

3. Kapitel: Die rechtliche Stellung der Mittelstaaten im Deutschen Bund

„In einem Staatenbunde [...] dürfe principiell das Machtverhältniss nicht massgebend sein, sondern müsse das Princip der Rechtsgleichheit vorherrschen.“⁴⁹⁵

Im folgenden Kapitel wird die rechtliche Stellung der Mittelstaaten im Deutschen Bund anhand der Gleichheit der Mitgliedstaaten gem. Art. 3 DBA untersucht. Die Untersuchung orientiert sich dabei an der Struktur des Deutschen Bundes, vorgegeben durch die Deutsche Bundesakte und die Wiener Schlussakte als dessen Grundgesetze. Die Grundlage bildete im Besonderen der Zweck des Deutschen Bundes gem. Art. 2 DBA, welcher in Art. 1 WSA bestätigt wurde. Danach war der Zweck des Deutschen Bundes die Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands. Bevor jedoch auf die rechtliche Stellung der Mittelstaaten nach den Regelungen zur inneren (unter B.) und äußeren (unter C.) Sicherheit geblickt wird, wird zunächst deren Stellung in den Vorschriften zur Bundesversammlung (unter A.) untersucht. Dabei werden zunächst die jeweils maßgeblichen Rechtsnormen dargestellt und sodann die rechtliche Stellung der Mittelstaaten anhand der Einhaltung der Rechtsgleichheit des Art. 3 DBA dargestellt. Die Untersuchung der Mittelstaaten konzentriert sich dabei nicht auf eine „justiziable“ Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes, sondern nutzt Art. 3 DBA lediglich als Analysemaßstab. Während die rechtliche Gleichheit der Staaten grundsätzlich galt, konnten Verträge wie die Deutsche Bundesakte zwar einvernehmlich vereinbarte Ausnahmen enthalten, ohne gegen den Gleichheitsgrundsatz selbst zu verstoßen. Ob eine Sonderstellung eine Ausnahme oder einen Verstoß darstellt, ist für ihr bloßes Vorliegen aber unerheblich.

A. In der Bundesversammlung

„[Die Bundesversammlung] ist eine immerwährende, allgemeine und regelmässige Versammlung der bevollmächtigten Abgesandten aller Bundes-

⁴⁹⁵ Zoepfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, Bd. I, S. 543.

genossen, die einzige verfassungsmäßige Bundesbehörde für alle inneren und äusseren Verhältnisse des Bundes, ihn in seiner Gesamtheit vorstellend, das beständige Organ seines Willens und Handelns.“⁴⁹⁶ So ordnet *Klüber* die Bundesversammlung mit Blick auf Art. 7 WSA ein und stellt damit deren enorme Bedeutung für den Deutschen Bund fest. Die Bundesversammlung „besorgt[e] die Angelegenheiten des Bundes“ gem. Art. 4 DBA und war weiterhin „zur Aufrechterhaltung des wahren Sinnes der Bundes-Acte“ gem. Art. 17 WSA befugt. Sie tagte praktisch in Permanenz und konnte sich eine eigene Geschäftsordnung geben, vgl. Art. 7 Abs. 5 Satz 2 DBA.⁴⁹⁷ Zur Konkretisierung der Regelungen des Verfahrens der Bundesversammlung in der Deutschen Bundesakte wurde zunächst auf der sechsten Besprechung der Bundestagsgesandten eine sog. „Vorläufige Geschäftsordnung“ beschlossen.⁴⁹⁸ Diese übernahm die Bundesversammlung auf ihrer dritten Sitzung vom 14. November 1816 als „Vorläufige Geschäftsordnung“,⁴⁹⁹ die bis zum Beschluss einer detaillierten Geschäftsordnung am 16. Juni 1854 galt.⁵⁰⁰ Daher wurde die Bundesversammlung von *Huber* auch als ständiger Gesandtenkongress mit Geschäftsordnungsautonomie charakterisiert.⁵⁰¹ *Kotulla* attestiert der „vorläufigen“ Geschäftsordnung „ein Höchstmaß an Elastizität“, weil sie „in nahezu allen Verfahrensstadien einen bemerkenswerten Grad der Flexibilität [erlaubte]“. ⁵⁰²

Als wichtigstes und einziges Entscheidungsorgan des Deutschen Bundes musste die Bundesversammlung der Vorgabe der rechtlichen Gleichheit im besonderen Maße nachkommen. Das Stimmrecht der Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes war eines ihrer wesentlichen Rechte. Schon die Bundesakte enthielt daher detaillierte Regelungen zum Verfahren und der Entscheidungsfindung in der Bundesversammlung. Im Folgenden wird zunächst die Stimmverteilung der Bundesversammlung im Engeren Rat und im Plenum untersucht und im Anschluss die unterschiedlichen Zustimmungsquoren.

496 *Klüber*, Öffentliches Recht, S. 132.

497 Vgl. *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 58, m. w. N.

498 Registratur v. 30. Oktober 1816; abgedruckt in *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., Dok. 32, S. 640 ff.

499 Abgedruckt in *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., Dok. 32, S. 640 ff.

500 Abgedruckt in *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., Dok. 80, S. 799 ff.

501 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 589.

502 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 62.

I. Die Stimmenverteilung

Die Stimmenverteilung in der Bundesversammlung richtete sich nach den Vorgaben der Art. 4 und 6 DBA. Grundsätzlich tagte die Bundesversammlung als sog. Engerer Rat gem. Art. 4 DBA und trat nur in besonderen Fällen als Plenum nach Art. 6 DBA zusammen.⁵⁰³ Gem. Art. 4 DBA gab es im Engeren Rat zum einen Einzel- bzw. Virilstimmen, als auch Gesamt- bzw. Kuriatstimmen. Die Einteilung der einzelnen Staaten in solche mit Virilstimme und solche mit einer Kuriatstimme hatte nach Art. 4 DBA keine Auswirkung auf den sonstigen Rang des Staates. Aus Art. 16 WSA geht darüber hinaus hervor, dass im Engeren Rat kein Mitgliedstaat mehr als eine Stimme führen durfte, selbst wenn das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats durch Erbfolge übergegangen war. Insbesondere die Einteilung in Kurien im Engeren Rat zeigt die Orientierung der Gründer des Deutschen Bundes am Regensburger Reichstag des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation mit Prälaten-, Grafen- und Städtekurie.⁵⁰⁴

1. Die Entstehung der Regelungen auf dem Wiener Kongress

Der ursprüngliche Entwurf der Bundesakte vom 23. Mai 1815 sah in Art. 4 ebenfalls eine Bundesversammlung vor. Diese sollte sich zu einem Plenum bilden, wenn es auf die Abfassung von Gesetzen, auf allgemeine innere Einrichtungen, oder Abänderung des Bundesvertrags ankam. Gegner eines Plenums waren vor allem die Mittelstaaten Bayern und das Großherzogtum Hessen, wohingegen Österreich, Preußen, Hannover, Luxemburg und die kleineren Staaten ein solches ausdrücklich befürworteten.⁵⁰⁵ Letztendlich war das Plenum faktisch seit der dritten Sitzung der zweiten deutschen Konferenzen vom 29. Mai 1815 beschlossen.⁵⁰⁶ Für die Stimmen der Bundesversammlung war vorgesehen, dass Österreich, Preußen, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Dänemark, Baden, Niederlande, Kurhessen und das Großherzogtum Hessen eine Virilstimme erhalten sollten. Für die

503 Vgl. oben I. Kap., A. III. 5. a).

504 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., S. 59; H. O. Meisner, Die Protokolle des Deutschen Bundestages von 1816–1866, Archivalische Zeitschrift 47 (1951), S. 1 (13).

505 Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 1, S. CXXVI.

506 Nur Rechberg als Bevollmächtigter Bayerns machte noch grundsätzliche Vorbehalte geltend, vgl. Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 1, S. CXXVI.

übrigen Staaten waren vier Kurien vorgesehen, sodass es in der Bundesversammlung insgesamt 15 Stimmen geben sollte. Insbesondere die Kleinstaaten zeigten sich mit dieser Stimmverteilung unzufrieden und verlangten eine Erhöhung ihres Stimmanteils, dem dann schließlich durch die Gewährung zweier zusätzlicher Kuriatstimmen nachgekommen wurde.⁵⁰⁷ Im Plenum sollte gem. Art. 4 jeder Staat eine Stimme haben, wobei die Stimmen durch ein in den Grundgesetzen zu bestimmendes Verhältnis nach Verschiedenheit der Größe der abstimmenden Staaten gerechnet werden sollte. Hinsichtlich der Stimmenverteilung im Plenum wurde auf den zweiten deutschen Konferenzen sofort gefordert, diese bereits in der Bundesakte festzulegen.⁵⁰⁸

2. Im Engeren Rat

Die Stimmenverteilung sah nach Art. 4 DBA für den Engeren Rat wie folgt aus:

1.	Österreich	1 Stimme,
2.	Preußen	1 Stimme,
3.	Baiern	1 Stimme,
4.	Sachsen	1 Stimme,
5.	Hannover	1 Stimme,
6.	Württemberg	1 Stimme,
7.	Baden	1 Stimme,
8.	Kurhessen	1 Stimme,
9.	Großherzogthum Hessen	1 Stimme,
10.	Dänemark wegen Holstein	1 Stimme,
11.	Niederlande wegen des Großherzogthums Luxemburg	1 Stimme,
12.	Die Großherzoglich und Herzoglich Sächsischen Häuser	1 Stimme,
13.	Braunschweig und Nassau	1 Stimme,
14.	Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz	1 Stimme,
15.	Holstein-Oldenburg, Anhalt und Schwarzburg	1 Stimme,

⁵⁰⁷ Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 1, S. CXXVII.

⁵⁰⁸ Vgl. nur Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 232, S. 1321.

16. Hohenzollern, Liechtenstein, Reuß, Schaumburg-Lippe, Lippe 1 Stimme, und Waldeck
17. Die freien Städte: Lübeck, Frankfurt, Bremen und Hamburg 1 Stimme.

Demnach kam elf Staaten eine Virilstimme zu, während die restlichen sechs Kuriatstimmen unter den übrigen Mitgliedstaaten aufgeteilt wurden. Wie bereits oben im zweiten Kapitel unter B. II. c. dargestellt, schien die Grenze von Kuriats- zu Virilstimme bei ca. 500.000 Einwohner des jeweiligen Mitgliedstaates zu verlaufen, wenn man die Virilstimmen für Dänemark (wegen Holstein) und Niederlande (wegen Luxemburg) außer Acht lässt. Eine Virilstimme kam dementsprechend den beiden Großmächten Österreich und Preußen sowie den Mittelstaaten und Dänemark sowie den Niederlanden zu. Die Kleinstaaten mussten sich die Kuriatstimmen teilen.⁵⁰⁹ Jede Kuriatstimme wurde nur von einem Gesandten der Mitglieder der Kurie geführt, die sich in regelmäßigem Turnus abwechselten.⁵¹⁰ Der Stimmabgabe im Engeren Rat ging eine Mehrheitsentscheidung der von ihren Regierungen instruierten Gesandten innerhalb der Kurie voraus.⁵¹¹ Bei Stimmengleichheit entschied nach Inhalt der untereinander geschlossenen Kuriatverträge der stimmführende Staat.⁵¹²

Die Stimmverteilung im Engeren Rat blieb während des Verlaufs des Deutschen Bundes weitgehend gleich. Als einziges Bundesmitglied besaß Hessen-Homburg bis zum Jahr 1838 kein Stimmrecht und wurde dann in die 16. Kurie aufgenommen.⁵¹³

3. Im Plenum

Eine Abstimmung im Plenum war nach Art. 6 DBA nur in den Fällen vorgesehen, „wo 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

509 *Tittmann* vertritt die Ansicht, dass es sich nicht um eine „Kuriatstimme“, sondern vielmehr eine „abwechselnde Virilstimme“ gehandelt habe, da die Stimme nicht nach einer gemeinsamen Entscheidung der Mitglieder der Kurie getroffen wurde, sondern das Entscheidungsrecht einem Rotationsprinzip unterworfen war, vgl. *F. W. Tittmann*, Darstellung der Verfassung des Deutschen Bundes, S. 47 ff.

510 *Kotulla*, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 334.

511 Ebd.

512 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 589.

513 Ebd.

sonstiger Art ankommt“; daneben gem. Art. 12 Satz 1 WSA „wo es auf eine Kriegs-Erklärung oder Friedens-Schluß-Bestätigung von Seiten des Bundes ankommt, wie auch, wenn über die Aufnahme eines neuen Mitgliedes in den Bund entschieden werden soll.“ In Zweifelsfällen war nach Art. 12 Satz 2 WSA die Frage, ob ein Gegenstand vor das Plenum gehörte, im Engeren Rat zu entscheiden. Im Plenum fand gem. Art. 12 Satz 3 WSA keine Erörterung oder Beratung statt, sondern es wurde nur darüber abgestimmt, ob ein im Engeren Rat vorbereiteter Beschluss angenommen oder verworfen werden sollte. Plenarsitzungen fanden in der Zeit des Deutschen Bundes allerdings nur selten statt. *Meisner* spricht von sechs Plenarsitzungen in den Jahren 1817, 1818, 1819, 1821, 1834 und 1850.⁵¹⁴ *Kotulla* zählt beispielhaft sieben Plenarbeschlüsse, denen eine Plenarsitzung vorausging, auf.⁵¹⁵ *Weiß* geht davon aus, dass das Plenum sechzehnmal in Erscheinung getreten sei und in 39 Jahren nicht getagt habe.⁵¹⁶

Die Stimmenverteilung im Plenum sah „mit Rücksicht auf die Verschiedenheit der Größe“ gem. Art. 6 DBA (ohne Hessen-Homburg) wie folgt aus:

1.	Österreich	4 Stimmen,
2.	Preußen	4 Stimmen,
3.	Sachsen	4 Stimmen,
4.	Baiern	4 Stimmen,
5.	Hannover	4 Stimmen,
6.	Württemberg	4 Stimmen,
7.	Baden	3 Stimmen,
8.	Kurhessen	3 Stimmen,
9.	Großherzogthum Hessen	3 Stimmen,
10.	Holstein	3 Stimmen,
11.	Luxemburg	3 Stimmen,
12.	Braunschweig	2 Stimmen,
13.	Mecklenburg-Schwerin	2 Stimmen,
14.	Nassau	2 Stimmen,
15.	Sachsen-Weimar	1 Stimme,
16.	Sachsen-Gotha	1 Stimme,

514 *Meisner*, Protokolle, Archivalische Zeitschrift 47 (1951), S. 1 (13).

515 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 61.

516 *N. Weiß*, Kompetenzlehre internationaler Organisationen, S. 25.

17.	Sachsen-Coburg	1 Stimme,
18.	Sachsen-Meiningen	1 Stimme,
19.	Sachsen-Hildburghausen	1 Stimme,
20.	Mecklenburg-Strelitz	1 Stimme,
21.	Holstein-Oldenburg	1 Stimme,
22.	Anhalt-Dessau	1 Stimme,
23.	Anhalt-Bernburg	1 Stimme,
24.	Anhalt-Cöthen	1 Stimme,
25.	Schwarzburg-Sondershausen	1 Stimme,
26.	Schwarzburg-Rudolstadt	1 Stimme,
27.	Hohenzollern-Hechingen	1 Stimme,
28.	Liechtenstein	1 Stimme,
29.	Hohenzollern-Sigmaringen	1 Stimme,
30.	Waldeck	1 Stimme,
31.	Reuß ältere Linie	1 Stimme,
32.	Reuß jüngere Linie	1 Stimme,
33.	Schaumburg-Lippe	1 Stimme,
34.	Lippe	1 Stimme,
35.	Die freie Stadt Lübeck	1 Stimme,
36.	Die freie Stadt Frankfurt	1 Stimme,
37.	Die freie Stadt Bremen	1 Stimme,
38.	Die freie Stadt Hamburg	1 Stimme.

In der Deutschen Bundesakte waren demnach zunächst 69 Stimmen für das Plenum vorgesehen. Diese Zahl schwankte im Verlaufe des Deutschen Bundes. Durch das Erlöschen Sachsen-Gotha-Altenburgs im Jahr 1825 sank sie auf 68, erhöhte sich aber durch die Hinzunahme Hessen-Homburgs 1838 wieder auf 69 Stimmen. Durch das Aufgehen beider Hohenzollern in Preußen im Jahr 1849 ging die Anzahl der Stimmen zunächst auf 67 und später durch die Vereinigung der drei anhaltischen Staaten 1853 erst zu zwei Staaten auf 66 und schließlich zu einem Herzogtum Anhalt 1863 bis zum Ende des Bundes auf 65 Stimmen zurück.⁵¹⁷

517 Kotulla, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 334; Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 590.

Die Stimmenverteilung im Plenum sollte sich dabei an der Bevölkerungszahl orientieren.⁵¹⁸ Setzt man die Stimmenanzahl ins Verhältnis zu den Einwohnerzahlen nach der Bundesmatrikel von 1818 (ohne Hessen-Homburg) ergab sich dabei folgendes Bild:

Land	Stimmen- anzahl Plenum	Einwohnerzahl (nach Bundes- matrikel von 1818)	Einwohner pro Stimme
Österreich	4	9.482.227	2.370.556,75
Preußen	4	7.923.439	1.980.859,75
Sachsen	4	1.200.000	300.000,00
Baiern	4	3.560.000	890.000,00
Hannover	4	1.305.351	326.337,75
Württemberg	4	1.395.426	348.856,50
Baden	3	1.000.000	333.333,33
Kurhessen	3	540.000	180.000,00
Großherzogthum Hessen	3	619.500	206.500,00
Holstein	3	360.000	120.000,00
Luxemburg	3	214.058	71.352,67
Braunschweig	2	209.600	104.800,00
Mecklenburg-Schwerin	2	358.000	179.000,00
Nassau	2	302.769	151.384,50
Sachsen-Weimar	1	201.000	201.000,00
Sachsen-Gotha	1	185.682	185.682,00
Sachsen-Coburg	1	80.012	80.012,00
Sachsen-Meiningen	1	54.400	54.400,00
Sachsen-Hildburghausen	1	29.706	29.706,00
Mecklenburg-Strelitz	1	71.769	71.769,00
Holstein-Oldenburg	1	217.769	217.769,00
Anhalt-Dessau	1	52.947	52.947,00
Anhalt-Bernburg	1	37.046	37.046,00
Anhalt-Cöthen	1	32.454	32.454,00
Schwarzburg-Sondershausen	1	45.117	45.117,00

518 Siehe oben 3. Kap., A. I. 1.

Schwarzburg-Rudolstadt	1	53.937	53.937,00
Hohenzollern-Hechingen	1	14.500	14.500,00
Liechtenstein	1	5.546	5.546,00
Hohenzollern-Sigmaringen	1	35.560	35.560,00
Waldeck	1	51.877	51.877,00
Reuß ältere Linie	1	22.255	22.255,00
Reuß jüngere Linie	1	52.205	52.205,00
Schaumburg-Lippe	1	24.000	24.000,00
Lippe	1	69.062	69.062,00
Die freie Stadt Lübeck	1	40.650	40.650,00
Die freie Stadt Frankfurt	1	47.850	47.850,00
Die freie Stadt Bremen	1	48.500	48.500,00
Die freie Stadt Hamburg	1	129.800	129.800,00

Im Durchschnitt brauchte ein Mitgliedstaat demnach für eine Stimme ca. 245.210,78 Einwohner. Mehr Einwohner pro Stimme benötigten Österreich und Preußen sowie die Mittelstaaten Sachsen, Bayern, Hannover, Württemberg und Baden. Dabei fällt auf, dass vor allem die beiden bevölkerungsreichsten Staaten Österreich und Preußen besonders wenig Stimmen im Vergleich zu ihrer Bevölkerungszahl hatten. Während die beiden Großmächte mit 17.405.666 Einwohnern von insgesamt 30.074.014 Einwohnern des Deutschen Bundes mehr als 57 % der Einwohner stellten, hatten sie im Plenum nur acht der insgesamt 69 Stimmen (11,6 %). Die Mittelstaaten hatten insgesamt 9.620.277 Einwohner, also 32 % der Gesamteinwohnerzahl. Demgegenüber standen den Mittelstaaten 25 Stimmen im Plenum, also 36 % der Gesamtstimmen, zu. Insbesondere der größte Mittelstaat Bayern mit 3.560.000 Einwohnern (11,8 % der Gesamtbevölkerung) und vier Stimmen im Plenum (5,8 % der Gesamtstimmen) war, ähnlich wie die Großmächte, deutlich unterrepräsentiert; ganz im Gegensatz zum kleinsten Mittelstaat Kurhessen mit 540.000 Einwohnern und 3 Stimmen. Die restlichen Kleinstaaten umfassten insgesamt 3.048.071 Einwohner (10,1 % der Gesamteinwohner). Ihnen standen jedoch im Plenum 42 Stimmen (61 %) zu. Damit sind die bevölkerungsmäßig kleineren Staaten deutlich überrepräsentiert gewesen.⁵¹⁹ Die Großmächte Österreich und Preußen hatten gemeinsam keine Mehrheit im Engeren Rat oder im Plenum und Bundes-

519 So auch *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 590.

beschlüsse hätten von den anderen Staaten gegen deren Willen beschlossen werden können.

4. Der Vergleich des Stimmenverhältnisses zwischen Plenum und Engeren Rat

Auffällig ist daneben, dass das Stimmverhältnis im Plenum verglichen mit dem im Engeren Rat nicht völlig übereinstimmte.⁵²⁰

Land	Stimmengewicht Plenum ⁵²¹	Stimmengewicht Engerer Rat
Österreich	68/1173	69/1173
Preußen	68/1173	69/1173
Sachsen	68/1173	69/1173
Baiern	68/1173	69/1173
Hannover	68/1173	69/1173
Württemberg	68/1173	69/1173
Baden	51/1173	69/1173
Kurhessen	51/1173	69/1173
Großherzogthum Hessen	51/1173	69/1173
Holstein	51/1173	69/1173
Luxemburg	51/1173	69/1173
Braunschweig	68/2346	68/2346
Mecklenburg-Schwerin	68/2346	68/2346
Nassau	68/2346	68/2346
Sachsen-Weimar	85/5865	68/5865
Sachsen-Gotha	85/5865	68/5865
Sachsen-Coburg	85/5865	68/5865
Sachsen-Meiningen	85/5865	68/5865

520 Mit ähnlicher Berechnung kommt *Tittmann* zu demselben Ergebnis, vgl. *Tittmann*, Verfassung des Deutschen Bundes, S. 53 ff.

521 Für den Vergleich der Stimmenanteile wurde das Stimmengewicht im Plenum sowie im Engeren Rat jeweils auf den kleinsten gemeinsamen Nenner gebracht. Für den Stimmenanteil einer Kuriatstimme wurde diese durch die Anzahl der Mitglieder der Kurie geteilt.

Sachsen-Hildburghausen	85/5865	68/5865
Mecklenburg-Strelitz	68/2346	68/2346
Holstein-Oldenburg	102/7038	68/7038
Anhalt-Dessau	102/7038	68/7038
Anhalt-Bernburg	102/7038	68/7038
Anhalt-Cöthen	102/7038	68/7038
Schwarzburg-Sondershausen	102/7038	68/7038
Schwarzburg-Rudolstadt	102/7038	68/7038
Hohenzollern-Hechingen	136/9384	68/9384
Liechtenstein	136/9384	68/9384
Hohenzollern-Sigmaringen	136/9384	68/9384
Waldeck	136/9384	68/9384
Reuß ältere Linie	136/9384	68/9384
Reuß jüngere Linie	136/9384	68/9384
Schaumburg-Lippe	136/9384	68/9384
Lippe	136/9384	68/9384
Die freie Stadt Lübeck	68/4692	68/4692
Die freie Stadt Frankfurt	68/4692	68/4692
Die freie Stadt Bremen	68/4692	68/4692
Die freie Stadt Hamburg	68/4692	68/4692

Während Österreich, Preußen, Sachsen, Bayern, Hannover und Württemberg fast gleiches Stimmengewicht sowohl im Plenum als auch im Engeren Rat hatten ($68/_{1173}$ zu $69/_{1173}$), war für die weiteren Mittelstaaten Baden, Kurhessen und das Großherzogthum Hessen als auch Luxemburg und Holstein eine Abstimmung im Engeren Rat zumindest in der Theorie vorteilhaft, da ihnen dort ein erheblich größerer Stimmenanteil als im Plenum zukam ($51/_{1173}$ zu $69/_{1173}$). Ein größeres Stimmengewicht im Plenum hatten demgegenüber alle Kleinstaaten; mit Ausnahme von Braunschweig, Nassau und den beiden Mecklenburgs sowie den Freien Städten, bei denen das Stimmengewicht im Plenum und Engeren Rat übereinstimmte.

5. Die Beurteilung der Gleichheit und der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten

„Die Festsetzung, daß alle Mitglieder des Bundes als solche einander gleich seyn, scheint mit dem was Art. 4 wegen der Verschiedenheit in der Stimmzahl enthalten ist, im Widerspruche zu stehen [...]“.⁵²² Dieser Einschätzung *Schulenburgs* und *v. Globigs* zu Beginn der zweiten deutschen Konferenzen ist auf den ersten Blick zuzustimmen. Die Sitzverteilung in der Bundesversammlung scheint zunächst eine klare Abweichung vom Gleichheitsgebot des Art. 3 DBA darzustellen. Man könnte annehmen, dass eine gleiche Stimmenverteilung nur gegeben sei, wenn allen Staaten das gleiche Stimmrecht zukäme.⁵²³ Die Stimmenverteilung in der Bundesversammlung orientierte sich im Gegensatz dazu aber an der Gesamtbevölkerung der Mitgliedstaaten. Im Engeren Rat hatten Staaten mit über 500.000 Einwohnern eine Einzelstimme, im Plenum war der Stimmenanteil sogar weitgehend (degressiv) proportional zur Einwohnerzahl. Allgemein wurde und wird die Stimmenverteilung in der Bundesversammlung daher als Abweichung oder Ausnahme von dem Gebot der Rechtsgleichheit angesehen. *Klüber* nimmt beispielsweise an, dass die „Ungleichheit der Stimmverhältnisse in der B. V.“ eine Ausnahme von der Rechtsgleichheit sei.⁵²⁴ *Tittmann* nennt die Ungleichheit der Stimmen, ebenso wie *v. Dresch*, eine „wesentliche Ungleichheit der Glieder“.⁵²⁵ Als Modifikation des Grundsatzes versteht *v. Meyer* die Stimmverteilung in der Bundesversammlung.⁵²⁶ Auch in heutiger Zeit sieht *Pleyer* darin eine Durchbrechung der Gleichheit.⁵²⁷ Daneben wird auch bemerkt, dass die Stimmverteilung sich zwar an der Größe der Staaten orientierte, die kleineren Staaten, zumindest im Plenum, jedoch überproportional viele Stimmen erhielten. *Zoepfl* spricht daher von einer „Unverhältnismäßigkeit der Stimmenverteilung“.⁵²⁸ Die Notwendig-

522 *Treichel* (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. I Halbbd. 2, Dok. 230, S. 131f.

523 So beispielsweise *Kooijmans*, der annimmt, dass die Zusammenfassung der Kleinstaaten in Kurien im Engeren Rat ein Verstoß gegen die Rechtsgleichheit der Staaten gewesen sei, *Kooijmans*, *Doctrine of Legal Equality of States*, S. 240.

524 *Klüber*, *Öffentliches Recht*, S. 283.

525 *Tittmann*, *Verfassung des Deutschen Bundes* S. 25; *L. v. Dresch*, *Öffentliches Recht des deutschen Bundes*, Erste Fortsetzung, S. 10.

526 *G. v. Meyer*, *Repertorium zu den Verhandlungen der deutschen Bundesversammlung in einer systematischen Übersicht*, Heft I, §. 52.

527 *Pleyer*, *Föderative Gleichheit*, S. 72.

528 *Zoepfl*, *Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts*, Bd. I, S. 442 ff.; ähnlich auch *H. A. Zachariä*, *Deutsches Staats- und Bundesrecht*, 2. Teil, S. 651, Fn. 11.

keit einer solchen Stimmverteilung in einem Staatenbund, um auch den kleineren Staaten genügend Entscheidungsmacht zu geben, betont *Brie*.⁵²⁹

Die Stimmenverteilung in der Bundesversammlung erinnert an die Sitzverteilung im Europäischen Parlament. Diese folgt, wie im zweiten Kapitel unter B. IV. 2. c) bereits erläutert, dem Prinzip der degressiven Proportionalität. Die bevölkerungsreichsten Staaten akzeptieren, unterrepräsentiert zu sein, um eine bessere Vertretung der bevölkerungsärmsten Staaten zu ermöglichen.⁵³⁰ Auch im Deutschen Bund verzichteten insbesondere die Großmächte Österreich und Preußen auf eine proportionale Verteilung der Stimmen, um nicht neben die Überlegenheit im Tatsächlichen auch noch eine rechtliche treten zu lassen.⁵³¹ Hätte man die Bevölkerungsstruktur konsequent auf die Stimmen im Plenum umgesetzt, hätten Österreich und Preußen mit 57 % der Gesamtbevölkerung gemeinsam ca. 40 der 69 Stimmen im Plenum zugestanden. Die Rechtsgleichheit nach Art. 3 DBA sollte aber gerade einen Ausgleich zur Hegemonie der Großmächte bilden. Der Gleichheit der Mitgliedstaaten kam daher in der Stimmverteilung besonders zum Ausdruck. „Absolute“ Gleichheit wäre zwar theoretisch möglich gewesen, in dem alle Staaten im Engeren Rat und Plenum den gleichen Stimmenanteil erhalten hätten. Dies wäre aber mit Blick auf die größere Übernahme von Pflichten, insbesondere von Österreich und Preußen, kaum umsetzbar gewesen. Im Rahmen der relativen Gleichheit der Stimmen wurde sich daher an der Bevölkerungszahl orientiert. Bei konsequenter Umsetzung hätte dies jedoch eine rechtliche Überlegenheit der Großmächte bedeutet, die die Bundesversammlung hätten dominieren können. Durch die degressiv proportionale Verteilung bestand zumindest theoretisch die Möglichkeit Beschlüsse gegen die beiden Großmächte zu beschließen, wobei eine solche Politik in tatsächlicher Hinsicht schwer umsetzbar war.⁵³² Demgegenüber hatten die Mittelstaaten im Plenum der Bundesversammlung mit insgesamt 25 Stimmen eine Sperrminorität, wobei ihnen einzeln entweder drei oder vier Stimmen zustanden. Da alle Beschlüsse im Plenum eine Zweidrittelmehrheit erforderten, konnten bei gemeinsamer Politik so, zumindest in der Theorie, Beschlüsse verhindert

529 S. *Brie*, Theorie der Staatenverbindungen, S. 92.

530 W. *Kluth*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 14 EUV Rn. 23.

531 Vgl. *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 590.

532 Ein Beispiel für eine Majorisierung der beiden Großmächte war der Beschluss der Suspendierung der holstein-lauenburgischen Stimme vom 28. November 1863, Protokolle der deutschen Bundesversammlung, 39. Sitzung vom 28. November 1863, § 286; vgl. auch *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 465.

werden. Auch im Engeren Rat kam den Mittelstaaten mit insgesamt sieben der 17 Stimmen ein erhebliches Gewicht zu. In der Gruppe der Mittelstaaten war, verglichen mit ihrer Bevölkerungsgröße, vor allem Kurhessen und eingeschränkt auch das Großherzogtum Hessen, mit drei Stimmen überrepräsentiert. Dagegen erhielten Sachsen, Hannover, Württemberg und Baden nur für alle ca. 300.000 Einwohner eine Stimme im Plenum.⁵³³ Die Stimmverteilung bei den Mittelstaaten wurden also auch nicht einheitlich vorgenommen. Am meisten von dem gewählten Verteilungsschlüssel profitierten aber die Kleinstaaten, die besonders im Plenum gemessen an ihrer Bevölkerungszahl extrem überrepräsentiert waren. Daher stellt die Sitzverteilung in der Bundesversammlung nur auf den ersten Blick eine Durchbrechung der Rechtsgleichheit dar, vielmehr ist sie jedoch eine konsequente Umsetzung dieser.⁵³⁴ Im Ergebnis ist somit der Einschätzung *Rudharts* zuzustimmen, dass es eine „rechtliche Ungleichheit [wäre], wenn denjenigen Bundesgliedern, welchen bei weitem größere Lasten wegen des Bundes obliegen, nicht ein größerer Antheil an den Bundesgeschäften in Verhältniß zu anderen Bundesgliedern zustünde. Die Bundesacte hat gewissermaßen nach dem Verhältnisse der Obliegenheiten, die sich, gleichsam wie bei einer Actiengesellschaft, wohl nach der Größe des Interesse richten, die Stimmführung sowohl in Pleno als in der engeren Versammlung unter die Bundesglieder vertheilt.“⁵³⁵

533 Vgl. die Tabelle oben unter 3. Kap., A. I. 3.

534 So auch *Jordan*, Staatsrecht, S. 287, Rn. 5.

535 *Rudhart*, Recht des Deutschen Bundes, S. 104 f.

II. Die Sitz- und Stimmordnung



Abb. 2: A. Hill, *Der Sitzungssaal des Engeren Rates im Palais Thurn und Taxis in Frankfurt am Main, 1816.*

Quelle: Digitalisat des Instituts für Stadtgeschichte, Frankfurt a.M., <https://arcinsys.hes-sen.de/arcinsys/showArchivalDescriptionDetails.action?archivalDescriptionId=10280916>, zuletzt abgerufen am 17.04.2026.

Neben der Stimmverteilung ist auch die Sitz- und Stimmordnung im Engeren Rat bzw. Plenum zu betrachten, da diese einen hohen Symbolwert für die (rechtliche) Stellung der Staaten hatte.⁵³⁶ Die Sitzungen der Bundesversammlung fanden im Palais Thurn und Taxis (vgl. Abb. 2) statt, in dem auch der österreichische Gesandte, als Präsidialgesandter, wohnte.

⁵³⁶ E. Treichel, in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. 1 Bd. 2, Organisation und innere Ausgestaltung des Deutschen Bundes 1815–1819, S. XXXV.

1. Die Regelungen zur Sitz- und Stimmordnung

Die Deutsche Bundesakte und die Wiener Schlussakte selber enthielten keine näheren Vorgaben zum geschäftlichen Verfahren in der Bundesversammlung. Lediglich Art. 8 DBA setzte hinsichtlich der Abstimmungsordnung fest, dass „so lange die Bundesversammlung mit Abfassung der organischen Gesetze beschäftigt ist, hierüber keinerlei Bestimmung gelte, und die zufällig sich fügende Ordnung keinem der Mitglieder zum Nachtheil gereichen, noch eine Regel begründen soll.“ Die danach einzuführende Stimmenordnung sollte sich weiterhin „so wenig als möglich von der ehemals auf dem Reichstage und namentlich in Gemäßheit des Reichsdeputationschlusses von 1803 beobachteten entfernen.“ Bei den Besprechungen der Bundestagsgesandten vor Eröffnung der Bundesversammlung orientierte sich die Sitzordnung an der Reihenfolge des Art. 6 DBA.⁵³⁷ Dementsprechend saß links neben dem österreichischen Präsidialgesandten der preußische, dann der sächsische Gesandte etc. Der das Protokoll führende Direktor der Präsidialkanzlei saß dem österreichischen Gesandten gegenüber. Die sog. „Vorläufige Geschäftsordnung“ sah vor, dass „die vorläufige Ordnung der Sitze und der Abstimmungen [...] sich in der engeren Bundesversammlung nach der Reihenfolge, in welcher die Bundesstaaten im vierten Artikel der Bundesakte aufgeführt sind, so wie bey den Plenarsitzungen nach derjenigen, welcher der sechste Artikel derselben angiebt [richtet].“ Weiterhin hatte jeder Gesandte, welcher die Plenarstimmen mehrerer Bundesstaaten führte, diese einzeln und „in der gedachten Ordnung abzugeben“.⁵³⁸ Für die ersten drei Sitzungen der Bundesversammlung, die alle als Plenarsitzungen abgehalten wurden, folgte die Sitzordnung dementsprechend der Reihenfolge des Art. 6 DBA.⁵³⁹ Die Regelungen bezüglich der Sitz- und Abstimmungsordnung wurden wortlautgleich in §§ 15, 16 der

537 „In dem Hauptzimmer wurde an einem runden Tische Sitz genommen: in der Art, daß zur linken Hand des präsidirenden Herrn Gesandten, der Königlich Preussische Herr Gesandte, nach ihm aber der Königlich Sächsische Gesandte, und in fortlaufender Reihe um diesen Tisch die übrigen Herren Gesandten, wie ihre Staaten in dem 6. Artikel der Bundesakte verzeichnet sind, der mit der Protokollführung beauftragte Kaiserlich Königliche Hofrath von Handel aber dem Herrn Grafen von Buol=Schauenstein gegenüber, somit zwischen den Herren Gesandten, Freyherrn von Gagern und Freyherrn von Plessen, sich niederließen.“, Registratur v. 1. Oktober 1816.; vgl. auch *R. Moldenhauer*, Aktenbestand und Geschäftsverfahren der Deutschen Bundesversammlung (1816–1866), S. 46.

538 Ebd.

539 Protokolle der Bundesversammlung, 1. Sitzung vom 5. November 1816, §. 1.

Geschäftsordnung der Deutschen Bundesversammlung vom 16. Juni 1854 übernommen.

In der Reihenfolge der Stimmabgabe der Mitgliedstaaten im Engeren Rat und dem Plenum gab es nur wenige Unterschiede. In den Reihen der Mittelstaaten wechselte die dritte Stimme zwischen Bayern (im Engeren Rat) und dem Königreich Sachsen (im Plenum). Während die sächsischen Häuser sich im Engeren Rat die 12. Stimme teilten, ging diese im Plenum an Braunschweig, die ansonsten die 13. Kuriatstimme gemeinsam mit Nassau innehatten. Nassau erhielt im Plenum die 14. Stimme. Mecklenburg-Schwerin, dass sich gemeinsam mit Mecklenburg-Strelitz die 14. Kuriatstimme teilte, hatte die 13. Stimme im Plenum. Die teilweisen Änderungen der Reihenfolge bei den Kleinstaaten sind durch die unterschiedliche Stimmgewichtung zu erklären. So erhielten Braunschweig, Mecklenburg-Schwerin und Nassau, denen im Engeren Rat wie den übrigen Kleinstaaten sonst nur eine Kuriatstimme zustand, zwei Stimmen im Plenum, wohingegen den anderen Kleinstaaten nur eine Stimme zukam. Dadurch musste sich dann auch die Stimmordnung ändern, da diese absteigend nach der Stimmenanzahl angegeben wurde.⁵⁴⁰ Nicht erklärbar ist hingegen der Tausch zwischen 3. und 4. Stimme von Sachsen und Bayern im Engeren Rat und Plenum. Aus den Akten zu den zweiten deutschen Konferenzen geht nur hervor, dass die Reihenfolge der Mitgliedstaaten sich an der Aufrufordnung im Reichstag des Heiligen Römischen Reichs nach dem Deputationsreichshauptschluss von 1803 orientieren sollte.⁵⁴¹ Warum Bayern, dass im Reichstag durch den Kurfürsten von der Pfalz als Kurpfalz-Bayern als zweites stimmen durfte, im Plenum nach dem Königreich Sachsen genannt wurde, geht aus den Akten nicht hervor.⁵⁴²

540 Dies wurde sogar ausdrücklich festgelegt: vgl. die jeweiligen Äußerungen während der zweiten deutschen Konferenzen, *Treichel* (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 244, S. 1437 u. 1441 sowie Dok. 247, 1469.

541 *Treichel* (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 236, S. 1374 f. sowie Dok. 244, S. 1437.

542 Bayern erklärte in der ersten Plenarsitzung nach der Wiederherstellung der Bundesversammlung am 10. Mai 1850, „dass ihm unter allen Umständen nach den bestehenden Verhältnissen“ auch im Plenum die Stimme vor Sachsen zukomme. Ein Antrag wurde aber nicht gestellt, um „Formschwierigkeiten“ zu vermeiden, Protokolle der Bundesversammlung, I. Plenarsitzung vom 10. Mai 1850, §. 2; vgl. hierzu auch *Zoeßfl*, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, Bd. I, S. 292.

2. Die Beurteilung der Gleichheit und der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten

Die Sitzordnung des immerwährenden Reichstags des Heiligen Römischen Reichs, an der sich die Bundesversammlung nach Art. 8 DBA orientieren sollte, war stark hierarchisch geprägt. Auf der Liste des Reichserbmarschalls zum Reichstag zu Worms 1495, in der die Sitzordnung rekonstruiert wurde, stehen oben in der Mitte König und Königin, darunter in der Mitte die Kurfürsten.⁵⁴³ Darunter ebenfalls in der Mitte die Vertreter des Papstes sowie die „welschen“ Könige und Fürsten. Auf der ehrenvolleren Seite rechts vom König folgten die geistlichen Fürsten und Äbte, auf der gegenüberliegenden die weltlichen Fürsten. Den Abschluss bilden dann in der Mitte ganz unten die Städte. Die Sitzordnung war essentiell, denn diese bildete eine Rangordnung auf dem Reichstag ab, die Auswirkungen auf die Stimmabfolge und das Stimmgewicht hatte.⁵⁴⁴ Daher wurde bis zum Ende des Heiligen Römischen Reiches um die Sitzordnung gestritten und verhandelt.⁵⁴⁵ Einen starker Gegensatz zu dieser hierarchischen Sitzordnung bildete die Sitzordnung in der Bundesversammlung. Hier saßen die Gesandten an einem runden Tisch, sodass schon optisch alle gleichberechtigt erschienen.⁵⁴⁶ Der Symbolkraft waren sich auch die Gesandten bewusst, denn der runde Tisch wurde explizit in der Registratur der ersten Besprechung der Gesandten erwähnt. Nichtsdestotrotz verdeutlichte die Abstimmungsordnung, die der Reihenfolge der Art. 4 bzw. Art. 6 DBA folgte, die tatsächliche Rangordnung der Mitgliedstaaten, da zunächst die Groß- und Mittelstaaten abstimmen durften und erst dann die Kleinstaaten. Die Sitzordnung der Bundesversammlung brachte aber die rechtliche Gleichheit der Bundesmitglieder zum Ausdruck.⁵⁴⁷

543 Vgl. hierzu und im Folgenden, B. Stollberg-Rilinger, *Des Kaisers alte Kleider*, S. 40.

544 Stollberg-Rilinger, *Des Kaisers alte Kleider*, S. 49.

545 Vgl. dazu Stollberg-Rilinger, *Des Kaisers alte Kleider* S. 197 ff., 209 f., 273 f.; die Sitzordnung bei der Eröffnung des Immerwährenden Reichstags im Jahr 1663 ist als Kupferstich abgedruckt in: W. Fürnrohr, *Der Immerwährende Reichstag zu Regensburg*, Abb. 3.

546 So nennt beispielsweise Gornig auch den Runden Tisch als Vorkehrung um Unterschiede im sog. Rang der Staaten zu vermeiden, G. Gornig, *Völkerrecht*, S. 329.

547 Treichel, in: Gall (Hrsg.), *QGDB*, Abt. 1 Bd. 2, S. XXXV.

III. Die Entscheidungsquoren

Neben der Sitzverteilung sind auch die Entscheidungsquoren der Bundesversammlung an der Rechtsgleichheit der Mitgliedstaaten zu messen. Für Abstimmungen in der Bundesversammlung war nach den Bundesverträgen sowohl die absolute Mehrheit, die Zweidrittelmehrheit als auch die einstimmige Entscheidung möglich. Während die beiden Mehrheitsentscheidungen je nach Entscheidungsform (Engerer Rat oder Plenum) der Bundesversammlung galten, griff das Einstimmigkeitserfordernis nur bei bestimmten Entscheidungsinhalten.

1. Die Entscheidung mit absoluter Mehrheit

Nach Art. 7 Abs. 2 DBA und Art. 11 Satz 1 WSA wurden die Entscheidungen im Engeren Rat mit absoluter Mehrheit gefasst, bei Stimmengleichheit gab der Vorsitzende den Ausschlag (Art. 7 Abs. 3 DBA).

a) Die Entstehung der Regelungen auf dem Wiener Kongress

Im Entwurf der Bundesakte vom 23. Mai 1815 war in Art. 6 grundsätzlich Stimmenmehrheit für Entscheidungen der Bundesversammlung vorgesehen. Nach Art. 7 sollte aber kein Bundesglied bei der Annahme der Grundgesetze im Plenum durch Stimmenmehrheit gebunden sein. Demnach war insoweit eine einstimmige Entscheidung erforderlich. Auf den zweiten deutschen Konferenzen wurde über die „majora“ (Stimmenmehrheit) diskutiert, wobei für die Bundesversammlung bzw. den Engeren Rat beschlossen wurde, dass grundsätzlich die „majora“ entscheiden sollte. Die Bundesakte selber spezifizierte in Art. 7 DBA, dass mit „Mehrheit der Stimmen“ im Engeren Rat die absolute Mehrheit gemeint war.⁵⁴⁸ Damit wurde die Mehrheitsregelung in den Kurien aus dem Reichstag des Heiligen Römischen Reichs übernommen.⁵⁴⁹ Die einfache Mehrheit unterscheidet sich von der absoluten Mehrheit dadurch, dass Stimmenthaltungen bzw. nicht abgegebene Stimmen nicht mitgezählt werden, also nur mehr Ja- als Nein-

548 Anders aber *Huber*, der von einfacher Mehrheit spricht, vgl. *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 589.

549 Wobei dies dort nur im eingeschränkten Sinne galt, vgl. *Stollberg-Rilinger*, Des Kaisers alte Kleider, S. 219.

stimmen abgegeben wurden.⁵⁵⁰ Die ausdrückliche Regelung der absoluten Mehrheit im Engeren Rat wurde erst in der achten Sitzung der zweiten deutschen Konferenzen aufgenommen, wobei aus den Akten nicht deutlich wird, aus welchem Grund oder auf wessen Vorschlag dies erfolgte.⁵⁵¹

In Art. 11 Satz 1 WSA wurde dann erneut festgehalten, dass die Entscheidungen im Engeren Rat mit absoluter Mehrheit getroffen wurden. Die Diskussionen um die Frage der Stimmenmehrheit auf den Wiener Ministerialkonferenzen werden sogleich unter A. III. 3. d) dargestellt.

Die Vorläufige Geschäftsordnung enthielt weitere Regelungen zur Stimmenzählung. Zum einen waren für einen gültigen Beschluss die Abgabe von mindestens neun zustimmenden der siebzehn Stimmen erforderlich. Demnach war eine absolute Mehrheit der Gesamtstimmen und nicht bloß der Anwesenden erforderlich.⁵⁵² Bei Abstimmungen über *jura singulorum* oder Religionsangelegenheiten mussten alle Stimmen mit Zustimmung abgegeben worden sein. Eine Stimmenthaltung war nicht explizit vorgesehen, allerdings war für den Fall, dass einzelne Gesandte nicht anwesend waren, geregelt, dass diese ihre Stimme bis zur nächsten Versammlung nachtragen konnten. Sollten sie dies nicht tun, wirkte ihre Stimme mehrheitsstärkend oder konnte die Einstimmigkeit herbeiführen, wurde also als bejahende Stimme gewertet. Ähnliches galt auch nach Nr. IV. des Beschlusses über die Beschleunigung des Geschäftsganges vom 16. August 1851 wonach die Stimmen derjenigen Bevollmächtigten, welche den zur Abstimmung festgesetzten Termin versäumen, werden, wenn ihnen nicht ein weiterer Aufschub aus erheblichen Gründen von der Bundesversammlung bewilligt wird, zur Vervollständigung der Mehrheit oder Einstimmigkeit ohne Weiteres zugezählt.⁵⁵³ Daneben sollte dasselbe auf diejenigen Anwendung finden, welche, obschon anwesend, ohne erhebliche, von der Bundesversammlung für genügend erkannte Gründe sich der Abstimmung enthielten. Diese Regelung wurde auch in § 10 der Geschäftsordnung der Bundesversammlung vom 16. Juni 1854 übernommen In § 11 der Geschäftsordnung der Bundesversammlung vom 16. Juni 1854 wurde die Möglichkeit der Stimmenthal-

550 Vgl. L. Alexy, A. Fisahn, S. Hähnchen, T. Mushoff, U. Trepte, Das Rechtslexikon, S. 173.

551 Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 247 S. 1463.

552 Zu der Diskussion hierüber: E. Frank, Ueber die Bildung der Beschlüsse des engeren Raths und des Plenums der deutschen Bundesversammlung durch Stimmenmehrheit und Stimmeneinheit, S. 17.

553 Protokolle der deutschen Bundes-Versammlung, 19. Sitzung vom 16. August 1851, § 115.

tung explizit genannt, die aber auch nur aus für genügend anerkannten Gründen möglich war. Danach wurden diese Stimmen für die Erreichung des Quorums nicht mitgerechnet.⁵⁵⁴ Gem. § 25 wurden die Stimmen derjenigen Bevollmächtigten, welche den zur Abstimmung festgesetzten Termin versäumen, wenn ihnen nicht ein weiterer Aufschub aus von der Bundesversammlung für erheblich erkannten Gründen bewilligt wird, zur Vervollständigung der Mehrheit oder Einstimmigkeit zugezählt. Dasselbe fand bei Enthaltungen ohne von der Bundesversammlung für genügend erkannte Gründe Anwendung.

b) Die Präsidialstimme

Bei Stimmengleichheit im Engeren Rat entschied gem. Art. 7 DBA die Stimme des Vorsitzenden. Demnach stand gem. Art. 5 DBA Österreich das votum decisivum zu. Diese entscheidende Stimme des Vorsitzenden war das wichtigste Recht des Bundespräsidiums, dem ansonsten kein politisches Vorrecht bzw. eine herrschende Stellung den anderen Mitgliedstaaten gegenüber zukam.⁵⁵⁵

Die Präsidialstimme bei Stimmengleichheit wurde in den Verhandlungen zur Bundesakte auf dem Wiener Kongress vom Großherzogtum Hessen vorgeschlagen.⁵⁵⁶ Der Anwendungsbereich war jedoch zunächst sehr begrenzt, da fast kein Fall denkbar erscheint, in dem diese Regelung zum Tragen kommen konnte.⁵⁵⁷ Denn eine Stimmengleichheit bei 17 Stimmen im Engeren Rat erscheint schon denklogisch kaum möglich. Dies gilt umso mehr, als die Vorläufige Geschäftsordnung regelte, dass nicht abgegebene Stimmen mehrheitsverstärkend wirkten, sodass auch diese nicht zu einer

554 „Zu einer gültigen Beschlusnahme gewöhnlicher Art wird im engeren Rathe der Bundesversammlung die absolute Stimmenmehrheit, im Plenum die Mehrheit von zwei Drittheilen der Stimmen erfordert. Hierbei kommen sämtliche zur Abstimmung berechnete Stimmführer, jedoch ohne Rücksicht auf diejenigen, welche sich etwa im einzelnen Falle aus genügend befundenen Gründen der Abstimmung enthalten, in Betracht.“, abgedruckt bei *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., Dok. 80, S. 799 ff.

555 *Zoepl*, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, Bd. I, S. 327. Auf die weiteren Vorrechte des Präsidiums wird unter 3. Kap., A. IV. eingegangen.

556 *Treichel* (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 232, S. 1325 und Dok. 236, S. 1375.

557 So auch König Maximilian I. Joseph von Bayern an den bayerischen Bevollmächtigten Rechberg, abgedruckt in *Treichel* (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 245, S. 1455.

Stimmengleichheit der abgegebenen Stimmen führen konnten.⁵⁵⁸ Nur im Fall der Stimmenthaltung konnte es zu einer Stimmengleichheit kommen. Allerdings war diese zunächst in der Vorläufigen Geschäftsordnung nicht vorgesehen. *Klüber* nimmt sogar an, dass „[da] alle Bundesglieder zur Mitwirkung für den Bundeszweck gleiche Verpflichtung übernommen haben, und ein nothwendiges Mittel zu dessen Erreichung darin besteht, dass die Angelegenheiten des Bundes durch die Bundesversammlung mittelst verfassungsmäßiger Erklärung des Gesamtwillens erledigt werden, dieser aber, nach Vorschrift der Grundverträge, durch Stimmgebung der Einzelnen festgesetzt werden soll a); so ist für jedes Bundesglied mit dem Stimmrecht zugleich die Verbindlichkeit verbunden, die Stimme abzugeben (zu votiren).“⁵⁵⁹ In die gleiche Richtung geht auch die Einschätzung des österreichischen Präsidialgesandten, der in einem Fall zwar die Enthaltung der 15. Kurie nicht für unzulässig hielt, aber trotzdem grundsätzlich eine Verpflichtung zur Stimmabgabe sah.⁵⁶⁰ Ausnahmen gab es nach *Klüber* nur, wenn ein Mitgliedstaat selber Partei des zu beurteilenden Gegenstands war oder, wenn mit ausdrücklicher oder stillschweigender Einwilligung der Bundesversammlung sich ausdrücklich oder stillschweigend enthalten wurde, wobei eine stillschweigende Enthaltung wie eine nicht abgegebene Stimme zur Mehrheit gezählt werden sollte.⁵⁶¹ Von der Möglichkeit der Enthaltung wurde auch Gebrauch gemacht.⁵⁶² In der Geschäftsordnung der Bundesversammlung vom 16. Juni 1854, wurden Enthaltungen dann auch ausdrücklich zugelassen. Danach war weiterhin die absolute Mehrheit der Gesamtstimmen, jedoch ohne Berücksichtigung der Enthaltungen, erforderlich, sodass eine Stimmengleichheit bei Abstimmungen entstehen konnte, die mit der Präsidialstimme Österreichs zu lösen war.⁵⁶³ Dies er-

558 Der Vertreter des Großherzogtums Hessen nannte nur den Fall, dass über mehr als zwei Antwortmöglichkeiten (Meinungen) abgestimmt wurde, vgl. *Treichel* (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 232, S. 1325. Hierzu hielten Österreich, Preußen und Hannover auf ihrer vertraulichen Konferenz fest, dass nie Stimmengleichheit entstehen könne, da selbst wenn mehrere Meinungen geäußert worden seien, das Direktorium die Abstimmungsfrage so zu stellen habe, dass eine eindeutige Entscheidung möglich sei, *Treichel* (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 235, S. 1367.

559 *Klüber*, Öffentliches Recht, S. 193.

560 Protokolle der Bundesversammlung, 22. Sitzung vom 27. November 1823, §. 153.

561 *Klüber*, Öffentliches Recht, S. 194.

562 Vgl. die Beispiele bei A. *Doerr*, Beiträge zur Lehre von der Organisation der Bundesregierung, *Zeitschrift für deutsches Recht und deutsche Rechtswissenschaft*, Bd. 7 (1842), S. 243 (277 ff.).

563 So auch *Frank*, Stimmenmehrheit und Stimmeneinheit, S. 19 f.

kennt auch v. Kaltenborn, der den Anwendungsbereich der Präsidialstimme eröffnet sieht, wenn eine Stimmenthaltung oder rechtsgültige Versäumung der Stimmabgabe vorlag.⁵⁶⁴ Ein weiterer möglicher Anwendungsfall war die Besetzung von Kommissionen. Nach der Geschäftsordnung für die Kommissionen der Deutschen Bundesversammlung vom 29. April 1819 wurden bei Stimmengleichheit für zwei oder drei Mitglieder zur Besetzung der fünften (und damit letzten) Stelle in einem Reklamationsausschuss, „diese ersucht, falls das Präsidium sich des, in Fällen der Stimmengleichheit, ihm zustehenden voti decisivi nicht bedienen will, sich unter einander zu vereinigen, wie sie unter sich in bestimmten Fristen wechseln wollen.“⁵⁶⁵

2. Die Entscheidung mit Zweidrittelmehrheit

Eine Entscheidung im Plenum bedurfte gem. Art. 7 DBA und Art. 12 WSA einer Zweidrittelmehrheit. Für das Plenum war ursprünglich im Entwurf vom 23. Mai 1815 in Art. 6 ebenfalls grundsätzlich nur eine einfache Stimmenmehrheit vorgesehen, nur für die Annahme der Grundgesetze sollte Einstimmigkeit erforderlich sein. Nachdem in der sechsten Sitzung der zweiten deutschen Konferenzen am 1. Juni 1815 das Plenum als Teil der Bundesversammlung beschlossen worden war, wurde auf der siebten Sitzung am 2. Juni 1815 über die Entscheidungsmehrheiten diskutiert. Der königlich sächsische Bevollmächtigte schlug vor, dass mit Blick auf die Gegenstände, die im Plenum verhandelt werden sollten, nur eine einstimmige Entscheidung zuzulassen sei. Da die anderen Bevollmächtigten jedoch die Gefahr sahen, dass dadurch „nützlichsten Zwecke vereitelt werden könnten“, ein einziger Staat also die Entwicklung des Bundes verhindern könnte, schlug der königlich hannoversche Bevollmächtigte vor, dass im Plenum eine Zweidrittelmehrheit gelten solle.⁵⁶⁶ Dies nahmen die anderen Bevollmächtigten ohne großen Widerspruch als Art. 7 des revidierten Entwurfs

564 C. v. Kaltenborn, *Geschichte der deutschen Bundesverhältnisse und Einheitsbestrebungen von 1806 bis 1856*, I. Bd., S. 287.

565 Geschäftsordnung für die Kommissionen der Deutschen Bundesversammlung, abgedruckt bei Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 2, Dok. 83, S. 332 ff.

566 Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 244, S. 1435; anders aber Hundt, der von einem bayrischen Vorschlag spricht Hundt, *Minder-mächtige*, S. 287.

der Bundesakte an.⁵⁶⁷ In der Vorläufigen Geschäftsordnung wurde weiterhin geregelt, dass für einen gültigen Plenarbeschluss mindestens 46 einverstandene Stimme erforderlich waren, also bezog sich die Mehrheit im Plenum, wie im Engeren Rat auch, auf die Gesamtstimmen und nicht die Anwesenden. Diese Regelung fand sich auch in § 11 der Geschäftsordnung der Bundesversammlung von 1854, wonach für die notwendige Zweidrittel Mehrheit „sämtliche zur Abstimmung berechnete Stimmführer, jedoch ohne Rücksicht auf diejenigen, welche sich etwa im einzelnen Falle aus genügend befundenen Gründen der Abstimmung enthalten, in Betracht“ kamen.

3. Die einstimmige Entscheidung

Neben den beiden unterschiedlichen Mehrheitsquoten für Engeren Rat und Plenum unterschied die Bundesakte auch nach dem Inhalt der zu treffenden Entscheidung. So war für bestimmte Regelungsbereiche nur eine einstimmige Entscheidung möglich und nicht die regelhafte Mehrheitsentscheidung. Nach der Vorläufigen Geschäftsordnung von 1816, die als Beschluss der sechsten Besprechung der Bundestagsgesandten vom 30. Oktober 1816 bereits ab der ersten Sitzung der Bundesversammlung galt,⁵⁶⁸ wurde eine nicht abgegebene Stimme, wenn diese nicht in der nächsten Sitzung nachgereicht wurde, als bejahende Stimme gewertet, um Einstimmigkeit herbeizuführen. Selbiges regelte § 10 der Geschäftsordnung der Bundesversammlung von 1854.

a) Die Fälle einstimmiger Entscheidung

Nach Art. 7 DBA konnte in den Fällen, wo es auf die Annahme oder Abänderung der Grundgesetze, auf organische Bundeseinrichtungen, jura singulorum oder Religionsangelegenheiten ankam, sowohl im Engeren Rat als auch im Plenum ein Beschluss nur einstimmig gefasst werden.⁵⁶⁹ Dies wurde zusammenfassend auch in § 12 der Geschäftsordnung der Bundesversammlung aufgenommen. Art. 15 WSA modifizierte die Regelung

567 Ebd. und *Treichel* (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 244, S. 1447.

568 Siehe dazu auch oben 3. Kap., A.

569 Ausführlich hierzu *Frank*, Stimmenmehrheit und Stimmeneinheit, S. 38 ff.

bezüglich der *jura singulorum* insoweit, als dass in diesen Fällen „ohne freie Zustimmung sämtlicher Betheiligten kein die selben verbindender Beschluß gefaßt werden“ konnte. Demnach war nur Einstimmigkeit der betroffenen Mitgliedstaaten erforderlich, nicht jedoch Einstimmigkeit aller Staaten. Die Wiener Schlussakte stellte noch für weitere Entscheidungen ein Einstimmigkeitserfordernis auf. Nach Art. 6 WSA war für die Aufnahme eines neuen Mitgliedes die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erforderlich; ebenso wie für die Veränderungen in den Rechten und Pflichten im Zuge von Besitzstandsveränderungen, beispielsweise Stimmveränderungen durch Zusammenschlüsse von Staaten. Selbiges galt für die freiwillige Abtretung von Souveränitätsrechten zu Gunsten eines Nichtverbündeten. Auch für den Fall „wo einzelnen Bundesgliedern eine besondere, nicht in den gemeinsamen Verpflichtungen Allen begriffene Leistung oder Verwilligung für den Bund zugemuthet werden sollte“, wie bei den *jura singulorum*, sah Art. 15 WSA die Erforderlichkeit der Zustimmung sämtlicher Beteiligter vor. Art. 14 WSA stellte klar, dass insbesondere bei den organischen Einrichtungen nicht nur über die Vorfrage, ob solche notwendig sind, sondern auch über Entwurf und Anlage derselben in ihren allgemeinen Umrissen und wesentlichen Bestimmungen, im Plenum und durch Einstimmigkeit zu entscheiden war. Wurde die Errichtung einer solchen organischen Bundeserrichtung bejaht, waren sämtliche weiteren Verhandlungen über die Ausführung im Einzelnen dem Engeren Rat überlassen, wobei dort wiederum durch Stimmenmehrheit entschieden wurde. Darüber hinaus kann auch die Regelung des Art. 64 WSA zu den einstimmigen Entscheidungen gezählt werden. Dieser regelte, dass für „gemeinnützige Anordnungen, deren Zweck nur durch die zusammenwirkende Theilnahme alle Bundesstaaten vollständig erreicht werden kann“ eine freiwillige Vereinbarung zwischen allen Mitgliedstaaten erforderlich sein sollte, also im Ergebnis Einstimmigkeit anstatt einer Zweidrittelmehrheit.⁵⁷⁰

570 So *Klüber*, Öffentliches Recht, S. 154; anders *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., S. 53; „Sollte über gemeinnützige Anordnungen, und besonders in der ausgedehnten Bedeutung, welche dem Worte neuerlich beigelegt worden ist, anders als durch Einhelligkeit entschieden werden, so wäre die ganze mit so vieler Sorgfalt hier gezogene Grenzlinie zwischen der Kompetenz des Bundes, und den Rechten der einzelnen Bundesstaaten verrückt, und die Selbstständigkeit der innern Gesetzgebung der letzteren auf einem ihrer wichtigsten Punkte gefährdet.“, zitiert nach *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 197.

b) Die Entstehung der Regelungen auf dem Wiener Kongress

Der Entwurf vom 23. Mai 1815 sah ursprünglich gem. Art. 7 Einstimmigkeit nur für die Entscheidung des Plenums über die Annahme der Grundgesetze vor. Die Deputierten der Fürsten schlugen auf der zweiten Sitzung vor, dass die Einstimmigkeit ebenso für künftige Abänderungen des Bundesvertrages gelten müsse. Der dänische Bevollmächtigte äußerte dann bezüglich Art. 4 des Entwurfs, dass „da wo es auf Grundgesetze, organische Einrichtungen oder Abänderungen des Bundes Vertrags ankomme [...] von majora nicht die Rede seyn“⁵⁷¹ könne, also Einstimmigkeit erforderlich sei. Bayern, Hessen-Darmstadt und die Deputierten der Fürsten und Städte schlugen bei der Diskussion um Art. 6 des Entwurfs vor, dass Einstimmigkeit auch für *jura singulorum* zu gelten habe.⁵⁷² Auf der vertraulichen Konferenz Österreichs, Preußens und Hannovers am 28. Mai 1815 einigten sich diese Staaten darauf, dass Ausnahmen von der Mehrheitsregel bei allgemeinen Gesetzen, Änderungen der Bundesakte, *jura singulorum* und Religionssachen geben solle.⁵⁷³ Auf der folgenden dritten Sitzung fragte Metternich die Bevollmächtigten, in welchen Fällen die Stimmenmehrheit entscheiden solle.⁵⁷⁴ Offensichtlich ohne große Diskussion wurde diesbezüglich die Stimmenmehrheit als Regel festgelegt und Ausnahmen hiervon, wie von Österreich, Preußen und Hannover angedacht, für allgemeine Gesetze, Änderungen der Bundesakte, *jura singulorum* und Religionssachen beschlossen.⁵⁷⁵ Eine zur Redaktion der Art. 4 und 7 des Entwurfs eingesetzte Kommission schlug vor, dass dort „wo es auf „Annahme oder Abänderung der Grundgesetze, auf organische Bundes-Einrichtungen, *jura singulorum* oder Religions-Angelegenheiten“ ankommt, ein einstimmiger Beschluss erforderlich sein solle.⁵⁷⁶ Dieser Wortlaut wurde dann auch in die Endfassung der Bundesakte in Art. 7 DBA übernommen.

Die Einstimmigkeit war demnach nicht von vornherein für Entscheidungen vorgesehen, sondern wurde erst nachträglich auf den zweiten deutschen Konferenzen eingefügt. Hinsichtlich der Einstimmigkeit von als wesentlich angesehener Entscheidungen bestand wohl bei allen Staaten das Interesse, nicht durch Mehrheit überstimmt werden zu können, sodass

571 Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 232, S. 1324.

572 Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 232, S. 1325.

573 Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 235, S. 1367.

574 Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 236, S. 1372.

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

576 Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, S. 1432.

auch die Großmächte Österreich und Preußen, die keine Sperrminorität in der Bundesversammlung hatten, dieser Regelung bereitwillig zustimmen.⁵⁷⁷ In der Wiener Schlussakte wurden die Vorgaben für einstimmige Entscheidungen dann präzisiert.

c) Die Entwicklung bis zur Wiener Schlussakte

Über das Einstimmigkeitserfordernis wurde in der Anfangszeit des Deutschen Bundes diskutiert, insbesondere im Zuge des Bundesbeschlusses vom 11. März 1819 über die Bildung des 8. und 9. Armeekorps, wonach die Bundestruppen Kurhessens und Hessen-Darmstadts unterschiedlichen Heeresabteilungen zugeordnet wurden. Dabei kam es zu Diskussionen über das Verhältnis von Art. 6 und 7 DBA. Diese Entscheidung über die Bildung der Armeekorps warf die Frage auf, welche Mehrheit bei der Ausführung organischer Bundeseinrichtungen oder von Bundesgesetzen entscheidend sein sollte. Denn grundsätzlich entschied über organische Bundeseinrichtungen das Plenum mit einstimmiger Entscheidung, wobei die Frage ob die Angelegenheit in das Plenum gehörte, durch den Engeren Rat mit absoluter Mehrheit entschieden wurde.⁵⁷⁸ Der Bundesbeschluss wurde aber mit absoluter Mehrheit gefasst, was die beiden hessischen Fürsten zu einem Antrag veranlasste, wonach genau bestimmt werden sollte, wann Stimmenmehrheit entscheide.⁵⁷⁹ Der preußische Außenminister *Bernstorff* erkannte hierin eine wesentliche Frage für den weiteren Bestand des Bundes, denn „da jede organische Einrichtung eine Menge einzelner Bestimmungen nöthig macht, bei denen allen es so gut wie unmöglich ist, auf völlige Uebereinstimmung der Ansichten zu rechnen, man hiebei eine Auskunft finden oder die Bildung der organischen Einrichtungen ganz aufgeben muß. Ohne jene organischen Einrichtungen hat jedoch der Bund selbst weder Bestand noch Wirkung, die alle deutschen Staaten den Wunsch und das Interesse haben, ihm zu geben.“⁵⁸⁰ Der österreichische Präsidialgesandte schlug vor, dass in den Fragen über die Ausgestaltung organischer Bundeseinrichtungen eine Zweidrittelmehrheit gelten solle. Schlussendlich wurde auf Vorschlag des badischen Gesandten eine Kommission zur Begutachtung der Frage, wann Stimmenmehrheit in der Bundesversammlung (insbesondere bei or-

577 *Hundt*, *Mindermächtige*, S. 287.

578 *Treichel* (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, S. XLVI.

579 *Treichel* (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 2, Dok. 84, S. 339 f.

580 *Treichel* (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 2, Dok. 86, S. 345 f.

ganischen Bundeseinrichtungen) entscheide, eingerichtet. In dem Kommissionsgutachten gingen die Kommissionsmitglieder davon aus, dass „nur die Frage, ob eine solche Einrichtung zu treffen sey (so fern sie nicht durch die Bundesacte bereits entschieden ist), daß die Bestimmung ihres Zweckes und ihrer wesentlichen Beschaffenheit, durch einmüthige Verhandlung zu entscheiden, die Anwendung aber der festgesetzten Grundzüge, oder die Ausführung der Sache einem beschleunigten und endenden Verfahren nach Stimmenmehrheit anheimzustellen sey.“⁵⁸¹ Einstimmigkeit sollte demnach nur bei der Entscheidung über die Erstellung einer Bundeseinrichtung und nicht bei den einzelnen Ausführungsbeschlüssen gelten. Weiterhin sollten provisorische Einrichtungen durch Mehrheitsbeschlüsse geschaffen werden, die so lange in Kraft bleiben würden, bis über die Abfassung von Grundgesetzen und definitiven organischen Einrichtungen Einvernehmen erzielt worden sei. Zudem schlug die Kommission vor, „es möge demnächst als Grundsatz angenommen werden, daß für organische Bundeseinrichtungen überhaupt, da sie ohnehin nur Folgen bestehender Grundgesetze seyn können, die definitive Entscheidung durch eine auf zwei Drittheile der Stimmen beruhende Mehrheit zu fassen sey.“⁵⁸² Daneben sollte der Inhalt des Gutachtens „einstweilen als Provisorium“ bis zu einer abschließenden Entscheidung angewandt werden.⁵⁸³ In der Sitzung der Bundesversammlung vom 29. Juli 1819 erging dann ein Mehrheitsbeschluss, wonach die im Kommissionsgutachten gemachten Anträge und Vorschläge den jeweiligen Regierungen vorzulegen waren, um dann mit deren Instruktionen über die Annahme, sowie gewünschten Abänderungen oder Zusätze, bei der Wiedereröffnung der Sitzungen der Bundesversammlung abzustimmen. Inzwischen sollte jedoch das Gutachten als Provisorium gelten.⁵⁸⁴

d) Die Regelungen in der Wiener Schlussakte

Zu einer weiteren Abstimmung kam es jedoch nicht, denn diese Materie wurde dann insbesondere in den Artikeln II bis 15 WSA geregelt. Nach Art. 13 WSA wurde, in Bestätigung des Art. 7 DBA, über die Annahme neuer Grundgesetze, oder die Abänderung der bestehenden und organische Einrichtungen, das heißt, bleibende Anstalten, als Mittel zur Erfüllung der

581 Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 2, Dok. 97, S. 401.

582 Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 2, Dok. 97, S. 405.

583 Ebd.

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

ausgesprochenen Bundeszwecke sowie die Aufnahme neuer Mitglieder in den Bund und Religionsangelegenheiten, nicht durch Stimmenmehrheit, sondern einstimmig entschieden. Allerdings durfte eine definitive Abstimmung über diese Gegenstände nur nach genauer Prüfung und Erörterung der den Widerspruch einzelner Bundesglieder bestimmenden Gründe erfolgen. Deren Darlegung durfte in keinem Falle verweigert werden. Die spezielle Frage bezüglich der organischen Bundeseinrichtungen fand sich in Art. 14 WSA wieder, wonach zwar über deren Errichtung im Plenum und durch Einstimmigkeit zu entscheiden war, sämtliche weiteren Verhandlungen über die Ausführung im Einzelnen aber im Engeren Rat durch Stimmenmehrheit zu beschließen waren.

Die Frage der Fassung der Bundesbeschlüsse durch Stimmenmehrheit wurde vom badischen Vertreter als die wesentlichste der gesamten Wiener Ministerialkonferenzen angesehen.⁵⁸⁵ Zuständig war die zweite Kommission, welche sich aus dem Vertreter Preußens, den Vertretern der Mittelstaaten Württemberg, Baden und Kurhessen sowie des Vertreters der Kleinstaaten Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz zusammensetzte.⁵⁸⁶ Bei den Beratungen der Kommission äußerte der badische Vertreter, dass „zwar in der Regel alle organischen Bundeseinrichtungen nur mittels der Stimmeneinheit in Pleno beschlossen werden können, daß hiervon aber die durch die Bundesacte schon gebotenen organischen Einrichtungen eine Ausnahme machen, deren Anordnung und Ausführung mittels Stimmenmehrheit erfolgen könne und müsse.“⁵⁸⁷ Darunter würden sowohl die in der Deutschen Bundesakte namentlich genannten Anordnungen fallen, aber auch solche, die Voraussetzung für die Existenz des Bundes seien, wie z. B. die diplomatischen Verbindungen des Bundes, die Organisation des Bundesheeres, Festsetzungen über Bundesfestungen und die durch die Executionsordnung bedingten organischen Einrichtungen. Lediglich bei solchen Einrichtungen, die nur das Bundeswohl förderten, ohne zur Existenz des Bundes notwendig zu sein, sei die Stimmeneinheit vorausgesetzt.⁵⁸⁸ Er kritisierte insbesondere den preußischen Vorschlag, die Stimmeneinheit bei der Abstimmung über die Einrichtung organischer Bundeseinrichtungen beizubehalten, da „beinahe jede, auch noch so nothwendige organi-

585 F. v. Weech, *Correspondenzen und Actenstücke zur Geschichte der Ministerconferenzen von Carlsbad und Wien in den Jahren 1819, 1820 und 1834*, S. 61.

586 Vgl. Aegidi, *Schluß-Acte*, S. 23.

587 v. Weech, *Correspondenzen*, S. 61 f.

588 v. Weech, *Correspondenzen*, S. 62.

sche Einrichtung an dieser Klippe scheitern müßte.⁵⁸⁹ Weiterhin machte Preußen den Vorschlag, dass für die Modalitäten der Bundeseinrichtung zwar grundsätzlich auch eine einstimmige Entscheidung erforderlich sei, wenn aber eine Zweidrittelmehrheit erreicht sei, sollten die zustimmenden Mitglieder an den Beschluss gebunden, die ablehnenden Mitglieder von der organischen Einrichtung ausgeschlossen sein.⁵⁹⁰ Darin sah Baden aber eine klare Verletzung von Art. 3 DBA, die „mit der Zeit zu einem Bund im Bund, zu einer *societas inaequalis* führen würde.“⁵⁹¹ Aus den badischen und preußischen Ideen entstand dann der erste Antragsentwurf durch den Vertreter Mecklenburg-Schwerins und Mecklenburg-Strelitz.⁵⁹² Nach einigen weiteren Anpassungen innerhalb der Kommission legte diese auf der zehnten Sitzung der Wiener Ministerialkonferenzen ihre Anträge vor.⁵⁹³ In den Sitzungen 17, 18 und 19 wurde über diesen weiter diskutiert, wobei es zunächst keine größeren Auseinandersetzungen über die Frage gab.⁵⁹⁴ Lediglich das mittelstaatliche Württemberg lehnte das gefundene Ergebnis ausdrücklich in der 20. Sitzung ab.⁵⁹⁵ Der Entwurf sah vor, dass für Beschlüsse über Annahme neuer Grundgesetze, Abänderung oder authentische Erklärung der bestehenden; organische Einrichtungen, das heißt bleibende Anstalten als Mittel zur Erfüllung der ausgesprochenen Bundeszwecke; Aufnahme neuer Mitglieder in den Bund und Religionsangelegenheiten, eine einstimmige Entscheidung erforderlich war.⁵⁹⁶ Virulent wurde die Frage der Stimmenmehrheit erneut in der 23. Sitzung durch einen Antrag des nassauischen Vertreters. Dieser argumentierte, dass, da es keinem Mitgliedstaat erlaubt war, sich vom Deutschen Bund zu lösen, diesem die Mittel zustehen müssten, zu verhindern, dass ein Mitgliedstaat seine Mitwirkung zur Erreichung der Bundeszwecke jemals verweigern würde.⁵⁹⁷ Eine zwingende einstimmige Entscheidung sei daher nur bei solchen Grundgesetzen und organischen Einrichtungen zulässig, von denen die Fortdauer des Bundes nicht abhängig sei, da ansonsten die Auflösung

589 v. Weech, *Correspondenzen*, S. 64.

590 v. Weech, *Correspondenzen*, S. 63.

591 v. Weech, *Correspondenzen*, S. 64.

592 Abgedruckt bei v. Weech, *Correspondenzen*, S. 65 ff.

593 *Aegidi*, *Schluß-Acte*, S. 53 ff.; zu den weiteren Verhandlungen in der Kommission siehe v. Weech, *Correspondenzen*, S. 68 ff.

594 *Aegidi*, *Schluß-Acte*, S. 116, 124 f., 129 f., 143 f.

595 *Aegidi*, *Schluß-Acte*, S. 150 ff.

596 Vgl. die Gegenüberstellung von Entwurf und späteren Art. 13 WSA bei v. Weech, *Correspondenzen*, S. 71.

597 *Aegidi*, *Schluß-Acte*, S. 261.

des Bundes bei Ablehnung eines solchen Beschlusses die Folge sei.⁵⁹⁸ Daneben sah er eine Missbrauchsgefahr bezüglich der Abstimmung über die authentische Erklärung der bestehenden Grundgesetze. „Denn so wie ein Bundesglied dabei interessirt ist, oder interessirt zu sein glaubt, daß die Vollziehung unterbleibe, braucht in diesem Fall nur von dem Bundesgliede die Behauptung aufgestellt zu werden, daß die Anwendung der grundgesetzlichen Bestimmungen auf den gegebenen Fall durch den Bund einer authentischen Erklärung eines Grundgesetzes gleich zu achten sei.“⁵⁹⁹ Metternich hielt dem entgegen, dass die Einstimmigkeit von Entscheidungen die Souveränität der Fürsten und damit den Deutschen Bund als Staatenbund sichere.⁶⁰⁰ „Der wirksamste Schutz der Souveränitätsrechte der Bundesglieder liege unstreitig in der Befugniß, in gewissen grundgesetzlich bestimmten Fällen einem von der Mehrheit vorgeschlagenen Beschlusse ihren Beitritt zu versagen, so wie hinwiederum das Interesse der Gesamtheit im Bunde dadurch geschützt sei, daß außer jenen in der Praxis ohnehin nicht häufigen Fällen, für alle übrigen, und besonders für alle auf Anwendung und Ausführung der Gesetze sich beziehende Fragen, die Entscheidung durch Stimmenmehrheit gelte.“⁶⁰¹ Er schlug daher einen Vorbehalt vor, „daß das den Bundes-Gliedern vorbehaltene Recht, für gewisse Beschlüsse Einhelligkeit zu verlangen, nicht von einem blinden Veto, sondern von einem qualifizirten, mit Gründen belegten, folglich discussionsfähigen Widersprüche zu verstehen sei [. . .].“⁶⁰² Der nassauische Vorschlag wurde von dem preußischen, dem bayrischen, dem Vertreter Kurhessens und auch anderen Bevollmächtigten abgelehnt, mit der Begründung, dass damit Art. 7 DBA aufgehoben würde und eine so wesentliche Änderung zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr möglich sei.⁶⁰³ V. Weech berichtet, dass der preußische Vertreter dem Prinzip der Entscheidung durch Stimmenmehrheit hauptsächlich entgegengetreten sei, „weil man ihm eingeredet habe, die Handelsfrage werde, sobald dieses Prinzip angenommen sei, gegen Preußen entschieden.“⁶⁰⁴ Auf Vorschlag Metternichs wurde dessen Entwurf an die Redaktionskommission abgegeben.⁶⁰⁵ Eine Änderung erfolgte jedoch nicht

598 *Aegidi*, *Schluß-Acte*, S. 262.

599 *Aegidi*, *Schluß-Acte*, S. 264.

600 *Aegidi*, *Schluß-Acte*, S. 231 f.

601 *Aegidi*, *Schluß-Acte*, S. 232.

602 *Aegidi*, *Schluß-Acte*, S. 233.

603 *Aegidi*, *Schluß-Acte*, S. 234.

604 v. Weech, *Correspondenzen*, S. 70.

605 *Aegidi*, *Schluß-Acte*, S. 234.

mehr, sondern Metternichs Vorschlag⁶⁰⁶ wurde unverändert in Art. 13 WSA übernommen.

Im Gegensatz zu den Verhandlungen auf dem Wiener Kongress, bei denen die meisten Staaten der Einstimmigkeitsregel zustimmten, gab es auf den Wiener Ministerialkonferenzen einige, allen voran der badische und nassauische Vertreter, die diese möglichst weit einschränken wollten, um die Fortentwicklung des Bundes zu sichern. Dem gegenüber stand aber insbesondere die preußische Gegenseite, die auch unterstützt durch Österreich, an der Einstimmigkeit festhalten wollte und sich schließlich durchsetzte. Die einzigen Einschränkungen der Einstimmigkeitsregelung fanden sich demnach in Art. 13 und Art. 14 WSA, wonach zum einen bei Ablehnung deren Gründe vorgetragen werden mussten und zum anderen die Ausführung der organischen Bundeseinrichtungen im Einzelnen durch Stimmenmehrheit entschieden wurde.

4. Die Beurteilung der Gleichheit und der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten

Die Quoren der Bundesversammlung und insbesondere die Frage, in welchen Fällen eine Mehrheitsentscheidung vorgesehen war, mussten auch dem Gleichheitsgebot des Art. 3 DBA entsprechen.

a) Mehrheitsentscheidungen als Gleichheitsverstoß?

Zunächst kann die Frage aufgeworfen werden, ob nicht schon der grundsätzliche Entschluss in der Bundesakte und insbesondere der Wiener Schlussakte für die Mehrheitsentscheidung als Regelfall der Beschlussfassung einen Verstoß gegen die Gleichheit der Mitgliedstaaten darstellte. Beispielsweise geht *Leibholz* für die Weimarer Republik als Bundesstaat davon aus, dass die Gleichheit der Länder durch das Majoritätsprinzip in Frage gestellt werde, insbesondere, wenn einige Staaten längere Zeit ihren Willen im Rahmen einer Majoritätsentscheidung nicht durchsetzen können.⁶⁰⁷

Die Frage, in welchen Fällen eine Mehrheitsentscheidung zulässig sein soll, wurde seit der Antike thematisiert. Die Einstimmigkeitsregel, als

606 Abgedruckt bei *Aegidi*, *Schluß-Acte*, S. 260.

607 *Leibholz*, *Gleichheit vor dem Gesetz*, S. 145.

eine der ältesten Regeln der Entscheidungsfindung, wurde erst allmählich durch die sich entwickelnde Mehrheitsregel teilweise abgelöst bzw. ergänzt und fand insbesondere in der athenischen Demokratie erstmals umfassend Anwendung.⁶⁰⁸ Im Mittelalter waren Personalentscheidungen durch Wahlen und Sachentscheidungen durch Abstimmungen aufgrund der monarchischen Alleinherrschaft nicht annähernd so wichtig wie in der Antike.⁶⁰⁹ Im kanonischen Recht galt für Personalentscheidungen bis zum 12. Jahrhundert und darüber hinaus die Einstimmigkeitsregel.⁶¹⁰ Durch die Wiederentdeckung der *Digesten* fand auch das Mehrheitsprinzip den Weg zurück ins Recht. Bei der Papstwahl im Jahr 1179 reichte daher erstmals eine Zweidrittelmehrheit der wählenden Kardinäle aus, wobei für die Zweidrittelmehrheit angenommen wurde, dass ein mindestens doppeltes Übergewicht der Stimmenanzahl eine Gewähr für die Vernünftigkeit bzw. Richtigkeit der Mehrheitsentscheidung darstelle.⁶¹¹ Im Jahr 1356 fand sich dann das Mehrheitsprinzip für die Königswahl auch in der Goldenen Bulle Kaiser Karls IV. Neben Personalentscheidungen wurde das Mehrheitsprinzip seit Ende des 13. Jahrhunderts auch für Sachentscheidungen angewandt.⁶¹² Dabei wurde, beispielsweise in der *Magna Charta* von 1215, auch das Mehrheitsprinzip übernommen, ebenso wie die qualifizierte Zweidrittel- oder Dreiviertelmehrheit.⁶¹³ Durch das Naturrecht behielt die Einstimmigkeitsregel auch in der Neuzeit einen hohen Stellenwert, aber das Mehrheitsprinzip wurde durch die Entwicklung zum Rechtspositivismus im 19. Jahrhundert eindeutig anerkannt.⁶¹⁴ Insbesondere im Völkerrecht wird aber die Einstimmigkeit von Entscheidungen als Ausdruck der (völkerrechtlichen) Gleichheit der Staaten angesehen und ist heute noch die

608 C. Thiele, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung innerhalb von Staaten und Staatenverbindungen, S. 22.; zur Geschichte der Mehrheitsentscheidung siehe auch O. v. Gierke, Über die Geschichte des Majoritätsprinzips, in: ders., Aufsätze und kleinere Monographien, Bd. II, hrsg. v. W. Pöggeler S. 831 ff.; zur *maior pars* in der römischen Antike: W. Ernst, *Maior pars* – Mehrheitsdenken in der römischen Rechtskultur, ZRG RA 132 (2015), S. 1 ff.; H. Höpker, Grundlagen, Entwicklung und Problematik des Mehrheitsprinzips und seine Stellung in der Demokratie, S. 26 ff.; E. Brocke, Einstimmigkeit, Mehrheitsprinzip und schiedsrichterliche Entscheidung als Mittel der Willensbildung, S. 2 ff.

609 Thiele, Verfahren, S. 33.

610 Ebd.

611 Thiele, Verfahren, S. 36.

612 Thiele, Verfahren, S. 37.

613 Thiele, Verfahren, S. 39.

614 Thiele, Verfahren, S. 42.

Regel.⁶¹⁵ Teilweise wurde sogar angenommen, dass jenes Gleichheitsprinzip sich hauptsächlich in dem Ausschluss der Staatenmajorisierung manifestiere.⁶¹⁶ In Staatenverbindungen war daher seit dem Wiener Kongress die Einstimmigkeit Grundregel für politische Konferenzen. Auch der Völkerbund beruhte maßgeblich auf diesem Prinzip, wenn auch für Verfahrensfragen eine einfache Mehrheit gem. Art. 5 Abs. 2 VBS ausreichend war. Durch die universelle Teilnahme an Staatenkonferenzen erwiesen sich Einstimmigkeitsentscheidungen aber in wichtigen Fragen als kaum mehr praktikabel, sodass Mehrheitsentscheidungen erforderlich wurden. So entscheiden heute die Vereinten Nationen gem. Art. 27 Abs. 2 UNCh in Verfahrensfragen mit einfacher Mehrheit. Nach Art. 18 Abs. 2 UNCh bedürfen Beschlüsse der Generalversammlung über wichtige Fragen, so genannte Sachfragen, einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder. Das Postulat der Einstimmigkeit bezieht sich daher im Völkerrecht vor allem auf internationale Konferenzen und den Abschluss internationaler Verträge und wird bei supranationalen Organisationen immer weiter verdrängt.⁶¹⁷ In den Verträgen selber, ist aber durchaus ein Verzicht auf das Einstimmigkeitserfordernis zugunsten einer Mehrheitsentscheidung möglich.

Damit zeigt schon der Blick auf die Entwicklungen im Völkerrecht, dass die Annahme, das Prinzip der Staatengleichheit lasse nur die Einstimmigkeitsregel zu, fehlerhaft ist.⁶¹⁸ Denn auch bei Anwendung des Mehrheitsprinzips ist die Gleichheit der Staaten gewahrt, „[...] indem alle gleichmäßig der Gefahr ausgesetzt sind, in einer Abstimmung majorisiert zu werden.“⁶¹⁹ Dies traf auch auf den Deutschen Bund zu, denn die Majoritätsentscheidung galt für alle Mitgliedstaaten gleichsam und keinem Staat kam ein Vetorecht zu.⁶²⁰ Daher und durch die freie Übereinkunft der Mitgliedstaaten in der Bundesakte für die Mehrheitsentscheidung als Regel, stellt diese keinen Verstoß gegen das Gleichheitsgebot dar. Dies unterstreichen auch zeitgenössische Bemerkungen einiger Staatsrechtler. *Klüber* stellt für den Deutschen Bund klar, dass „in gesellschaftlichen Verhältnissen, Entscheidung durch Stimmenmehrheit ursprünglich nicht gilt, sondern nur dann, wenn sie durch Vertrag, und nur soweit sie durch diesen fest gesetzt

615 Gornig, Völkerrecht, S. 332.

616 Leibholz, Gleichheit vor dem Gesetz, S. 140.

617 Gornig, Völkerrecht, S. 332.

618 Thiele, Verfahren, S. 43.

619 Schwarz-Liebermann, Mehrheitsentscheid, S. 24; Thiele, Verfahren, S. 46.

620 Selbiges gilt auch heute nach den Regelungen des Grundgesetzes, Pleyer, Föderative Gleichheit, S. 193.

ist.“⁶²¹ *Jordan* erklärt, dass die Stimmenmehrheit für einen gültigen Bundesbeschluss zum einen nach der Bundesakte hinreichend sei, dies aber „auch schon die Natur der Collegialverfassung mit sich bringt, indem die Einstimmigkeit alle Glieder eines Collegiums nur selten eintreten wird, und daher die Bedingung derselben die Thätigkeit des Collegiums selbst geradezu hemmen würde. Ueberhaupt ist der Gesamtwille einer geselligen Genossenschaft nur in dem Willen der Mehrheit zu suchen.“⁶²² Dass aber dennoch die grundsätzliche „Antinomie“⁶²³ zwischen Gleichheit und Mehrheitsentscheidung auch im Deutschen Bund gesehen wurde, zeigt allein schon die Tatsache, dass im Plenum die Entscheidungen nur durch die qualifizierte Zweidrittelmehrheit getroffen werden konnten. Insofern sollte ein Ausgleich zwischen den Befürwortern der Einstimmigkeitsentscheidung und der Mehrheitsentscheidung gefunden werden.⁶²⁴

Damit lässt sich festhalten, dass die bloße Mehrheitsentscheidung keinen Verstoß gegen die Gleichheitsregel des Art. 3 DBA darstellte. Zudem galt daneben für elementare Entscheidungen nach Art. 7 DBA, also die Annahme oder Abänderung der Grundgesetze, organische Bundes-Einrichtungen, *jura singulorum* oder Religionsangelegenheiten, die Einstimmigkeit, in der die Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten ihren Ausdruck fand.⁶²⁵

b) Zur Zulässigkeit der Präsidialstimme

Einen auf den ersten Blick offensichtlichen Verstoß gegen die Gleichheit der Mitgliedstaaten stellt die Präsidialstimme Österreichs dar, mit der bei Stimmengleichheit im Engeren Rat eine Entscheidung herbeigeführt werden konnte. Diese wurde bereits zur Zeit des Deutschen Bundes unter anderem durch *v. Struve* ausdrücklich kritisiert: „Durch die Vereinigung der Präsidialstimme mit der Votantenstimme hat Österreich sich zwei Stimmen am Bunde zu verschaffen gewußt, wodurch, bei der schon übergroßen Wucht seiner politischen Bedeutsamkeit die Rechtsgleichheit gänzlich beeinträchtigt wurde, welche unter den Stimmen im Bunde stattfinden sollte.“⁶²⁶

621 *Klüber*, Öffentliches Recht, S. 145.

622 *Jordan*, Lehrbuch des allgemeinen und deutschen Staatsrechts, S. 311.

623 *Leibholz*, Gleichheit vor dem Gesetz, S. 146.

624 Vgl. Vortrag des zweiten Ausschusses über die Frage wegen der Stimmen-Mehrheit, Zweite Beilage zum Protokoll der 10. Sitzung, abgedruckt in *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 60.

625 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 593.

626 *G. v. Struve*, Das öffentliche Recht des deutschen Bundes, Erster Theil, S. 381.

Dieser stellt aber besonders das „doppelten“ Rederecht des österreichischen Vertreters als Präsident und sofort danach als Bevollmächtigter Österreichs in den Vordergrund seiner Kritik.⁶²⁷ Auch v. Kaltenborn sieht in der Stellung Österreichs als Präsidium eine Modifikation der Gleichheit, stellt aber klar, dass, trotz der „reellen Privilegien“ hierin kein politisches Vorrecht zu sehen sei.⁶²⁸ Ebenso sieht Rudhart die Vorrechte des Präsidiums als notwendig, und daher gerechtfertigt, an, um ein ordnungsgemäßes Verfahren in der Bundesversammlung erst zu ermöglichen.⁶²⁹ Kretschmann schreibt in neuerer Zeit dazu, dass die Präsidialstimme Österreichs im Falle der Stimmengleichheit bei den anderen Mitgliedstaaten, insbesondere Preußen, zunehmend für Unmut sorgte.⁶³⁰

Auch der Stichentscheid bei Stimmengleichheit hat eine lange Tradition und kam bereits bei der ersten überlieferten Mehrheitsentscheidung zum Einsatz. Dabei entschieden die Athener, ob sie die Perser bei Marathon angreifen sollten. Nach Herodot stimmten fünf Strategen dafür und fünf dagegen, wobei als ausschlaggebende Stimme, die des Archon polemarchos Kallimachos herangezogen wurde.⁶³¹ Auch im Bundesrat des Deutschen Reiches galt nach dem Deutschen Bund eine ähnliche Regelung. Denn dort gab gem. Art. 7 Abs. 3 Satz 3 der Verfassung des Deutschen Reiches bei Stimmengleichheit die preußische Präsidialstimme den Ausschlag. Anders dagegen im Reichstag, in dem ein Stichentscheid nicht vorgesehen war und bei Stimmengleichheit der Antrag als abgelehnt galt.⁶³² Keinen Stichentscheid sehen auch die meisten heutigen Parlamente vor.⁶³³ Dies wird vor allem damit begründet, dass alle Stimmen gleich zu werten seien und beispielsweise ein Stichentscheid gegen den Grundsatz der formellen Gleichheit aller Stimmen verstoßen würde.⁶³⁴ Insbesondere für die Entschlussfassung von Regierungen gilt dieser aber noch heute häufig durch die Stimme des Vorsitzenden/Präsidenten.⁶³⁵

627 Ebd.

628 v. Kaltenborn, Bundesverhältnisse, S. 286 f.

629 Rudhart, Recht des Deutschen Bundes, S. 104.

630 C. Kretschmann, Gleichgewicht oder Hegemonie, in: Voigt (Hrsg.), Weltmacht auf Abruf, S. 79 (87).

631 Thiele, Verfahren, S. 23.

632 Nach § 51 Satz 5 GORT vom 12.06.1868; vgl. Thiele, Verfahren, S. 340 m. w. N.

633 Thiele, Verfahren, S. 341.

634 L. Weber, Die Beschlussfassung der Volksvertretung, S. 26.

635 So beispielsweise im Senat der USA. In diesem ist nach Art. 1 Section III der Verfassung der USA der Vizepräsident ebenfalls Präsident des Senates und hat dort

Für die Beurteilung der Präsidialstimme Österreichs als *votum decisivum* im Deutschen Bund ist zum einen zu beachten, dass es sich bei der Bundesversammlung nicht um ein Parlament im heutigen Sinne, sondern um eine Vertretung der Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes handelte. Daher können nicht die gleichen Maßstäbe an die formelle Gleichheit der Stimmen gestellt werden. Zudem griff die Präsidialstimme nur im Engeren Rat und nicht im Plenum ein, sodass in den wesentlichen Entscheidungen über den Deutschen Bund kein Stimmenscheid möglich war und damit auch keine „doppelte“ Stimme Österreichs gegeben. Nichtsdestotrotz bleibt die Tatsache bestehen, dass im maßgeblichen Entscheidungsorgan des Deutschen Bundes, dem Engeren Rat, Österreich im Fall der Stimmengleichheit tatsächlich zwei Stimmen hatte. Dafür gibt es auch augenscheinlich keine (sachliche) Begründung im Sinne der relativen Gleichheit. Aus den Akten zur Entstehung der Deutschen Bundesakte geht nicht hervor, warum die Präsidialstimme zum einen vorgeschlagen wurde und zum anderen, warum es kaum Widerspruch dagegen gab. Wahrscheinlich lässt sich dies nur mit dem früheren Rang als Inhaber der Kaiserkrone im Heiligen Römischen Reich und der Stellung als europäische Großmacht begründen. Teilweise wird angenommen, dass die innere Rechtfertigung für die entscheidende Stimme des Präsidenten in dessen guter Sachkenntnis lag.⁶³⁶ Dass dies Hintergrund der Entscheidung für eine Präsidialstimme Österreichs war, lässt sich aber nicht belegen. Zum einen finden sich keine Nachweise hierfür in den Akten zum Wiener Kongress und zum anderen hätte mit dieser Begründung genauso gut jeder andere Staat, insbesondere Preußen, den Vorsitz mit dem *votum decisivum* übernehmen können. Vielmehr ist für den Deutschen Bund anzunehmen, dass es sich um ein Überbleibsel des Kaiserreichs handelte. Abschließend ist nochmal zu betonen, dass der Fall der Stimmengleichheit nach den Regelungen der Geschäftsordnung der Bundesversammlung zunächst nur in Ausnahmefällen eintreten konnte, sodass der praktische Nutzen quasi nicht gegeben war.⁶³⁷ Nach dem Beschluss

zwar grundsätzlich keine Stimme, außer im Fall der Stimmengleichheit; vgl. auch Thiele, Verfahren, S. 342.

636 K. G. Schneider, Die Abstimmung unter besonderer Berücksichtigung der verschiedenen Mehrheitsbegriffe, S. 66.

637 Daher gab es wohl, bis auf bspw. bei v. Struve, auch kaum kritische Auseinandersetzungen mit der Präsidialstimme in der zeitgenössischen staatsrechtlichen Literatur. Die wohl tatsächlich geringe Bedeutung der österreichischen Präsidialstimme sieht man auch in den Diskussionen um eine Bundesreform in den 1860er-Jahren. Weder v. Rechberg noch v. Bernstorff gehen in ihren Beiträgen zum Verständnis des Vorsitzes auf diese ein, vgl. J. Müller (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. III Bd. 3, Der

der Geschäftsordnung von 1854 und der ausdrücklichen Anerkennung der Möglichkeit der Stimmenthaltung war eine Stimmengleichheit wahrscheinlicher, sodass die Präsidialstimme bei Abstimmungen im Engeren Rat auch verstärkt eine tatsächliche Rolle spielen konnte.⁶³⁸ Daher ging mit der neuen Geschäftsordnung auch eine rechtliche Stärkung der Position Österreichs als Präsidialmacht bzw. Vorsitzende der Bundesversammlung einher. Die Präsidialstimme wurde aber, soweit dies aus den Protokollen der Bundesversammlung hervorgeht, äußerst sparsam eingesetzt. Soweit ersichtlich wurde das *votum decisivum* nur zwei Mal und zwar jeweils bei der Besetzung von Kommissionen, also bei Personalentscheidungen und nicht bei inhaltlichen Abstimmungen genutzt.⁶³⁹ Der Präsidialstimme scheint also kein besonderer praktischer Wert zugekommen zu sein, wobei dies die rein rechtliche Ungleichbehandlung nicht schmälert.

IV. Die sonstigen Verfahrensregelungen

Neben der Sitzordnung und den Abstimmungsquoren sowie der Präsidialstimme enthielten die Deutsche Bundesakte sowie die Wiener Schlussakte, vor allem aber als deren Konkretisierung die Geschäftsordnung, noch weitere Regelungen zum Verfahren bei der Bundesversammlung, die auch teilweise Sonderrechte für das Präsidium beinhalteten. *Schulze* sieht dementsprechend auch ein tatsächliches Übergewicht des Präsidialgesandten.⁶⁴⁰ Diese Sonderstellung kritisierte insbesondere Bismarck als preußischer Vertreter gegen Ende des Deutschen Bundes. Dabei kam es beispielsweise zur sog. „Zigarren-Episode“ mit dem österreichischen Präsidialgesandten⁶⁴¹,

Deutscher Bund in der nationalen Herausforderung 1859–1862, Dok. 88, S. 415 ff. sowie *L. K. Aegidi/A. Klauhold*, Das Staatsarchiv, Bd. 2, S. 151 ff. Gleiches gilt für den Bericht des preußischen Staatsministeriums an König Wilhelm I., abgedruckt als Dok. 78 in *J. Müller* (Bearb.), in: Gall/Fahrmeir (Hrsg.), QGDB, Abt. III Bd. 4, Vom Frankfurter Fürstentag bis zur Auflösung des Deutschen Bundes 1863–1866, S. 462 ff.

638 Beispielsweise wurde die Gefahr der Stimmengleichheit und die Lösung durch die Präsidialstimme Österreichs im Rahmen der Mobilmachung 1866 diskutiert, vgl. *Allgäuer Zeitung*, 16. Juni 1866, Nr. 134, S. 537.

639 Protokolle der Bundesversammlung, 10. Sitzung vom 18. März 1824, §. 75: Wahl eines Ausschuss Mitglieds für Ausschuss in Militärangelegenheiten; 3. Sitzung vom 11. Januar 1864, §. 27: Wahl eines Ausschuss Mitglieds für Ausschuss für die Holstein-Lauenburgische Verfassungsangelegenheit.

640 *Schulze*, Deutsches Staatsrecht, I. Buch, S. 97.

641 *R. Brunst*, Drei Leuchtpuren in der Geschichte Deutschlands, S. 15.

aber auch zu Uneinigkeiten mit den anderen Gesandten bei der Frage der Etikette bei Antrittsbesuchen des neuen österreichischen Bevollmächtigten.⁶⁴² *Fischer* ordnet den Präsidialgesandten auch als „ein über allen Andern stehender und waltender Ordner und Leiter der Geschäfte“ ein.⁶⁴³

Nach Art. 5 DBA war jedes Bundesglied befugt, Vorschläge für die Beratung in der Bundesversammlung zu machen. Der Vorsitzende war verpflichtet, solche in einer zu bestimmenden Zeitfrist der Beratung zu übergeben. Die Vorläufige Geschäftsordnung schrieb weitergehend vor, dass die Anträge spätestens am Tag vor einer Sitzung dem Präsidium schriftlich mitzuteilen waren und dann durch den jeweiligen Stimmführer der Versammlung schriftlich übergeben wurden. Innerhalb von grundsätzlich vierzehn Tagen war dann über die Annahme zur Beratung durch die Bundesversammlung zu entscheiden. Diese Regelung wurde in § 19 der Geschäftsordnung von 1854 übernommen. Nach § 20 gingen die sonstigen Anträge, so wie überhaupt alle an die Bundesversammlung ergehenden Schreiben, zunächst an den Vorsitzenden. Dieser ließ sie in ein Register eintragen lassen und davon in der nächsten ordentlichen Sitzung die Anzeige und Verzeichnung ins Protokoll verfugen. Innerhalb von drei Wochen wurde die Anträge durch den Vorsitz eingebracht. Das Antragsrecht kam allen Mitgliedstaaten gleichermaßen zu; es gab keinerlei Unterscheidung zwischen den Staaten, beispielsweise nach der Stimmanzahl in der Bundesversammlung. Des Weiteren kamen dem Vorsitzenden insoweit auch nur organisatorische Aufgaben zu und er konnte nicht über die Annahme eines Antrags entscheiden. Daneben stand dem Vorsitzenden nach der Vorläufigen Geschäftsordnung und später § 7 der Geschäftsordnung von 1854 die An- und Absage der Sitzung zu, welche am Tag vor der Sitzung verfügt werden sollte. Dieser war weiterhin befugt, die Sitzung zur gewählten Uhrzeit zu eröffnen, vgl. § 14 der Geschäftsordnung von 1854. Zudem konnte das Präsidium gem. § 30 lit. b) der Geschäftsordnung von 1854, wie auch schon nach der Vorläufigen Geschäftsordnung, um Zweifel über die einzelnen Abstimmungen zu heben, wie auch um die Zahl der Abstimmenden für die eine oder andere Meinung zu berichtigen, eine wiederholte Umfrage anstellen. Außerdem schlug nach der Vorläufigen Geschäftsordnung das Präsidium den Protokollführer vor. Weiterhin übernahm die Präsidialkanzlei nach der Vorläufigen Geschäftsordnung die Funktionen der Bundeskanzlei und des Archivs und war auch gegenüber den dorti-

642 E. Schweighöfer, Bismarcks erste Bühne. Frankfurt am Main und der Deutsche Bundestag, S. 43 f.

643 K. Fischer, Die Nation und der Bundestag, S. 14.

gen Beamten weisungsbefugt. Dies wurde in § 31 der Geschäftsordnung von 1854 dahingehend geändert, dass nunmehr der Kanzleidirektor, der zugleich mit der Protokollführung in den Bundestagssitzungen beauftragt war, sowie die übrigen Bundesbeamten auf den Vorschlag des Präsidiums von der Bundesversammlung ernannt wurden. Die Ernennung geschah mittels geheimer Abstimmung. Die Entlassung der Kassen-, Registratur und Kanzleibeamten und Diener aus den Bundesdiensten, sowie die Versetzung auf eine andere Stelle konnte nur noch auf Grund eines Beschlusses der Bundesversammlung geschehen.

Daneben ist das Recht des Präsidialgesandten zu nennen, die Vollmachten der anderen Bevollmächtigten zu prüfen.⁶⁴⁴ Obendrein wurde mangels eines eigenen Bundeswappens nach der Vorläufigen Geschäftsordnung bis ins Jahr 1848 für das Präsidium das österreichische Wappen verwendet.⁶⁴⁵ Dass die österreichische Stellung als Vorsitz bzw. Präsidium der Bundesversammlung insbesondere für Preußen eine Prestigefrage war, zeigt sich daran, dass deren Vertreter Manteuffel im Jahr 1851 die Aufnahme Gesamtösterreichs in den Bund von der Anerkennung der preußischen Gleichberechtigung im Präsidium abhängig machte.⁶⁴⁶ Soweit Pleyer für einen möglichen zeitgenössischen Reformvorschlag des Präsidiums *Pfizer* zitiert, der das Rotationsprinzip für das Amt des Bundesobersten vorschlug⁶⁴⁷, verkennt dies dessen konkreten Inhalt. Denn *Pfizer* ging es nicht um die Stellung des Vorsitzenden der Bundesversammlung, sondern um eine generelle Vormachtstellung eines einzelnen Staates als Bundesobersten, die es so im Deutschen Bund nicht gab, die *Pfizer* aber als notwendig für eine Fortentwicklung betrachtete.⁶⁴⁸ Überdies führt er auch aus, dass eine solche Rotation, die auf dem Prinzip der republikanischen Gleichheit beruhe „bei der enormen Ungleichheit der verschiedenen Bundesstaaten an Gebietsumfang und Menschenzahl“ unmöglich sei.⁶⁴⁹

644 *Fischer*, Bundestag, S. 14 f.

645 *Fischer*, Bundestag, S. 15; in § 30 lit. h) der Geschäftsordnung von 1854 war dann geregelt, dass das Siegel, dessen sich die Bundesversammlung und die Bundeskanzlei bedient, der deutsche Reichsadler mit der Umschrift: „Deutscher Bund“ respective „Deutsche Bundes=Canzley.“ war.

646 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 924.

647 *Pleyer*, Föderative Gleichheit, S. 68.

648 *Pfizer*, Entwicklung des öffentlichen Rechts in Deutschland, S. 99.

649 *Pfizer*, Entwicklung des öffentlichen Rechts in Deutschland, S. 100.

V. Die Ausschüsse und Kommissionen der Bundesversammlung

Ein wesentlicher Aspekt blieb in der bisherigen Untersuchung der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten in der Bundesversammlung des Deutschen Bundes unberücksichtigt: die Ausschüsse der Bundesversammlung. Diese spielten für die Beratung und Beschlussfassung im Engeren Rat eine entscheidende Rolle, doch die Forschung berücksichtigte sie bis in jüngere Zeit nur am Rande.⁶⁵⁰ Schon *Jordan* sah die Einrichtung von Kommissionen und Ausschüssen „für alle jene Arbeiten, die sich für die Gesamtheit der Bundesversammlung nicht eignen“ als notwendig an.⁶⁵¹ Neben den Ausschüssen existierten durch die Bundesversammlung eingesetzte Kommissionen, nämlich die Sachverständigen- und Lokalkommissionen, wie beispielsweise die Militärkommission.⁶⁵² Die Bundesversammlungskommissionen und -ausschüsse waren von der Bundesversammlung bestellt und ihr untergeordnete Behörden, welche bestimmte, ihnen übertragene Geschäfte zu verrichten hatten.⁶⁵³ Die Ausschüssen und Kommissionen bildeten eine eigenständige politische Handlungsebene der Bundesversammlung gegenüber den Regierungen der Mitgliedstaaten.⁶⁵⁴ „Ausschuss“ meinte dabei in der Regel ein engeres Gremium in einer politischen Repräsentationskörperschaft, während der Begriff Kommission ursprünglich in der Rechtsprechung oder Verwaltung verwendet wurde und bezeichnete Gremien, die mit einem bestimmten Auftrag versehen waren und vorübergehend eingesetzt wurden. In der Bundesversammlung kann zwischen den Gremien unterschieden werden, die innerhalb der Bundesversammlung aus den Gesandten gebildet wurden und solchen, die aus externen Sachverständigen bestanden. Die aus den Gesandten bestehenden Gremien wurden zunächst als Ausschüsse, später aber, insoweit irreführend, als Kommissionen bezeichnet. Daher sollen hier die von *Kreutzmann* genutzten Definitionen genutzt werden, wonach die aus den Gesandten bestehenden Gremien als „Ausschüsse“ zu bezeichnen sind, und die weiteren Gremien

650 So *Siemann*, Staatenbund, S. 325. Mittlerweile liegt für die Zeit von 1816 bis 1848 die umfassende Arbeit von *Kreutzmann* vor, *M. Kreutzmann*, Föderative Ordnung und nationale Integration im Deutschen Bund 1816–1848.

651 *Jordan*, Staatsrecht, S. 333.

652 *Kreutzmann*, Föderative Ordnung, S. 77.

653 *Jordan*, Staatsrecht, S. 334.

654 Hier und im Folgenden *Kreutzmann*, Föderative Ordnung, S. 24 ff.

als „Sachverständigenkommissionen“ mit der Untergruppe der „Lokalkommissionen“.⁶⁵⁵

1. Allgemeines

Der Begriff des Ausschusses oder der Kommission findet sich in der Deutschen Bundesakte nur in Art. 11 DBA. Danach waren alle Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten vor der Bundesversammlung zu lösen, die dabei durch einen Ausschuss vermitteln sollte. Schlug diese Vermittlung fehl, war die Entscheidung der Austrägalinstanz einzuholen.⁶⁵⁶ Ein weiterer Ausschuss wird noch in Art. 49 WSA genannt, wonach, bei Verhandlungen des Deutschen Bundes über Friedensverträge oder einen Waffenstillstand, die Bundesversammlung „zu spezieller Leistung derselben“ einen Ausschuss zu bestellen hatte.

Die Einrichtung von festen Ausschüssen bzw. Komitees für bestimmte Geschäftsbereiche wurde erstmals im ersten Entwurf der Geschäftsordnung für die Bundesversammlung im September 1816 vorgeschlagen. Vorbild waren die Komitees des Wiener Kongresses.⁶⁵⁷ Nach preußischer Kritik hieran schwächte der österreichische Präsidialgesandte seinen Vorschlag dahingehend ab, dass die Ausschüsse nicht als ständige Einrichtungen, sondern nur für einzelne Gegenstände eingerichtet werden sollten.⁶⁵⁸ In Art. 14 der Vorläufigen Geschäftsordnung der Bundesversammlung war dann auch nur vorgesehen, dass über Ausschüsse oder Kommissionen in einzelnen Fällen entschieden werden sollte, ob „eine vorgängige Prüfung Berichtserstattung erforderlich sey“ und „wer solchenfalls deshalb zu committiren sey“.⁶⁵⁹ Nichtsdestotrotz wies der Präsidialgesandte in seinem ersten Geschäftsvortrag auf der zweiten Sitzung der Bundesversammlung vom 11. November 1816 auf die Möglichkeit der Einsetzung beständiger Ausschüsse für vier Geschäftsbereiche (auswärtige Angelegenheiten, Militärwesen des Bundes, Gesetzgebung und Erhaltung der Bundesverfassung) hin.⁶⁶⁰ Beständige Ausschüsse könnten aber eine potenzielle Verletzung der Gleichheit der

655 Eine Lokalkommission nahm einen bestimmten Auftrag der Bundesversammlung vor Ort wahr, vgl. *Kreutzmann*, *Föderative Ordnung*, S. 25.

656 Siehe unten zur Austrägalinstanz, 3. Kap B. I.

657 *Kreutzmann*, *Föderative Ordnung*, S. 51.

658 Ebd., S. 55.

659 Protokolle der Bundesversammlung, 3. Sitzung vom 14. November 1816, § 12.

660 Protokolle der Bundesversammlung, 2. Sitzung vom 11. November 1816, § 7.

Rechte der Mitgliedstaaten des Bundes darstellen. Daher sollten Ausschüsse nur dort, „wo man es selbst angemessen finden wird“ eingesetzt werden, „aber ohne weder solche theoretische Scheidelinien, noch deren Beständigkeit aufzustellen, sondern sich nur vorzubehalten, bey jedem einzelnen Falle mit Ueberweisung desselben an einen vorbereitenden Ausschuß, diesen auch zugleich selbst durch Stimmenmehrheit zur Vorbereitung festzusetzen.“ Dadurch sollte die unbeschränkte Teilnahme aller Mitgliedstaaten an den Geschäften der Bundesversammlung sichergestellt werden.⁶⁶¹

Der erste Ausschuss der Bundesversammlung, der Reklamationsausschuss, wurde dann auch in der nächsten Sitzung der Bundesversammlung am 14. November 1816 eingesetzt.⁶⁶² Zwischen den Jahren 1816 und 1848 wurden insgesamt 201 Ausschüsse und Kommissionen (185 Ausschüsse, zehn Lokalkommissionen sowie sechs Sachverständigenkommissionen) von der Bundesversammlung eingesetzt.⁶⁶³ Davon bestanden zwei Drittel für weniger als zwei Jahre und nur 35 mehr als fünf Jahre.⁶⁶⁴ Einzelne Gremien, wie die Bundesmilitärkommission oder der Bundestagsausschuss für die Aufsicht über das Austrägalverfahren entwickelten sich aber zu permanenten Einrichtungen. Thematisch beschäftigen sich die Gremien überwiegend mit der Verfassung, organischer Einrichtung und Gesetzgebung des Deutschen Bundes (52 Gremien) sowie den Streitigkeiten zwischen den Bundesgliedern (47 Gremien).⁶⁶⁵

Personell lässt sich konstatieren, dass von den 94 Gesandten die Teil der Bundesversammlung waren, 83 mindestens einmal in einen Ausschuss gewählt wurden.⁶⁶⁶ Die Gesandten der beiden Großmächte Preußen und Österreich wurden in 87 bzw. 90 Fällen in einen Ausschuss gewählt. Von den Mittelstaaten war Sachsen mit 132 Wahlen in Ausschüsse am häufigsten vertreten, gefolgt von Bayern (127), Baden (83), Hannover (92), Württemberg (65), Kurhessen (57) und dem Großherzogtum Hessen (35). Unter den Kleinstaaten wurden Holstein und Lauenburg in 84 Fällen sowie Luxemburg in zehn Fällen in Ausschüsse gewählt. Zudem entfielen auf die 12. Stimme des Engeren Rates der Bundesversammlung (die Großherzog-

661 *Kreutzmann*, Föderative Ordnung, S. 61; Protokolle der Bundesversammlung, 2. Sitzung vom 11. November 1816, § 7.

662 Protokolle der Bundesversammlung, 3. Sitzung vom 14. November 1816, Zweites Protokoll, §. 5.

663 *Kreutzmann*, Föderative Ordnung, S. 92.

664 *Kreutzmann*, Föderative Ordnung, S. 94.

665 *Kreutzmann*, Föderative Ordnung, S. 97.

666 *Kreutzmann*, Föderative Ordnung, S. 100.

lich und Herzoglich Sächsischen Häuser) 40 Wahlen in Ausschüsse, auf die 13. Stimme (Braunschweig und Nassau) zehn, auf die 14. Stimme (Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz) 83, auf die 15. Stimme (Holstein-Oldenburg, Anhalt und Schwarzburg) 40, auf die 16. Stimme acht (Hohenzollern, Liechtenstein, Reuß, Schaumburg-Lippe, Lippe und Waldeck) und auf die freien Städte 43 Ausschusswahlen.⁶⁶⁷ Nach den absoluten Zahlen wurden demnach insbesondere Vertreter der Mittelstaaten besonders häufig in Ausschüsse gewählt. Lässt man allerdings die Nachwahlen zu Ausschüssen außer Acht, relativiert sich dieser Vorsprung. Zudem beteiligten sich Österreich und Preußen nicht an den Reklamationsausschüssen, sodass, wenn man diese daher nicht mit einbezieht, Österreich mit 64 Wahlen nur noch von Sachsen mit 78 Wahlen übertroffen wurde.⁶⁶⁸ Besonders deutlich wird das Übergewicht der beiden Großmächte und der größeren Mittelstaaten bei dem Bundesmilitärausschuss, der von Österreich, Preußen, Bayern und Hannover dominiert wurde. Hier waren Österreich und Preußen in 97 % der Zeit vertreten, Bayern in 92 % und Hannover in 74 %. Daneben waren Holstein und Lauenburg 98 %, das Großherzogtum Hessen 80 %, und Württemberg 68 % der Zeit vertreten; dagegen der Mittelstaat Baden nur insgesamt sechs Monate (2 %).⁶⁶⁹ Von den deutschen Kleinststaaten war die 14. Stimme lediglich in 9 % der Zeit vertreten, die 15. Stimme sogar nur in 1 % der Zeit – was einem Zeitraum von lediglich etwa zwei Monaten entspricht.

2. Die rechtliche Vorgaben für die Ausschüsse

Die Organisation und Arbeitsweise der Ausschüsse wurde durch die Geschäftsordnung für die Kommissionen der Deutschen Bundesversammlung vom 29. April 1819 geregelt.⁶⁷⁰ Nach § 1 erfolgte die Wahl durch die Mehrheit der Stimmen im Engeren Rat. Für die Reklamationsausschüsse setzte § 2 fest, dass diese grundsätzlich aus fünf Mitgliedern bestehen sollten, die dreimal im Jahr gewählt wurden. Weiterhin wurden bei Stimmengleichheit für zwei oder drei Mitglieder zur Besetzung der fünften (und damit letzten) Stelle in einem Reklamationsausschuss, „diese ersucht, falls das Präsidium sich des, in Fällen der Stimmengleichheit, ihm zustehenden voti decisivi

667 Kreutzmann, *Föderative Ordnung*, S. 106.

668 Kreutzmann, *Föderative Ordnung*, S. 107.

669 Kreutzmann, *Föderative Ordnung*, S. 108.

670 Protokolle der Bundesversammlung, 15. Sitzung vom 29. April 1819, §. 65.

nicht bedienen will, sich unter einander zu vereinigen, wie sie unter sich in bestimmten Fristen wechseln wollen.“⁶⁷¹ Für die Ausschüsse zur Vorbereitung allgemeiner Gesetze des Bundes, zur Erörterung und Festsetzung der Verbindlichkeiten, welche dem Bunde aus den, vor der Entstehung des Bundes, in Deutschland bestandenen Verhältnissen gemeinsam zur Last fallen können, sowie für Ausschüsse zur Regelung der in der Deutschen Bundesakte oder in der Wiener Kongressakte begründeten Ansprüche einzelner Personen, Gruppen oder Korporationen regelte § 3, dass diese nicht in eine permanente Instanz umgewandelt werden durften. Aufgrund der Dauerhaftigkeit ihrer Aufgaben, entwickelten sich einige dieser Ausschüsse aber dennoch zu beständigen Einrichtungen.⁶⁷² Eine Regelung zur Mitgliederanzahl dieser Ausschüsse enthielt § 3 nicht, vielmehr war dies im Einzelfall festzulegen. Nach § 5 endeten die Ausschüsse, bis auf die Reklamationsausschüsse, mit ihrem Schlussbericht an die Bundesversammlung. Zur konkreten Arbeitsweise der Ausschüsse enthielt die Geschäftsordnung keine näheren Vorgaben. Daher entwickelten sich meist neue, informelle Regeln.⁶⁷³ Vorsitzender des Ausschusses war zumeist dasjenige Mitglied, das auch in der Bundesversammlung den höchsten Rang einnahm; in den Sitzungen wurde nach der Sitzordnung des Engeren Rates vorgetragen.⁶⁷⁴ Eine Besonderheit der Ausschüsse war generell, dass die Gesandten in den Ausschüssen, anders als in der Bundesversammlung, ohne Instruktionen ihrer Regierungen handeln durften.⁶⁷⁵

3. Die Beurteilung der Gleichheit und der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten

Die Geschäftsordnung für die Kommissionen enthielt mit Blick auf die rechtliche Gleichheit der Mitgliedstaaten und damit der rechtlichen Stellung Mittelstaaten kaum besondere Regelungen. Die Wahl erfolgte im Engeren Rat mit einfacher Mehrheit, dem Präsidium stand nur im Falle des fünften Mitglieds eines Reklamationsausschusses das *votum decisivum* zu. Innerhalb der Ausschüsse übernahm dann zwar meist das in der Bun-

671 Protokolle der Bundesversammlung, 14. Sitzung vom 28. April 1819, §. 55, Beilage Nr. II.

672 *Kreutzmann*, Föderative Ordnung, S. 67.

673 *Kreutzmann*, Föderative Ordnung, S. 70.

674 Ebd.

675 *Kreutzmann*, Föderative Ordnung, S. 71 m. w. N.

desversammlung ranghöchste Mitglied den Vorsitz und die Sitzordnung des Engeren Rates gab die Reihenfolge der Äußerungen vor. Aber dieses Vorgehen war nicht normiert und entsprach am Ende nur den Regelungen der Bundesversammlung. In tatsächlicher Hinsicht wurden insbesondere Vertreter der Großmächte und Mittelstaaten in Ausschüsse gewählt; Kleinstaatenvertreter hingegen eher selten, so fanden sich Gesandte der 16. Stimme (Hohenzollern, Liechtenstein, Reuß, Schaumburg-Lippe, Lippe und Waldeck) nur in acht Fällen in Ausschüssen. Allerdings gab es mit Holstein und Lauenburg sowie den Gesandten der 14. Stimme (Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz) mit 83 bzw. 84 Wahlen auch Abweichung nach oben. Innerhalb der Mittelstaaten fällt auf, dass besonders Bayern und Sachsen (127 bzw. 132 Wahlen) häufig in Ausschüssen vertreten waren und das Großherzogtum Hessen (35 Mal) wesentlich seltener. Hier bestanden also auch zwischen den Mittelstaaten erhebliche Unterschiede, die vielfach aber wohl auch auf Kompetenz oder Beliebtheit der einzelnen Gesandten zurückzuführen waren und daher keine Rückschlüsse auf die Rechtsgleichheit der Staaten zulassen.⁶⁷⁶

Im Ergebnis verstießen die allgemeinen Regelungen zu den Ausschüssen nicht gegen die Rechtsgleichheit der Mitgliedstaaten gem. Art. 3 DBA. Die Mittelstaaten waren gegenüber den Großmächten und den Kleinstaaten rechtlich gleichgestellt.

4. Die Sachverständigenkommissionen

Für die Sachverständigenkommissionen galten jeweils eigene rechtliche Vorgaben. Diese sollen folgend exemplarisch an den beiden bekanntesten Sachverständigenkommissionen, der Militärkommission sowie der Zentralen Untersuchungskommission dargestellt werden.

a) Die Militärkommission

Die Militärkommission wurde durch Beschluss der Bundesversammlung am 15. März 1819 als Nachfolgerin des Militärkomitees geschaffen.⁶⁷⁷ Das Militärkomitee war am 9. April 1818 als erste Sachverständigenkommissi-

⁶⁷⁶ *Kreutzmann*, Föderative Ordnung, S. 100.

⁶⁷⁷ Protokolle der Bundesversammlung, 10. Sitzung vom 15. März 1819, §. 37.

on durch die Bundesversammlung eingerichtet worden und sollte den zuständigen Ausschuss der Bundesversammlung beraten.⁶⁷⁸ Es bestand aus zwölf Mitgliedern, wobei zwei von Österreich, und je einer von Preußen, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, Kurhessen, Großherzogtum Hessen, Dänemark und Luxemburg entsendet wurden.⁶⁷⁹ Das Militärkomitee wurde nach der Vorlage der Grundzüge der Kriegsverfassung durch Beschluss der Bundesversammlung vom 12. Oktober 1818 aufgelöst.⁶⁸⁰ Ausgangspunkt für die Schaffung der Militärkommission im Jahr 1819 war ein Antrag des österreichischen Präsidialgesandten in der Bundesversammlung vom 21. Januar 1819. Bei der Einleitung der weiteren Beratungen über die Kriegsverfassung schlug dieser vor, zur Unterstützung des zuständigen Ausschusses, sowie der Bundesversammlung insgesamt, eine neue Kommission einzurichten.⁶⁸¹

Aufgabenkreis der Militärkommission war nach Nr. II 1) des Beschlusses der Bundesversammlung vom 15. März 1819, der die Geschäftsordnung der Kommission mit Regelungen zu ihrer Zusammensetzung sowie Geschäftsgang enthielt, „[d]ie technischen Militär-Arbeiten zu liefern“, welche ihr von der Bundesversammlung oder dem zuständigen Ausschuss übertragen worden waren.⁶⁸² Neben den technischen Militärfragen war die Militärkommission nach *Keul* aber auch ein Gremium, in dem ständig politische Interessen vorgebracht und verfochten wurden. Es habe ein ständiger Kampf der einzelnen Bundesstaaten geherrscht, ihre militärpolitischen Vorstellungen gegenüber den Belangen des Bundes zu behaupten.⁶⁸³

aa) Die Diskussion um die Zusammensetzung der Militärkommission

Die Militärkommission bestand nach dem Beschluss der Bundesversammlung vom 15. März 1819, aus Vertretern der zehn Armeekorps des Bundesheeres⁶⁸⁴, wobei die Mitglieder mindestens im Rang eines Stabsoffiziers stehen mussten. Die Kommission hatte nach Nr. I. der Geschäftsordnung

678 *Kreutzmann*, Föderative Ordnung, S. 77.

679 Protokolle der Bundesversammlung, 22. Sitzung vom 4. Mai 1818, §§. 108 f.; Protokolle der Bundesversammlung, 25. Sitzung vom 20. Mai 1818, § 112; *Kreutzmann*, Föderative Ordnung, S. 77 in Fn. 67.

680 Protokolle der Bundesversammlung, 51. Sitzung vom 12. Oktober 1818, §. 234.

681 Protokolle der Bundesversammlung, 1. Sitzung vom 21. Januar 1819, § 4.

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

683 *Keul*, Bundesmilitärkommission, S. 29, 32.

684 Zum Bundesheer siehe unten 3. Kap., C. II. 1.

insgesamt sechs Mitglieder. Österreich stellte für das erste bis dritte Korps, Preußen für das vierte bis sechste Korps, Bayern für das siebte Korps und die weiteren Bundesstaaten für das achte bis zehnte Armeekorps je einen Bevollmächtigten im jährlichen Wechsel. Zu den stimmberechtigten Mitgliedern gab es jeweils nicht stimmberechtigte Vertreter derjenigen Divisionen der gemischten Armeekorps, die ihr Korps aktuell nicht in der Kommission vertraten. So unterhielten Preußen ab 1842 und Österreich ab 1846 einen zweiten Bevollmächtigten in der Kommission. Eine Sonderregelung wurde im Jahr 1829 auch bezüglich der Niederlande für Luxemburg getroffen. Der Gesandte der Niederlande für Luxemburg beantragte auf der 8. Sitzung der Bundesversammlung vom 19. März 1829 „zu Bewahrung des besondern Luxemburgischen Interesse“ einen ständigen, nicht stimmberechtigten Vertreter in die Bundesmilitärkommission entsenden zu dürfen. Hintergrund waren vor allem die Angelegenheiten bezüglich des Bundesfestung in Luxemburg⁶⁸⁵. Die Bundesversammlung stimmte diesem Antrag einstimmig zu, sodass die Niederlande ab diesem Zeitpunkt einen dauerhaften Vertreter in der Militärkommission hatten.

Zur Zusammensetzung der Kommission wurde seitens des österreichischen Präsidialgesandten in der Bundesversammlung zunächst vorgeschlagen, dass diese nach den Armeekorps aus einem österreichischen, einem preußischen, einem bayerischen und von jedem der drei gemischten Korps aus einem Militär-Bevollmächtigten, insgesamt also aus sechs Mitgliedern, bestehen sollte.⁶⁸⁶ Der Gesandte des Mittelstaats Sachsen schlug dagegen vor, dass die Militärkommission neben dem österreichischen, preußischen und bayerischen Abgeordneten aus sechs Abgeordneten der drei gemischten Korps, oder aus einem Abgeordneten von jeder Division dieser Korps bestehen sollte, „damit jedes der mittleren Bundesglieder zu jeder Zeit gehörig repräsentirt werde, welches bei einer Alternirung unter den drei letztern Corps nicht statt finden zu können scheint.“⁶⁸⁷ Hinsichtlich der Abstimmungen und des Vorsitzes in der Kommission sah der österreichische Antrag vor, dass „überhaupt unter sämtlichen Mitgliedern vollkommene Gleichheit der Stimmen und Rechte gilt, und nur zur Geschäftsordnung dem Bevollmächtigten der nach der Bundesacte zuerst stimmenden Regierung bei dieser Militär-Commission der einzig die Geschäftsführung betreffende Vorsitz obliegt, für deren unverrückten Gang derselbe auch im

685 Zu den Bundesfestungen siehe unten 3. Kap., II. 2.

686 Protokolle der Bundesversammlung, 1. Sitzung vom 21. Januar 1819, § 4.

687 Protokolle der Bundesversammlung, 1. Sitzung vom 21. Januar 1819, § 4.

Verhinderungsfalle durch Substitution eines andern Mitglieds zu sorgen verbunden ist.“⁶⁸⁸ Die Bundesversammlung beschloss dann zunächst eine provisorische Verfügung, dass die Militärkommission zur Instruktion der mit der Begutachtung der anzulegenden Bundesfestungen beauftragten Lokalkommissionen vorläufig konstituiert sei, sobald mehr als vier Mitglieder anwesend waren. Zudem wurde beschlossen „[d]aß, unter Vorbehalt der Rechte eines jeden einzelnen Bundesgliedes und unter gleichem Vorbehalt einer näheren Vereinbarung über die definitive Bildung der Militär-Commission, vor allem ein Oestereichischer, Preussischer, Baierischer, Hannoverischer, dann ein von Württemberg und Baden gemeinschaftlich zu ernennender Stabsofficier eingeladen werden möchten, sich so bald möglich hierher zu verfügen [...]“.⁶⁸⁹

Die Diskussion um die Militärkommission wurde auf den nächsten Sitzungen der Bundesversammlung fortgeführt, wobei insbesondere die Zusammensetzung der Kommission thematisiert wurde. Dänemark beantragte, dass „in dem darüber zu fassenden Concluso die Rechte der einzelnen, zu den gemischten Armeecorps gehörenden Bundesmitglieder, in Rücksicht der Beschickung dieser Militär-Commission, ausdrücklich vorbehalten werden, so wie solches auch bereits in dem umfassenden allerhöchsten Kaiserlichen Antrage angedeutet worden ist.“⁶⁹⁰ Bayern äußerte in der Bundesversammlung grundsätzlich Zustimmung zu der von Österreich vorgeschlagenen Zusammensetzung der Kommission, war aber auch einverstanden, wenn die gemischten Korps durch mehr als je einen Bevollmächtigten vertreten sein sollten.⁶⁹¹ Kurhessen schlug auf der neunten Sitzung eine vertrauliche Besprechung zur Militärkommission vor und beantragte, „daß wenn die Mehrheit sich nicht für die Repräsentation jeder einzelnen Division der gemischten Armeecorps aussprechen sollte, wenigstens jedem Bundesstaate freigelassen werden möge, einen Stabsofficier hierher zu senden, der den Sitzungen der Militär-Commission als nicht mitberathender Zeuge beiwohne, und nur dann als actives Mitglied auftrete, wenn entweder die Reihe, das Corps zu vertreten, an ihn kommt, oder der das Corps vertretende Officier abwesend ist.“⁶⁹² Auf der zehnten Sitzung beantragten dann Kurhessen und das Großherzogtum Hessen erneut, dass jeder Mitgliedstaat einen Abgeordneten in die Militärkommission senden

688 Protokolle der Bundesversammlung, 1. Sitzung vom 21. Januar 1819, § 4.

689 Protokolle der Bundesversammlung, 1. Sitzung vom 21. Januar 1819, § 4.

690 Protokolle der Bundesversammlung, 2. Sitzung vom 28. Januar 1819, § 12.

691 Protokolle der Bundesversammlung, 9. Sitzung vom 11. Januar 1819, § 31.

692 Protokolle der Bundesversammlung, 9. Sitzung vom 11. Januar 1819, § 31.

konnte. Der kurhessische Bevollmächtigte sah „[h]ierdurch allein [...] die Gleichheit der Rechte gehörig salvirt, und die Unannehmlichkeit einer Discussion unter zu vielen Abgeordneten vermieden, da solche niemals unter mehr als sechs Mitgliedern statt finden könne.“⁶⁹³ Der österreichische Präsidialgesandte wies jedoch darauf hin, dass das Ergebnis der vorangegangenen vertraulichen Sitzung war, dass nur die jeweiligen Divisionen einen weiteren, nicht stimmberechtigten Abgeordneten, entsenden konnten und nicht jeder Mitgliedstaat des Deutschen Bundes.⁶⁹⁴ Bei dieser Regelung verblieb es dann auch. Auf Antrag Bayerns wurde nur noch eine „die Rechte der einzelnen Bundesstaaten zur Beschickung der Militär-Commission, schützende Clausel“ eingefügt.⁶⁹⁵ Danach lautete der endgültige Beschluss bezüglich der Zusammensetzung der Militärkommission: „Es wird eine zeitliche Militär-Commission der deutschen Bundesversammlung ernannt, welche, unbeschadet der Gleichheit der Rechte, nach den Armeecorps, aus einem Oesterreichischen, einem Preussischen, einem Baierischen und von jedem der drei gemischten Corps, nach eigener Uebereinkunft der betheiligten Bundesglieder, aus einem Militär-Bevollmächtigten, im Ganzen als aus sechs Mitgliedern besteht.“⁶⁹⁶

bb) Das Geschäftsverfahren

Innerhalb der Militärkommission erfolgten die Beschlüsse gem. Nr. III 1) der Geschäftsordnung mit einfacher Stimmenmehrheit, wobei nach Nr. III 2) mindestens vier Mitglieder anwesend sein mussten, um einen Beschluss zu fassen. Bei Gleichheit der Stimmen legte die Militärkommission gem. Nr. III 1) die verschiedenen Ansichten als Beratungsergebnis dem Ausschuss der Bundesversammlung vor. Auf Antrag des Großherzogtums Hessens und auch Bayerns wurde in Nr. III 2) geregelt, dass eine Vorlage auch auf besonderes Verlangen der Minorität erfolgte und die Minoritätsansicht immer in das Kommissionsprotokoll mit aufzunehmen war.⁶⁹⁷ Ansonsten wurden gem. Nr. III 3) die Regelungen zum Geschäftsverfahren des vormaligen Militärkomitees mit der Einschränkung übernommen, dass das Präsidium nicht von einem Zivil-Staatsbeamten geführt wurde, sondern

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

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

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

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

697 Protokolle der Bundesversammlung, 2. Sitzung vom 28. Januar 1819, § 12; Protokolle der Bundesversammlung, 9. Sitzung vom 11. März 1819, § 31.

der Vorsitzende die Geschäftsführung übernahm. Der Vorsitz stand nach Nr. III 5) der nach der Bundesakte zuerst stimmenden Regierung, also Österreich, zu. Ansonsten galt hiernach unter allen Mitgliedern der Militärkommission vollkommene Gleichheit der Stimmen und Rechte.

cc) Die Beurteilung der Gleichheit

Betrachtet man die Einhaltung der Rechtsgleichheit der Mitgliedstaaten in der Militärkommission des Deutschen Bundes, drängt sich der Schluss auf, dass bereits die Besetzung der Kommission auf eine ungleiche Regelung hindeutete. Eine ständige Teilnahme war ausschließlich den beiden Großmächten Österreich und Preußen sowie dem größten Mittelstaat Bayern vorbehalten. Die anderen drei Armeekorps der Mittel- und Kleinstaaten wurden hingegen abwechselnd durch jeweils einen Bevollmächtigten vertreten. Dadurch war es lediglich sechs Mitgliedstaaten möglich, gleichzeitig an Abstimmungen der Kommission teilzunehmen. Sachsen betrachtete diese Regelung als Verletzung der Rechtsgleichheit und beantragte daher, dass die Kommission entweder aus sechs Abgeordneten der drei gemischten Korps oder aus je einem Abgeordneten jeder Division dieser Korps bestehen solle.⁶⁹⁸ Das gewählte Rotationsprinzip ermöglichte es jedoch, dass langfristig gesehen jeder dieser Staaten einen stimmberechtigten Vertreter entsenden konnte. Die endgültige Entscheidung lag ohnehin bei der Bundesversammlung, was allerdings auch die Kontinuität der Arbeit in der Kommission beeinträchtigte und die Tätigkeit für die Vertreter des achten bis zehnten Armeekorps erschwerte.⁶⁹⁹ In der Praxis wurde die Bundesmilitärkommission von den beiden Großmächten sowie von Bayern und Hannover dominiert, die dort dauerhaft vertreten waren. Unter den Mittelstaaten gehörten die Vertreter des Großherzogtums Hessen, Sachsens und Württembergs zu den am längsten anwesenden Mitgliedern, während die Kleinstaaten de facto kaum vertreten waren.⁷⁰⁰

Die Entscheidungen in der Kommission wurden mit gleichem Stimmengewicht der sechs Bevollmächtigten getroffen. Dadurch bestand theoretisch die Möglichkeit, die Vertreter der beiden Großmächte zu überstimmen, was jedoch in der Praxis wohl nicht vorkam. Dennoch verfügten die Großmächte nicht über eine sichere Mehrheit und mussten sich um die

698 Protokolle der Bundesversammlung, 1. Sitzung vom 21. Januar 1819, § 4.

699 *Kreutzmann*, Föderative Ordnung, S. 78.

700 *Kreutzmann*, Föderative Ordnung, S. 107 sowie Tabelle 2, S. 108.

Unterstützung der anderen Bevollmächtigten bemühen. *Keul* betrachtet die Stimmverteilung als Kompromiss zwischen der militärischen Bedeutung der beiden Großmächte und den Souveränitätsbestrebungen der Mittel- und Kleinstaaten.⁷⁰¹ Bei der Einrichtung der Militärkommission stand jedoch, wie bereits dargestellt, weniger das Streben nach Souveränität als vielmehr die Wahrung der Rechtsgleichheit gemäß Art. 3 DBA im Vordergrund. Diese sollte einen Ausgleich zur faktischen Hegemonie der Großmächte schaffen. Die Rechtsgleichheit der Mitgliedstaaten spiegelte sich sowohl in der Besetzung und Stimmengleichheit der Bundesmilitärkommission als auch in der Stimmverteilung in der Bundesversammlung wider. Eine „absolute“ Gleichheit, bei der alle Staaten in der Kommission vertreten gewesen wären und gleiche Stimmanteile erhalten hätten, wäre theoretisch denkbar gewesen, jedoch angesichts der größeren Pflichtenübernahme im militärischen Bereich, insbesondere durch Österreich und Preußen, kaum realisierbar. Das Rotationsprinzip für die drei gemischten Armeekorps stellte zumindest rechtlich eine gleichberechtigte Beteiligung der übrigen Staaten sicher. Durch die Stimmengleichheit aller Bevollmächtigten wurde zudem verhindert, dass Österreich, Preußen und Bayern Beschlüsse gegen die übrigen Staaten fassen konnten. Anders als in der Bundesversammlung, wo bei Stimmengleichheit nach Art. 7 DBA die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag gab, wurden in der Militärkommission abweichende Ansichten gemäß Nr. III 1) der Geschäftsordnung der Kommission als Beratungsergebnis dem Ausschuss der Bundesversammlung vorgelegt. Zudem bestand ein hoher Minoritätsschutz, da die Ansicht der Minderheit bei einem Beschluss der Militärkommission stets an die Bundesversammlung weitergeleitet wurde.

Die Rechtsgleichheit der Mitgliedstaaten wurde somit in der Militärkommission weitestgehend gewahrt, soweit dies mit Blick auf deren Arbeitsfähigkeit möglich war. Unter den Mittelstaaten nahm Bayern aufgrund seiner ständigen Vertretung in der Militärkommission und seiner Zuständigkeit für das siebente Armeekorps eine hervorgehobene Position gegenüber den Klein- und den übrigen Mittelstaaten ein.

701 *Keul*, Bundesmilitärkommission, S. 56.

b) Die Zentrale Untersuchungskommission

Die Zentrale Untersuchungskommission in Mainz wurde im Zuge der sog. Karlsbader Beschlüsse eingerichtet.⁷⁰² Sie sollte dabei helfen, im Blick auf die Sicherheit des Gesamtbundes die Strafrechtssysteme der Bundesstaaten so weit wie möglich zu koordinieren und zu harmonisieren.⁷⁰³ Die Kommission wurde durch einen Beschluss der Bundesversammlung am 20. September 1819 („Bundesuntersuchungsgesetz“) ins Leben gerufen und nahm ihre Arbeit am 8. November 1819 auf. Sie wurde von einem eigens dafür eingerichteten Ausschuss des Bundestages unterstützt und koordiniert. Die Arbeit der Kommission endete mit der Vorlage ihres Abschlussberichts am 24. September 1828.⁷⁰⁴ Der genannte Ausschuss wurde zur Koordinierung der Tätigkeit der Kommission ebenfalls durch Beschluss vom 20. September 1819 eingerichtet. Der Ausschuss legte mehrere Berichte vor und endete mit der Vorlage seines letzten Berichtes in der Sitzung der Bundesversammlung vom 24. März 1831.⁷⁰⁵ Zweck der Zentralen Untersuchungskommission in der Stadt und Bundesfestung Mainz war es nach Art. 2 des sog. Bundesuntersuchungsgesetzes, „eine gemeinschaftliche, möglichst gründliche und umfassende Untersuchung und Feststellung des Thatbestandes, des Ursprungs und der mannigfachen Verzweigungen der gegen die bestehende Verfassung und innere Ruhe, sowohl des ganzen Bundes, als einzelner Bundesstaaten, gerichteten revolutionären Umtriebe und demagogischen Verbindungen, von welchen nähere oder entferntere Indicien bereits vorliegen, oder sich in dem Laufe der Untersuchung ergeben möchten.“ Ihren Aufgabenbereich und Zuständigkeit ordnet *Tyrichter* als „Minimalkompromiss“ zwischen den Teilnehmern der Karlsbader Konferenzen ein.⁷⁰⁶ *Ilse* sah die Kommission als eine unzulässige selbstständige

702 Siehe dazu unten 3. Kap., A. VII.

703 C. *Tyrichter*, Die sicherheitspolitischen Kommissionen des Deutschen Bundes im Vormärz Die Mainzer Zentraluntersuchungskommission und die Frankfurter Bundeszentralbehörde, in: Müller (Hrsg.), *Deutscher Bund und innere Nationsbildung im Vormärz (1815–1848)*, S. 99 (105).

704 *Kreutzmann*, *Föderative Ordnung*, S. 475.

705 Ebd.

706 *Tyrichter*, Die sicherheitspolitischen Kommissionen des Deutschen Bundes im Vormärz Die Mainzer Zentraluntersuchungskommission und die Frankfurter Bundeszentralbehörde, in: Müller (Hrsg.), *Deutscher Bund und innere Nationsbildung im Vormärz (1815–1848)*, S. 99 (106).

Behörde neben der Bundesversammlung und in ihr „[...] ein Werkzeug einzelner Regierungen gegen den Bundestag und andere Regierungen [...]“.⁷⁰⁷

aa) Das Geschäftsverfahren

Die Zentrale Untersuchungskommission bestand nach Art. 1 des Bundesuntersuchungsgesetzes aus sieben Mitgliedern. Diese wurden gem. Art. 3 durch die Mehrheit der Stimmen des Engeren Rates gewählt, wobei der Vorsitzende von den Mitgliedern aus ihrer Mitte gewählt wurde. Die Bundesversammlung wählte als Regierungen, die zur Entsendung der Mitglieder befugt waren die beiden Großmächte Österreich und Preußen sowie die Mittelstaaten Bayern, Hannover, Baden und das Großherzogtum Hessen.⁷⁰⁸ Als Vertreter der Kleinstaaten war nur Nassau Teil der Kommission. Auf diese Aufteilung wurde sich bereits im Zuge der Verhandlungen in Karlsbad seitens der teilnehmenden Staaten geeinigt.⁷⁰⁹ Auf ihrer ersten Sitzung am 8. November 1819 wählte die Kommission mit zwei Gegenstimmen den österreichischen Kommissar zu ihrem Vorsitzenden.⁷¹⁰ Die Kommission fasste gem. Art. 4 ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit.⁷¹¹ Die Zentrale Untersuchungskommission übernahm nach Art. 5 und Art. 6 bereits bestehende Untersuchungen in einzelnen Mitgliedstaaten und war auch für künftige Untersuchungen zuständig. Nach Art. 10 hatte die Zen-

707 L. Fr. Ilse, Geschichte der politischen Untersuchungen, welche durch die neben der Bundesversammlung errichteten Commissionen, der Central-Untersuchungs-Commission zu Mainz und der Bundes-Central-Behörde zu Frankfurt in den Jahren 1819 bis 1827 und 1833 bis 1842 geführt sind, S. 10.

708 Protokolle der Bundesversammlung, 35. Sitzung vom 20. September 1819, § 221.

709 E. Weber, Die Mainzer Zentraluntersuchungskommission, S. 7.

710 Weber, Mainzer Zentraluntersuchungskommission, S. 22.

711 Bei der Auseinandersetzung um das Zerbster Urteil einigte man sich in der Kommission darauf, bei der Bundesversammlung anzufragen, wie bei Stimmengleichheit in der Kommission zu verfahren sei und welche Majorität für einen gültigen Kommissionsbeschluss erforderlich sei, vgl. hierzu Weber, Mainzer Zentraluntersuchungskommission, S. 45 ff. Die Bundesversammlung fasste daraufhin am 11. August 1825 den Beschluss, 1. dass frühere Kommissionsbeschlüsse durch die Mehrheit der in Mainz anwesenden Kommissionsmitglieder abgeändert werden konnten, 2. dass die verschiedenen Meinungen in der Kommission nicht nur bei Stimmengleichheit der Bundesversammlung vorzulegen waren, sondern auch dann, wenn eine Minorität dies verlangte, und schließlich, 3. dass auch im vorliegenden speziellen Fall – dem Streit über das Zerbster Urteil – die Kommission einen Bericht an die Bundesversammlung vorzulegen habe, Protokolle der Bundesversammlung, 21. Sitzung vom 11. August 1825, Geheimes Protokoll.

trale Untersuchungskommission Bericht an die Bundesversammlung zu erstatten. Auch war die Bundesversammlung zuständig nach Abschluss der Untersuchungen die erforderlichen gerichtlichen Verfahren einzuleiten.

bb) Die tatsächliche Tätigkeit

Zunächst schien die Kommission ihren Auftrag innerhalb der für ihre Wirksamkeit ursprünglich gesetzten Frist von fünf Jahren ausführen und ihren Abschlussbericht vorlegen zu können. Dies änderte sich als im Jahr 1824 insbesondere der sog. „Jünglingsbund“ aufgedeckt wurde. Die Berichte der Zentraluntersuchungskommission an die Bundesversammlung trugen stark zur Verlängerung der sog. Karlsbader Beschlüsse bei. Im Rahmen dieser Verlängerung wurde die Zentrale Untersuchungskommission quasi auf unbestimmte Zeit verlängert, da „nur die vollständige Erfüllung ihrer Aufgabe [...] über den Zeitpunkt ihrer Auflösung entscheiden“ könne.⁷¹² Die Zentrale Untersuchungskommission trug alle Erkenntnisse in den Abschlussberichten von 1827 zusammen, in denen akribisch dargelegt wurde, welche Personen an welchen Orten zu welcher Zeit verdächtige Aktivitäten entwickelt hatten. Ein ebenfalls an die Bundesversammlung übermitteltes Verzeichnis listete 167 Personen auf, gegen die ermittelt wurde.⁷¹³ *Tyrichter* charakterisiert die Berichte als für das frühe 19. Jahrhundert typische aktenmäßigen Geschichten, „die in einem umfassenden, teilweise „semifiktionalen“ Erzähl- und Präsentationszusammenhang Informationen über spektakuläre und weitverzweigte Verbrechen darstellten und in der Regel von profilierten Experten, sogenannten „Criminalisten“ verfasst wurden.“⁷¹⁴ Durch die lange Bearbeitungsdauer bis zur Vorlage ihres Abschlussberichts konnte die Kommission damit ihrem eigentlich verfolgten Zweck, den Bund und die Regierungen schnell über den Umfang und die Gefährlichkeit „revolutionärer Umtriebe und demagogischer Verbindungen“ zu unterrichten, schwerlich gerecht werden.⁷¹⁵ Dazu führten die angestregten Untersuchungen wenig wirklich Belastendes zutage, sodass die Ergebnisse

712 Protokolle der Bundesversammlung, 24. Sitzung vom 16. August 1824, §. 131.

713 J. Müller (Bearb.), in: Gall/Fahrmeir (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 4, „Demagogenverfolgung“, Militärpolitik und wirtschaftliche Fragen 1824–1830, S. XXXIV.

714 *Tyrichter*, Die sicherheitspolitischen Kommissionen des Deutschen Bundes im Vormärz Die Mainzer Zentraluntersuchungskommission und die Frankfurter Bundeszentralbehörde, in: J. Müller (Hrsg.), Deutscher Bund und innere Nationsbildung im Vormärz (1815–1848), S. 99 (108 f.).

715 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 77.

den dafür betriebenen Aufwand nicht zu rechtfertigen schienen. Allerdings vermittelten die Aktivitäten der Kommission und ihrer landesbehördlichen Helfer mit zunehmend andauernder Tätigkeit ein klareres Bild über die oppositionelle Bewegung, wodurch der Verfolgungsdruck auf diese erhöht wurde. Somit war die Arbeit der Kommission für die restaurativen Kräfte im Deutschen Bund nicht zu unterschätzen.⁷¹⁶ Viele der führenden Persönlichkeiten der Opposition waren zur Flucht ins Ausland gezwungen, um dem Zugriff der Kommission zu entgehen.⁷¹⁷ Der Abschlussbericht der Zentralen Untersuchungskommission, bestehend aus der „Totalübersicht“ und dem „Hauptbericht“, wurden im Bundesarchiv hinterlegt. Der „Hauptbericht“ wurde zudem gedruckt und den deutschen Regierungen zugestellt; eine vollständige oder auszugsweise Veröffentlichung unterblieb aber auch in der Folgezeit.⁷¹⁸

cc) Die Beurteilung der Gleichheit und der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten

Wenn man die Wahrung der Rechtsgleichheit der Mitgliedstaaten in der Zentralen Untersuchungskommission des Deutschen Bundes betrachtet, liegt, ähnlich wie bei der Militärkommission, die Vermutung nahe, dass schon die Zusammensetzung der Kommission eine ungleiche Regelung darstellt. Denn Mitglieder der Kommission waren nur die beiden Großmächte Österreich und Preußen sowie die Mittelstaaten Bayern, Hannover, Baden und das Großherzogtum Hessen und der Kleinstaat Nassau.⁷¹⁹ Im Gegensatz zur Militärkommission gab es auch kein (Teil-)Rotationsprinzip, sodass die anderen Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes, nie Teil der Zentralen Untersuchungskommission waren. Allerdings wurden die Mitglieder im Engeren Rat der Bundesversammlung mit Mehrheitsentscheid gewählt, sodass theoretisch alle Mitgliedstaaten die gleiche Chance auf Mitgliedschaft in der Kommission hatten. Dazu muss jedoch auch darauf hingewiesen werden, dass die teilnehmenden Staaten bereits auf der Karlsbader Konferenz von deren Teilnehmern vereinbart worden waren.⁷²⁰

716 Ebd.

717 Weber, Mainzer Zentraluntersuchungskommission, S. 96.

718 Müller, in: Gall/Fahrmeir (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 4, S. XLII.

719 Protokolle der Bundesversammlung, 35. Sitzung vom 20. September 1819, §. 221.

720 Weber, Mainzer Zentraluntersuchungskommission, S. 7.

Die Entscheidungen in der Kommission selbst wurden mit einfacher Mehrheit getroffen, wobei jedem Mitglied eine Stimme zu kam. Dadurch hatten die beiden Großmächte Österreich und Preußen keine Stimmenmehrheit und konnten theoretisch durch die übrigen Mitglieder der Kommission überstimmt werden. Allerdings kommt *Weber* für die Praxis der Zentralen Untersuchungskommission zu dem Schluss, dass Österreich und Preußen in der Untersuchungskommission zwar keine Stimmenmehrheit hatten, aber es ihnen trotzdem bei einem gemeinsamen Vorgehen, dank ihrer „moralischen und effektiven“ Überlegenheit, gelang, ihre Interessen durchzusetzen.⁷²¹ Es ist während der gesamten Dauer der Tätigkeit der Untersuchungskommission kein Fall eingetreten, in dem der österreichische und preußische Vertreter bei einem einverständlichen Vorgehen von den anderen Kommissaren überstimmt wurden.⁷²² Auch die Bundesversammlung, als nach dem Untersuchungsgesetz eigentliche Aufsichtsbehörde der Zentralen Untersuchungskommission, habe praktisch keinen Einfluss mehr auf die Arbeit der Behörde gehabt, wenn dies den gemeinsamen Interessen Österreichs und Preußens widersprach.⁷²³

Die Rechtsgleichheit der Mitgliedstaaten nach Art. 3 DBA wurde somit bezüglich der Zentralen Untersuchungskommission allenfalls vordergründig gewahrt. Die Einhaltung der rechtlichen Gleichheit kann aber an dieser Stelle nicht isoliert betrachtet, sondern muss im Kontext der Karlsbader Beschlüsse beurteilt werden.⁷²⁴ Rechtlich entsprach die Mehrheitswahl der Mitglieder der Kommission den Vorgaben der Rechtsgleichheit des Art. 3 DBA, da allen Mitgliedstaaten dadurch gleiche Chancen auf Teilnahme eingeräumt worden. Tatsächlich war die Besetzung der Kommission aber in Karlsbad von den dort teilnehmenden Staaten bereits abgestimmt worden und den in Karlsbad unbeteiligten Staaten blieb kaum eine andere Möglichkeit als zuzustimmen.

VI. Fazit

„Der Widerspruch zwischen dem formalen Rechte und der lebendigen Macht trat im Deutschen Bunde sogar noch greller hervor als im Heiligen Reiche. Der durch den Genuß der Souveränität aufgestachelte Dünkel der

721 *Weber*, Mainzer Zentraluntersuchungskommission, S. 80.

722 Ebd.

723 *Weber*, Mainzer Zentraluntersuchungskommission, S. 89.

724 Dazu sogleich 3. Kap., A. VII.

kleinen Kronen bewirkte in Wien eine Stimmenverteilung, welche alle Ungeheuerlichkeiten des alten Reichsrechts weitaus überbot und nun ihrerseits dazu half, jenen Dünkel bis zum Wahnsinn zu steigern. Eine gewisse Bevorzugung der kleinen Bundesglieder liegt im Wesen jeder Föderativverfassung; das aber ging doch über jedes Maß erlaubter Unbilligkeit hinaus, daß im Plenum des Bundestages die sieben größten Staaten, Österreich, die Königreiche und Baden, die zusammen mehr als fünf Sechstel des deutschen Volks umfaßten, mit nur 27 Stimmen die Minderheit bildeten neben den 42 Stimmen des letzten Sechstels.⁶⁷²⁵ So lautet das harsche Urteil v. *Treitschkes* über die Stimmverteilung in der Bundesversammlung. Fasst man die oben gefundenen Ergebnisse zusammen, ist festzuhalten, dass die Regelungen zur Bundesversammlung insgesamt, vor allem mit der Stimmenverteilung und der Präsidialstimme Österreichs, zwar auf den ersten Blick einen klaren Widerspruch zur Rechtsgleichheit der Mitgliedstaaten darstellten. Aber die vorangegangene Untersuchung hat deutlich gemacht, dass die Bundesversammlung als wichtigstes Organ des Deutschen Bundes vielmehr einen angemessenen Ausgleich zwischen den tatsächlich bestehenden Unterschieden der Mitgliedstaaten und der Rechtsgleichheit aus Art. 3 DBA schaffen sollte. Dies wird besonders bei der Stimmenverteilung deutlich, die der Doppelhegemonie von Österreich und Preußen zumindest die rechtliche Vorherrschaft in der Bundesversammlung entzog. Am meisten profitierten zwar die Kleinstaaten von der gewählten, degressiv proportionalen, Stimmverteilung, aber auch die Mittelstaaten hatten ein erhebliches Stimmgewicht, denn ihnen kam mit insgesamt 25 Stimmen der 69 Stimmen eine Sperrminorität im Engeren Rat zu. Auch im Plenum entfielen sieben der 17 Stimmen auf die Mittelstaaten. Einzig die österreichische Präsidialstimme nach Art. 7 DBA stellte, wie gesehen, eine klare Abweichung vom Gleichheitsgebot dar. Diese galt zwar nur im Engeren Rat und nicht im Plenum, also nicht bei den wesentlichen Entscheidungen über den Deutschen Bund. Allerdings hatte Österreich trotzdem im maßgeblichen Entscheidungsorgan des Deutschen Bundes im Falle der Stimmengleichheit zwei Stimmen, wofür es auch keine sachliche Begründung im Sinne der relativen Gleichheit gab. Insofern ist anzunehmen, dass es sich bei der Präsidialstimme um ein Überbleibsel des Kaiserreichs handelte und der Stimme, aufgrund des engen Anwendungsbereichs, eher symbolischer Wert zu kam.

Die Sitzordnung in der Bundesversammlung bildete mit ihrem runden Tisch, bei dem die Gesandten schon optisch alle gleichberechtigt erschie-

725 H. v. *Treitschke*, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Bd. 1, S. 691 f.

nen, einen starken Gegensatz zur früheren, hierarchischen Sitzordnung des Heiligen Römischen Reichs. Der Sitzordnung kam erhebliche Symbolkraft zu. Allerdings wurde diese optische Gleichberechtigung wiederum durch die Abstimmungsordnung gem. Art. 4 DBA und Art. 6 DBA abgeschwächt, nach der zunächst die Groß- und Mittelstaaten abstimmen durften und erst dann die Kleinstaaten.

Eine weitere Abschwächung der rechtlichen Gleichheit i. S. d. Art. 3 DBA der Mitgliedstaaten bzw. ihrer Gesandten stellten die bestehenden Sonderrechte Österreichs als Vorsitzender der Bundesversammlung gem. Art. 5 DBA und der Geschäftsordnung dar. So kam dem Vorsitzenden neben der Sitzungsleitung das Recht zu, die Vollmachten der anderen Gesandten zu prüfen. Allerdings war es naheliegend die Organisation der Bundesversammlung in die Hände eines einzelnen Mitgliedstaats zu legen. Auch heutzutage ist in der Bundesrepublik der Bundestagspräsident zwar das Repräsentativ- und Leitungsorgans des Deutschen Bundestages. Im Verhältnis zu seinen Abgeordnetenkollegen ist er dabei aber nur „*primus inter pares*“. Auch wenn dem Vorsitzenden der Bundesversammlung gerade zu Beginn des Deutschen Bundes, insbesondere im organisatorischen Bereich, weitgehende Rechte zukamen und es sich auch um eine prestigeträchtige Stellung handelte, die beispielsweise durch die Verwendung des österreichischen Wappens bis 1848, nach außen zu Tage trat, ist dennoch nicht von einer Abweichung von der rechtlichen Gleichheit des Art. 3 DBA auszugehen.

Dagegen entsprach auch die teilweise Geltung des Mehrheitsprinzips der Rechtsgleichheit des Art. 3 DBA, denn die Majoritätsentscheidung galt für alle Mitgliedstaaten gleichsam und keinem Staat kam ein Vetorecht zu. Zudem erforderten elementare Entscheidungen nach Art. 7 DBA Einstimmigkeit.

Weiterhin zielten die Regelungen zu den Kommissionen der Bundesversammlung grundsätzlich auf die Einhaltung der rechtlichen Gleichheit der Mitgliedstaaten nach Art. 3 DBA ab, auch wenn es in tatsächlicher Hinsicht zu Abweichungen kam. Die Mitglieder der Kommissionen und Ausschüsse wurden mit einfacher Mehrheit gewählt, wobei insbesondere Gesandte der Großmächte und Mittelstaaten besonders häufig vertreten waren. Diese Tatsache und die Unterschiede innerhalb der Mittelstaaten, etwa die häufigere Wahl Bayerns und Sachsens im Vergleich zum Großherzogtum Hessen, waren jedoch eher auf individuelle Faktoren als auf eine rechtliche oder strukturelle Ungleichbehandlung zurückzuführen.

In der Bundesmilitärkommission zeigte sich eine gewisse Bevorzugung der Großmächte und Bayerns, die dauerhaft vertreten waren, während die anderen Mittel- und Kleinstaaten durch ein Rotationsprinzip berücksich-

tigt wurden. Dennoch stellte dieses Modell eine relative Gleichheit aller Mitgliedstaaten sicher. Dagegen wurde die Zentrale Untersuchungskommission ohne Rotationsprinzip besetzt, was faktisch zur Benachteiligung der meisten Mittel- und Kleinstaaten führte. Zwar wurde die Mitgliedschaft formal durch Mehrheitswahl im Engeren Rat entschieden, doch war die Besetzung in Karlsbad vorab zwischen den Großmächten und wenigen Mittelstaaten abgestimmt worden. Zusammenfassend wurde die Rechtsgleichheit in den Kommissionen weitgehend gewahrt, allerdings mit faktischen Vorteilen für die Großmächte und teilweise auch Bayern, während Kleinstaaten und einige Mittelstaaten eine schwächere Position hatten.

Was folgt daraus für die rechtliche Stellung der Mittelstaaten in der Bundesversammlung des Deutschen Bundes? Im Vergleich der Staatengruppen lässt sich festhalten, dass die Kleinstaaten von den rechtlichen Vorgaben der Deutschen Bundesakte und der Wiener Schlussakte gegenüber den Mittelstaaten und den beiden Großmächten am meisten profitierten. Ihnen kam ein erhebliches Stimmgewicht im Vergleich zu ihrer tatsächlichen Machtstellung im Deutschen Bund zu. Aber auch die Mittelstaaten – mit Ausnahme Bayerns – profitierten von dem gewählten Verteilungsschlüssel. Bei einer einheitlichen Politik der Mittelstaaten, als sog. „drittem Deutschland“, wäre diese zumindest theoretisch gegenüber den Großmächten durchsetzbar gewesen bzw. missliebige Projekte hätten seitens der Mittelstaaten blockiert werden können. Größter Verlierer der Regelung war Preußen, das sowohl auf eine erhebliche Stimmanzahl verzichtete und obendrein den Vorsitz Österreich überließ. Eine rechtliche Sonderstellung der Mittelstaaten gegenüber den übrigen Staaten des Deutschen Bundes ergab sich aber aus den Regelungen zur Bundesversammlung nicht.

VII. Die Karlsbader Beschlüsse: Umgehung der Bundesversammlung und Verletzung der Gleichheit der Staaten?

Die Umsetzung der Karlsbader Beschlüsse aus dem Jahr 1819 erfolgte durch den Beschluss der Bundesversammlung vom 20. September 1819. Im Allgemeinen werden die Karlsbader Beschlüsse – wenn auch im Ergebnis wenig überzeugend, dazu aber sogleich – als Umgehung der Bundesversammlung und Verletzung der Gleichheit der Mitgliedstaaten angesehen.⁷²⁶ Bereits in der zeitgenössischen Literatur schrieb v. *Struve* stark polemisierend: „Gegen

⁷²⁶ Zur Rezeption näher unten 3. Kap., A. VII. 4.

diese Gleichheit der Rechte enthielten die Carlsbader Konferenzen eine schwere Versündigung. Zehn Staaten beriethen mit Ausschluß von 31 andern die Verhältnisse Deutschlands. Diese zehn Staaten waren den übrigen 31 dermaßen an Macht überlegen, daß letztere nicht im Stande waren, den ihnen als Beschlüsse jener Konferenzen aufgedrungenen Maßregeln Widerstand entgegen zu sehen. Sie mußten sich fügen. Allein das Princip der Gleichheit der Rechte aller Bundesglieder ging in Carlsbad zu Grabe.⁷²⁷

Im Folgenden soll das Zustandekommen der Carlsbader Beschlüsse und ihre Umsetzung in der Bundesversammlung dargestellt werden, um die rechtliche Stellung der Mittelstaaten an diesem Beispiel näher beleuchten zu können.

1. Die Vorgeschichte

Im Zuge des entstehenden Nationalbewusstseins und dem Kampf gegen die napoleonische Herrschaft entwickelten sich sowohl die Turnerbewegung als auch die Studentenbewegung. Insbesondere die Studentenbewegung mit dem Wartburgfest im Jahr 1817 und der dort stattfindenden Bücherverbrennung lösten bei den Fürsten die Sorge vor einer Revolution aus.⁷²⁸ Allgemein als letzter Auslöser für die Carlsbader Beschlüsse anerkannt, ist die Ermordung August von Kotzebues am 23. März 1819 durch den Studenten Carl Ludwig Sand, der Teil des radikalen Zweigs der Gießener Burschenschaft war.⁷²⁹ Metternich entschied sich in der Folge, auch auf Drängen seines Beraters Gentz, zu der Abhaltung von Gesprächen in Carlsbad, die zum einen die Pressefreiheit bzw. Zensur der Presse und zum anderen die Universitäten behandeln sollten. Kurz vor Beginn der Carlsbader Konferenz erfolgte ein weiteres Attentat auf den Regierungspräsidenten des Herzogtums Nassau, Carl Emil Friedrich von Ibell, welches allerdings fehlgeschlug.⁷³⁰ Daneben wurden auch die antisemitischen Ausschreitungen in Deutschland, die sog. Hep-Hep-Krawalle, als Ausdruck revolutionärer Zuspitzung gesehen.⁷³¹ Anzunehmen ist daher, dass Metternich diese Gemengelage und die allgemeine Furcht vor revolutionären Umstürzen ausnutzte,

727 v. Struve, Öffentliches Recht, S. 377.

728 J. Wilke, 200 Jahre Carlsbader Beschlüsse, S. 51.

729 Wilke, Carlsbader Beschlüsse, S. 41 ff.

730 Kotulla, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 406.

731 Y. Katz, Die Hep-Hep-Verfolgungen des Jahres 1819, S. 125.

um die bürgerliche Bewegung zu unterdrücken und Österreichs Stellung im Deutschen Bund zu stärken.⁷³²

2. Der Inhalt der Karlsbader Konferenz

Zur Vorbereitung der Karlsbader Konferenz trafen sich Metternich und der preußische König Friedrich Wilhelm III. mit dessen Staatskanzler v. Hardenberg in Teplitz. Am Ende dieses Treffens stand die gemeinsame sog. Teplitzer Punktation zwischen Österreich und Preußen.⁷³³ Diese enthielt gemeinsame Absichtserklärungen der beiden Großmächte. Danach sollten gem. Nr. IV bzw. Nr. VI., vor allem wegen des „systematischen Treibens einer revolutionären Partei“, in Karlsbad augenblicklich Maßregeln bezüglich gleichförmiger Verfügungen über die Presse in Deutschland, in Hinsicht auf die Universitäten, Gymnasien und Schulen sowie in Ansehung der bereits entdeckten Umtriebe der Parteien getroffen werden. Daneben sollte Art. 13 DBA näher bestimmt bzw. berichtigt, eine permanente Instanz für die Rechtsstreitigkeiten der Mitgliedstaaten untereinander geschaffen, eine Bundesexekutionsordnung eingeführt sowie in Umsetzung des Art. 19 DBA Handel und Verkehr zwischen den Bundestaaten erleichtert werden.

Die Teplitzer Punktation wurde dann der ersten Ministerialkonferenz in Karlsbad am 6. August 1819 vorgelegt. Zu dieser Konferenz waren aber neben den beiden Großmächten nur acht bzw. neun weitere Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes eingeladen und durch Bevollmächtigte vertreten. Dies waren die Mittelstaaten Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden und später Kurhessen sowie die Kleinstaaten Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz und Nassau. Explizit von den Sitzungen ausgeschlossen wurde der Vertreter des Herzogtums Sachsen-Weimar.⁷³⁴ Gegenüber den anderen Mitgliedstaaten wurde die Konferenz in Karlsbad geheimgehalten.⁷³⁵

732 So auch E. Büssel, Die Karlsbader Beschlüsse von 1819: die endgültige Stabilisierung der restaurativen Politik im Deutschen Bund nach dem Wiener Kongress von 1814/15, S. 305.

733 Abgedruckt bei Wilke, Karlsbader Beschlüsse, S. 217.

734 Wilke, Karlsbader Beschlüsse, S. 59 f.

735 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., S. 71; Büssel, Karlsbader Beschlüsse, S. 307; Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 734 f.

a) Das Pressegesetz

Die Pressefreiheit war eine der maßgeblichen Fragen der Karlsbader Konferenzen. Bereits in der ersten Sitzung wurden hierzu zwei Denkschriften vorgelegt; in der dritten Sitzung beschloss man schließlich, provisorische Pressemaßregeln mit einer Laufzeit von fünf Jahren zu erlassen.⁷³⁶ Der entsprechende Entwurf wurde auf der 10. Sitzung vorgelegt und mit wenigen Änderungen von den Anwesenden beschlossen.⁷³⁷ Nach § 1 durften Schriften, die in der Form täglicher Blätter oder heftweise erschienen und solche, die nicht mehr als zwanzig Bogen im Druck umfassten, in keinem deutschen Mitgliedstaat ohne Vorwissen und vorherige Genehmigung der Landesbehörden gedruckt werden. Sollten solche Schriften aber irgend einem Bundesstaate Anlass zur Klage geben, so sollte diese Klage im Namen der Regierung, an welche sie gerichtet ist, nach den in den einzelnen Bundesstaaten bestehenden Formen gegen die Verfasser oder Verleger der dadurch betroffenen Schrift erledigt werden. Grundsätzlich war gem. § 4 jeder Mitgliedstaat selber für die Zensur in seinem Herrschaftsgebiet zuständig. Allerdings bestand für jeden Mitgliedstaat nach § 6 die Möglichkeit Beschwerde bei der Bundesversammlung einzulegen, wenn sich dieser durch eine in einem anderen Bundesstaat erscheinende Druckschrift verletzt fühlte. Die Bundesversammlung war dann verpflichtet, die angebrachte Beschwerde mittels einer Kommission untersuchen zu lassen, und wenn die Beschwerde für begründet gehalten wurde, die unmittelbare Unterdrückung der in Rede stehenden Schrift, selbst zu verfügen. Darüber hinaus war die Bundesversammlung befugt, die zu ihrer Kenntnis gelangenden Schriften, wenn solche, nach dem Gutachten einer von ihr ernannten Kommission, der Würde des Bundes, der Sicherheit einzelner Bundesstaaten, oder der Erhaltung des Friedens und der Ruhe in Deutschland zuwiderliefen, auch ohne vorhergegangene Aufforderung aus eigener Autorität durch einen Ausspruch, von welchem keine Appellation statt findet, zu unterdrücken, und die betreffenden Regierungen waren verpflichtet, diesen Ausspruch zu vollziehen. Damit wurde der Bundesversammlung bzw. der zuständigen Kommission eine weitgehende Kontrollmöglichkeit zugesprochen.⁷³⁸ Für die Pressevertreter sah das Pressegesetz erhebliche Sanktionen vor, so war gem. §. 6 eine durch die Kommission verbotene Schrift für alle Zeiten

736 Büsser, Karlsbader Beschlüsse, S. 311 u. 327.

737 Wilke, Karlsbader Beschlüsse, S. 71.

738 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 744 f.

verboten, und für den zuständigen Redakteur galt gem. §. 7 ein fünfjähriges Berufsverbot.

b) Das Universitätsgesetz

Neben den Regelungen zur Presse wurden auf den Karlsbader Konferenzen auch die Maßregeln gegen Universitäten und Schulen diskutiert. Dabei wurde auch der Bericht einer Bundeskommission berücksichtigt, die die Lage der deutschen Universitäten überprüfen und entsprechende Vorschläge zur Verbesserung machen sollte.⁷³⁹ Der zunächst sehr umfangreiche Gesetzesentwurf wurde nach Vorschlag Metternichs auf drei Punkte begrenzt, welche sich im Wesentlichen in der endgültigen Regelung wiederfanden.⁷⁴⁰ §. 1 sah vor, dass an jeder Universität ein, „mit zweckmäßigen Instruktionen und ausgedehnten Befugnissen versehener, am Orte der Universität residirender, ausserordentlicher landesherrlicher Bevollmächtigter, entweder in der Person des bisherigen Curators, oder eines andern, von der Regierung dazu tüchtig befundenen Mannes“, angestellt werden sollte. Dieser sollte die Einhaltung der bestehenden Gesetze überwachen und hatte die Aufgabe „den Geist, in welchem die akademischen Lehrer bei ihren öffentlichen und Privat-Vorträgen verfahren, sorgfältig zu beobachten, und demselben, jedoch ohne unmittelbare Einmischung in das Wissenschaftliche und die Lehrmethoden, eine heilsame, auf die künftige Bestimmung der studierenden Jugend berechnete Richtung zu geben, endlich Allem, was zur Beförderung der Sittlichkeit, der guten Ordnung und des äussern Anstandes unter den Studierenden dienen kann, seine unausgesetzte Aufmerksamkeit zu widmen“. §. 2 regelte dann, dass die mitgliedstaatlichen Regierungen Universitäts- und andere öffentliche Lehrer die durch erweisliche Abweichung von ihrer Pflicht, oder Überschreitung der Grenzen ihres Berufes, durch Missbrauch ihres rechtmäßigen Einflusses auf die Gemüter der Jugend, durch Verbreitung verderblicher, der öffentlichen Ordnung und Ruhe feindseliger, oder die Grundlagen der bestehenden Staatseinrichtungen untergrabender Lehren, ihre Unfähigkeit zu Verwaltung des ihnen anvertrauten wichtigen Amtes unverkennbar an den Tag gelegt haben, von den Universitäten und sonstigen Lehranstalten zu entfernen waren. Ein so ausgeschlossener Lehrer durfte in keinem anderen Mitgliedstaat an einem

739 *Büssem*, Karlsbader Beschlüsse, S. 372.

740 *Wilke*, Karlsbader Beschlüsse, S. 74 f.

öffentlichen Lehrinstitut wieder als Lehrer eingestellt werden. Durch diese weitreichende Eingriffsmöglichkeit waren die Lehrer erheblich in ihrer Lehrfreiheit eingeschränkt, was zudem durch das Berufsverbot im gesamten Gebiet des Deutschen Bundes verstärkt wurde.⁷⁴¹ In §. 3 wurden Regelungen gegen die Burschenschaften und Turnerverbindungen geschaffen. Danach wurden die bereits bestehenden Gesetze gegen geheime oder nicht autorisierte Verbindungen auf den Universitäten, auf diese ausgedehnt. Personen, die nach Bekanntmachung dieser Regelung erweislich in geheimen, oder nicht autorisierten Verbindungen geblieben, oder in solche getreten sind, sollten bei keinem öffentlichen Amte zugelassen werden. Nach §. 4 sollte kein Studierender, der durch einen von dem Regierungsbevollmächtigten bestätigten, oder auf dessen Antrag erfolgten Beschluss eines akademischen Senats von einer Universität verwiesen worden war, oder der, um einem solchen Beschluss zu entgehen, sich von der Universität entfernt hatte, auf einer anderen Universität zugelassen werden. Zudem sollte auch kein Studierender, ohne ein befriedigendes Zeugnis seines Wohlverhaltens auf der von ihm verlassenen Universität, von einer anderen Universität aufgenommen werden.

c) Die Zentrale Untersuchungskommission

Hinsichtlich der Zentralen Untersuchungskommission hatte man sich in Karlsbad bereits auf der ersten Sitzung auf deren Einrichtung geeinigt.⁷⁴² Der entsprechende Entwurf wurde vom nassauischen Vertreter vorgelegt.⁷⁴³ Nach Art. 1 des sog. Bundesuntersuchungsgesetz versammelte sich innerhalb von vierzehn Tagen, in der Stadt und Bundesfestung Mainz eine aus sieben Mitgliedern, mit Einschluss eines Vorsitzenden, zusammengesetzte, außerordentliche, von dem Bunde ausgehende „Central-Untersuchungs-Commission“. Zweck dieser Kommission war es nach Art. 2, „eine gemeinschaftliche, möglichst gründliche und umfassende Untersuchung und Feststellung des Thatbestandes, des Ursprungs und der mannigfachen Verzweigungen der gegen die bestehende Verfassung und innere Ruhe, sowohl des ganzen Bundes, als einzelner Bundesstaaten, gerichteten revolutionären Umtriebe und demagogischen Verbindungen, von welchen nähere oder entferntere Indicien bereits vorliegen, oder sich in dem Laufe der Un-

741 Dazu näher *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 739 ff.

742 *Wilke*, Karlsbader Beschlüsse, S. 76.

743 *Büssem*, Karlsbader Beschlüsse, S. 353.

tersuchung ergeben möchten.“ Die weitere Funktionsweise der Zentralen Untersuchungskommission und die rechtliche Stellung der Mittelstaaten hierbei, werden unter A. IV.4. b) näher beleuchtet.

Mit der Diskussion um die Zentrale Untersuchungskommission in Karlsbad eng verbunden, war die Frage der Einrichtung eines Bundesgerichts. Zunächst befürworteten Österreich und Preußen dessen Einrichtung, während Bayern ein solches, wie auch schon auf dem Wiener Kongress,⁷⁴⁴ weiterhin erfolgreich ablehnte.⁷⁴⁵

d) Die Exekutionsordnung

Um die Umsetzung der Beschlüsse in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen, wurde in Karlsbad auch über eine provisorische Exekutionsordnung verhandelt. Dabei war zwischen den Teilnehmern der Konferenz umstritten, ob die Exekutionsordnung nur für die Beschlüsse der Karlsbader Konferenz oder generell für alle Bundesbeschlüsse gelten sollte. Insbesondere der preußische und der bayrische Vertreter wollten die Exekution zunächst nicht auf alle Beschlüsse ausweiten, stimmten dem jedoch auf der 17. Sitzung dennoch zu.⁷⁴⁶ Der genaue Inhalt der Exekutionsordnung wird im Abschnitt B. III. dargestellt.

e) Der Art. 13 DBA

Die für Metternich „wichtigste aller Fragen“ betraf die Interpretation des Art. 13 DBA.⁷⁴⁷ Dieser regelte die Einführung landständischer Verfassungen in den Bundesstaaten. Im Rahmen dessen kam es zur Wiener Schlussakte über die Bedeutung des Wortes „landständisch“, die schließlich in der Wiener Schlussakte zugunsten des monarchischen Prinzips und der Ablehnung von Repräsentativverfassungen gelöst wurde. Auf den Karlsbader Konferenzen wurde insoweit entscheidende Vorarbeit geleistet, als dass hier die maßgebliche Denkschrift Gentz’ „Über den Unterschied zwischen land-

744 Siehe oben I. Kap., A. III. 5. a) sowie unten 3. Kap., B. I.

745 Wilke, Karlsbader Beschlüsse, S. 80 f.

746 J. L. Klüber/C. Welcker, Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der deutschen Nation, S. 162.

747 Zitiert nach Büsser, Karlsbader Beschlüsse, S. 380; ausführlich zu dieser Frage: Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 640 ff.

ständischen und Repräsentativverfassungen“ entstand. Auf der 13. Sitzung wurde der diesbezügliche Teil der Präsidialproposition genehmigt: „Es muß daher eins der ersten und dringendsten Geschäfte der Bundesversammlung seyn, zu einer gründlichen, auf alle Bundesstaaten, in welcher Lage sie sich auch gegenwärtig befinden mögen, anwendbaren, nicht von allgemeinen Theorien ober fremden Mustern, sondern von deutschen Begriffen, deutschem Rechte und deutscher Geschichte abgeleiteten, vor allen aber der Aufrechterhaltung des monarchischen Principis, dem nie ungestraft untreu werden darf, und der Aufrechterhaltung des Bundesvereins, als der einzigen Stütze seiner Unabhängigkeit und seines Friedens, vollkommen angemessenen Auslegung und Erläuterung des 13. Artikels der Bundesacte zu schreiten.“⁷⁴⁸ Auf den Konflikt um das Verständnis des Art. 13 DBA und die süddeutsche Opposition gegenüber Österreich wird näher im Abschnitt zu den Verfassungsvorgaben der Deutschen Bundesakte für die einzelnen Bundesstaaten eingegangen.

f) Sonstiges

Neben den obigen Themenbereichen waren auch die Handelsfreiheit, die in Art. 19 DBA angelegt war, sowie die Rechte der Mediatisierten Thema der Karlsbader Konferenzen. Insbesondere der badische und württembergische Vertreter setzten sich für einen Beschluss bezüglich der Handlungsfreiheit noch in Karlsbad ein; Metternich vertagte diese jedoch auf die Konferenzen in Wien.⁷⁴⁹ Die Frage der Mediatisierten wurde vom badischen Vertreter gegen Ende der Karlsbader Konferenzen angesprochen. Metternich wies aber eine neue Interpretation der Regelungen des Art. 14 DBA zurück, sodass es zu einer Klärung der bestehenden Meinungsverschiedenheiten nicht kam.⁷⁵⁰

3. Die Umsetzung in der Bundesversammlung

Die Vereinbarungen der Teilnehmer der Karlsbader Konferenzen bedurften zu ihrer Wirksamkeit des Beschlusses durch die Bundesversammlung. Bis dahin stellten die Karlsbader Beschlüsse eine bloße vorherige Vereinbarung der an den Ministerialkonferenzen teilnehmenden Staaten dar.

748 Protokolle der Bundesversammlung, 35. Sitzung vom 20. September 1819, §. 220.

749 Büsser, Karlsbader Beschlüsse, S. 348 f.

750 Wilke, Karlsbader Beschlüsse, S. 87 f.

a) Zur Notwendigkeit der einstimmigen Entscheidung

Grundsätzlich vereinten die Teilnehmer der Karlsbader Konferenzen mit mindestens neun Stimmen die (knappe) Mehrheit der Stimmen im Engeren Rat.⁷⁵¹ Nichtsdestotrotz bestand aber ein Interesse an einer einstimmigen Entscheidung. Denn Art. 7 DBA sah vor, dass bei der Abänderung der Grundgesetze nur eine einstimmige Entscheidung zulässig war. Zumindest über das Untersuchungs-gesetz gegen bundesfeindliche Umtriebe, mit dem in Gestalt der Zentralen Untersuchungskommission in Mainz dauerhaft eine organische Bundeseinrichtung geschaffen werden sollte, hätte gem. Art. 6 und 7 DBA einstimmig im Plenum beschlossen werden müssen.⁷⁵² Daher strebte vor allem Metternich insgesamt eine einstimmige Entscheidung an.⁷⁵³ Aus Sorge vor einer Aufweichung der Beschlüsse durch etwaige Vorbehalte der Bundestagsgesandten, die Aufnahme ins Protokoll gefunden hätten, wurden daher auch zwei Protokolle, ein offizielles sowie ein inoffizielles, angefertigt. In dem offiziellen war nur das Abstimmungsergebnis, in dem inoffiziellen dagegen auch Diskussionen bzw. etwaige Separatvota enthalten.⁷⁵⁴

b) Der Ablauf der Abstimmung

Am 16. September 1819 legte der Präsidialgesandte die Gesetzentwürfe vor und erwirkte ihre Abstimmung vier Tage später am 20. September 1819. Dennoch lagen den meisten Bevollmächtigten Instruktionen ihrer Regierungen vor, die die Zustimmung zu den Entwürfen vorsahen. Bei der 11., 12., 16. und 17. Stimme fehlten (teilweise) Instruktionen, die Abstimmung fand aber trotzdem statt, sodass beispielsweise der niederländische Gesandte vollständig ohne Instruktion abstimmte.⁷⁵⁵ Aber auch die so übergangenen Regierungen machten keine Vorbehalte geltend; lediglich der Vertreter Oldenburgs äußerte einen solchen bezüglich der Zentralen Untersuchungs-

751 Zählt man Nassau noch mit, das allerdings nur über eine Kuriatstimme mit Braunschweig verfügte, vereinten die Teilnehmer der Karlsbader Konferenzen sogar zehn Stimmen im Engeren Rat.

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

753 *Wilke*, Karlsbader Beschlüsse, S. 89.

754 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 735.

755 Vgl. die geheime Registratur zur Sitzung der Bundesversammlung vom 20. September 1819, abgedruckt bei *L. K. Aegidi*, Aus dem Jahr 1819., S. 36.

kommission.⁷⁵⁶ Daneben stimmten der bayrische Vertreter und der württembergische Vertreter ausdrücklich nur den Gesetzesentwürfen, nicht aber der Präsidialproposition zu, die auch die Interpretation des Art. 13 DBA enthielt.⁷⁵⁷

4. Die Rezeption der Karlsbader Beschlüsse

Unabhängig von der Kritik an den Inhalten der Karlsbader Beschlüssen wurde auch ihr Zustandekommen vielfach kritisch gesehen. Schon unmittelbar nach den Beschlüssen der Bundesversammlung wurde von einer „Mediatisierung“ der Kleinstaaten gesprochen.⁷⁵⁸

Nipperdey kommt bezüglich der Karlsbader Beschlüsse zu folgendem Schluss: „Unter dem Druck der Hauptmächte – und in einem mehr als fragwürdigen Eilverfahren – nahm die Bundesversammlung am 20. September die „Karlsbader Beschlüsse“ an und besiegelte ihr Wohlgefallen durch den ambrosianischen Lobgesang. Das war nicht nur wegen des Verfahrens fast ein Bundesstaatsstreich; denn die Natur des Bundes wurde verändert: im Kampf gegen die radikale Bewegung wurde die Souveränität der Einzelstaaten zugunsten des Bundes beschränkt; als Institution der Reaktion gewann er größeres Eigengewicht, neben den staatenbündischen auch bundesstaatliche Züge.“⁷⁵⁹ Ebenso wie bei *Nipperdey* wird vielfach die Verletzung von Verfahrensregeln der Geschäftsordnung der Bundesversammlung gerügt.⁷⁶⁰ Schon im Staatslexikon von *Rotteck/Welcker* wird von „einer beispiellosen, auch der als organisches Bundesgesetz verkündeten Geschäftsordnung (vom 14. Novbr. 1816) direct widerstreitenden Eile [...]“ gesprochen.⁷⁶¹ Das gewählte Verfahren habe außerdem den „Spielregeln des Frankfurter Bun-

756 *Aegidi*, Aus dem Jahr 1819., S. 37.

757 *Aegidi*, Aus dem Jahr 1819., S. 31, 32 ff.

758 Zitiert nach *Büssem*, Karlsbader Beschlüsse, S. 420.

759 *Nipperdey*, Deutsche Geschichte 1800–1866, S. 282 f.

760 *Müller*, Der Deutsche Bund, S. 8; *S. Schermaul*, Die Umsetzung der Karlsbader Beschlüsse an der Universität Leipzig 1819–1848, S. 22; v. *Srbik*, Deutsche Einheit. Idee und Wirklichkeit vom Heiligen Reich bis Königgrätz, Bd. 1, S. 594; *Wilke*, Karlsbader Beschlüsse, S. 89.

761 *K. v. Rotteck*: Congreß, in: ders./*Welcker* (Hrsg.), Das Staats-Lexikon, 3. Bd., S. 666 (693).

destages“ widersprochen⁷⁶² und sei bundesrechtlich unzulässig gewesen.⁷⁶³ Sogar ein „gefälschtes Verfahren“ sieht v. Treitschke.⁷⁶⁴

Neben der bereits oben zitierten Einschätzung v. Struves⁷⁶⁵ kritisiert Klüber unter anderem „daß dabei nur zehn, also noch nicht der vierte Theil, der damaligen Bundesgenossen durch Bevollmächtigte vertreten wurden, ungeachtet der auf dem Papier der Bundes-Akte (Art. 3) stehenden Rechtsgleichheit aller Bundesglieder, als solcher [...]“.⁷⁶⁶ Auch heutige Historiker schließen sich der Einschätzung an, dass insoweit eine Verletzung von Art. 3 DBA vorlag: „Daß man bewußt auf eine Einbeziehung der übrigen, politisch eher als unsicher eingeschätzten Mittel-, Klein- und Kleinststaaten verzichtete, stellte aber auch mit Blick auf Art. 3 DBA einen eklatanten Verfassungsbruch dar. Sollten danach alle Mitgliedstaaten gleiche Rechte haben, genügte es nicht, daß man die zunächst geheim vorvereinbarten Ergebnisse dem Rest der (mindermächtigen) Mitglieder als vollendete Tatsache präsentierte. Es mußte vielmehr allen Mitgliedern gleichermaßen die Möglichkeit eingeräumt werden, an den Verhandlungen selbst mitzuwirken.“⁷⁶⁷ Huber spricht insofern sogar von einem „Bundes-Staatsstreich“⁷⁶⁸ und erklärt, „[d]aß man die Beratung der Beschlüsse in eine geheime Vorkonferenz verlegte, zu der nur ein Teil der Gliedstaaten Zugang fanden, verletzte die bundesrechtlich verbrieft Gleichheit der Bundesglieder empfindlich. Wer in einer Körperschaft von der Beratung ausgeschlossen ist, wird in seinen Rechten gegenüber den anderen gemindert, auch wenn er an der formalen Schlußabstimmung teilnehmen kann. An die Stelle der Rechtsgleichheit der Mitglieder trat bei den Karlsbader Beschlüssen erkennbar die Hegemonie der größeren Mächte. In der ersten ernsthaften Bundeskrise setzte sich de facto eine Art von Protektorat der Hauptmächte durch.“⁷⁶⁹ Ähnlich äußert sich Sellert der durch die „Überrumpelung der nach Karlsbad nicht eingeladenen kleineren und mittleren Staaten die in der Dt. Bundesakte garantierte Gleichberechtigung der Bundesmitglieder

762 Polster, Politische Studentenbewegung und bürgerliche Gesellschaft, in: K. Olden-
hage (Ed.), Darstellungen und Quellen zur Geschichte der deutschen Einheitsbewe-
gung im neunzehnten und zwanzigsten Jahrhundert, Bd. XIII, S. 95.

763 Weber, Mainzer Zentraluntersuchungskommission, S. 16.

764 H. v. Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Bd. 2, S. 562.

765 Siehe oben zu Beginn 3. Kap., A. VII.

766 Klüber/Welcker, Wichtige Urkunden, S. 108.

767 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, Bd. 1, S. 71.

768 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 735.

769 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 736; ebenso Büssem, Karlsbader
Beschlüsse, S. 422.

(Art. III) verletzt“ sieht.⁷⁷⁰ Auch *Siemann* spricht von der Überrumpfung der Bundesversammlung und einem Handstreich der in Karlsbad anwesenden Staaten.⁷⁷¹

Somit bleibt festzuhalten, dass im Zustandekommen des Bundesversammlungsbeschlusses zu den Karlsbader Beschlüssen vielfach zum einen ein Verstoß gegen die Verfahrensregelungen der Bundesversammlung, aber zum anderen auch insgesamt eine Verletzung der Gleichheit nach Art. 3 DBA gesehen wird.

5. Die Beurteilung der Gleichheit

Wie die obigen Einschätzungen zur Entstehung der Karlsbader Beschlüsse zeigen, wird insbesondere in dem Treffen in Karlsbad eine Verletzung von Art. 3 DBA gesehen. Das spätere Verfahren in der Bundesversammlung und deren Beschlüsse dürften dagegen sogar den Vorgaben der Geschäftsordnung entsprochen haben.⁷⁷² Im Folgenden wird daher eine etwaige Verletzung des Gleichheitsgebots aus Art. 3 DBA durch die Karlsbader Beschlüsse, insbesondere die Geschehnisse vor der Abstimmung in der Bundesversammlung dargestellt.

Als wesentliche Verletzung der Gleichheit der Rechte der Mitgliedstaaten wird dabei der Ausschluss der kleineren Staaten bei den Karlsbader Konferenzen gesehen. Sowohl *v. Struve*⁷⁷³ als auch *Klüber*⁷⁷⁴, *Kotulla*⁷⁷⁵ und *Huber*⁷⁷⁶ sind sich im Wesentlichen insoweit einig, als das zur Sicherung des Gleichheitsgrundsatzes, alle Staaten die Möglichkeit hätten haben müssen, an den Verhandlungen selbst mitzuwirken und die bloße Teilnahme an der Schlussabstimmung insofern nicht ausreichend gewesen sei. In Frage steht also insbesondere die Gleichheit der Partizipation als möglicher Bestandteil der Rechtsgleichheit nach Art. 3 DBA.

770 *W. Sellert*, Stichwort Karlsbader Beschlüsse, in: Cordes u. a., HRG, Bd. II, Sp. 1643 (1644); ebenso *C. Focarelli*, Sovereign Inequality and Struggles for Equality, in: D. Amoroso/L. Marotti/P. Rossi/A. Spagnolo/G. Zarra (Hrsg.), *More Equal than Others? Perspectives on the Principle of Equality from International and EU Law*, S. 23 (29).

771 *Siemann*, Nationalstaat, S. 333.

772 Vgl. *Büssem*, Karlsbader Beschlüsse, S. 421.

773 *v. Struve*, Öffentliches Recht, S. 377.

774 *Klüber/Welcker*, Wichtige Urkunden, S. 108.

775 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, Bd. I, S. 71.

776 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 736.

Im Völkerrecht fordern kleinere Staaten, gestützt auf die souveräne Gleichheit, gleiche Repräsentation in Internationalen Organisationen, Konferenzen oder Organen, was insbesondere das Recht eingeladen zu werden umfasst, um überhaupt an Entscheidungen teilhaben zu können.⁷⁷⁷ Dabei stellt sich die Frage, ob die (völkerrechtliche) Gleichheit auch beinhaltet, dass allen Staaten das gleiche Gewicht im Rahmen einer Entscheidungsfindung zukommt.⁷⁷⁸

Dickinson trennt daher in seinem Verständnis von Gleichheit auch zwischen „legal equality“ und „political equality“ bzw. „political capacity“. Diese political equality umfasse unter anderem die Repräsentation und Mitwirkung bei internationalen Kongressen etc.⁷⁷⁹ Er führt dazu aus: „Although political equality in the international conference is secured through equal representation and voting strength, and through the absence of all supernational authority, it cannot be overlooked that the influence of states has never been even approximately equal in such assemblies. Indeed, international conferences have more than once provided the occasion on which small states were coerced into accepting the decisions of their more powerful neighbors. This has been conspicuously true where the questions before the conference were of a political nature. There is evidence enough of substantial inequality even in respect to the non-political conferences.“⁷⁸⁰

Es stellt sich die Frage, ob überhaupt eine Gleichheit der Partizipation im Deutschen Bund erreicht werden konnte. Dies würde bedeuten, dass alle Staaten gleichermaßen, auch im Vorfeld von Diskussionen und Abstimmungen in der Bundesversammlung, an der Entstehung beteiligt werden müssten. Gerade die Einrichtung von Kommissionen in der Bundesversammlung⁷⁸¹ zeigt aber, dass dies nicht praktikabel gewesen wäre und die konkrete Arbeit jeweils an einzelne Staaten ausgelagert wurde. Allerdings fand in diesem Fall die Ausarbeitung der Karlsbader Beschlüsse außerhalb der Bundesversammlung, ohne Kenntnis der anderen Staaten statt. Es gab daher keine Legitimation der beratenden Staaten, wie bei den Kommissionen durch die Wahl der Mitglieder. Nimmt man aber daneben

777 Vgl. *Focarelli*, Sovereign Inequality, S. 29.

778 *U. Preuss*, Equality of States—Its Meaning in a Constitutionalized Global Order, *Chicago Journal of International Law* Vol. 9 No. 1 (2008), S. 17 (27).

779 "Political capacity is concerned with such matters as representation, voting, and contributions in international conferences and congresses, administrative unions, and arbitral or judicial tribunals," *Dickinson*, Equality of States, S. 280.

780 *Dickinson*, Equality of States, S. 284.

781 Zu den Kommissionen der Bundesversammlung siehe oben 3. Kap., A. V.

in den Blick, dass im Deutschen Bund auch die Mehrheitsentscheidung zulässig war, musste jeder Staat damit rechnen, dass gegen ihn Mehrheiten in bestimmten Themen organisiert wurden. Nichts anderes waren im Endeffekt die Karlsbader Konferenzen, bei denen sich eine Mehrheit des Engeren Rates zusammenfand, um eine einheitliche Entscheidungslinie abzustimmen. *Tyrichter* sieht in dieser Vorgehensweise auch ein häufig auftretendes Grundmuster für Entscheidungsfindungen im Deutschen Bund, bei denen für umstrittene Themen außerhalb der Bundesinstitutionen Mehrheiten für die Abstimmung in der Bundesversammlung im Rahmen von Vorverhandlungen gesucht wurden. Auf formaler, rechtlicher Ebene wurde damit dem Gleichheitssatz Genüge getan, zumal die Abstimmung in der Bundesversammlung Widerspruch ermöglichte.⁷⁸²

In der Gesamtbetrachtung, besonders unter Beachtung der tatsächlichen Macht, die insbesondere Österreich zukam, wurde den Kleinstaaten die Möglichkeit des Widerspruchs allerdings fast vollständig genommen. So wagten die kleineren Staaten laut *Huber* durch die entschiedene Sprache des Präsidialgesandten keinen Widerspruch.⁷⁸³

Beim Blick auf die Mittelstaaten fällt auf, dass von diesen Bayern, Württemberg, Hannover, Baden, Kurhessen und Sachsen anwesend waren; es fehlte demnach nur das Großherzogtum Hessen. Die Kleinstaaten waren nur durch Nassau sowie Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz repräsentiert und daher von den Beratungen fast vollständig ausgeschlossen. Die Mittelstaaten hatten dagegen die Möglichkeit Einfluss auf die Entscheidungen in Karlsbad zu nehmen, auch wenn wesentliche Ergebnisse durch die in der Teplitzer Punktation festgehaltene Einigkeit von Österreich und Preußen schon vorgegeben waren. Insbesondere Bayern konnte sich aber inhaltlich wiederum mit seiner Ablehnung eines Bundesgerichts durchsetzen und seine Interessen insoweit behaupten. Im Anschluss an die Karlsbader Beschlüsse war es dann wiederum Bayern, das durch den Widerstand der Gruppe Lerchenfeld-Wrede-Zentner, die Bundesbeschlüsse entgegen seiner Bundespflichten nur unter Vorbehalt publizierte.⁷⁸⁴

782 Ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz wird auch für politische Vorabsprachen einiger Mitgliedstaaten im Vorfeld des gesetzlichen Entscheidungsprozesses in der Europäischen Union angenommen, so *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 4 EUV Rn. 14.

783 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 734; auch *Wilke* spricht davon, dass die übrigen Bundesstaaten unter Druck gesetzt wurden, *Wilke*, Karlsbader Beschlüsse, S. 89.

784 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 738.

Zusammenfassend trifft daher *Dickinsons* allgemeine Einschätzung auch auf die Karlsbader Beschlüsse zu: “Formal equality is preserved, but actual inequality increases in importance in direct proportion to the magnitude of the interests at stake and of the decisions that are to be made.”⁷⁸⁵ Auf formeller Ebene wurde die Gleichheit der Mitgliedstaaten nach Art. 3 DBA gewahrt, in tatsächlicher Hinsicht blieb den in Karlsbad unbeteiligten Staaten kaum eine andere Möglichkeit als den vorgelegten Regelungen zuzustimmen. Insbesondere den Mittelstaaten standen aber durch die Teilnahme an den Karlsbader Konferenzen erhebliche Einflussmöglichkeiten offen.

B. Bei der Wahrung der inneren Sicherheit durch den Deutschen Bund

Nach dem Bundeszweck in Art. 2 DBA war die Erhaltung der inneren Sicherheit Deutschlands eine der wesentlichen Aufgaben des Deutschen Bundes. *Huber* versteht unter „innerer Sicherheit“ die Verhinderung bzw. Lösung von Streitigkeiten von Mitgliedstaaten untereinander, als auch innerhalb der Mitgliedstaaten zwischen Fürsten und Untertanen.⁷⁸⁶ Sowie daneben auch der Schutz des Deutschen Bundes insgesamt gegen bundesfeindliche Angriffe und Bewegungen.

I. Die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten

Eine wichtige Aufgabe des Deutschen Bundes war die Verhinderung von kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten, also die (gewaltfreie) Lösung von Konflikten. Nach Art. 11 DBA verpflichteten die Bundesglieder sich, einander unter keinerlei Vorwand zu bekriegen, noch ihre Streitigkeiten mit Gewalt zu verfolgen, sondern sie bei der Bundesversammlung anzubringen. Bei Streitigkeiten, die nicht das Bundesverhältnis als solches betrafen, fand das Austrägalverfahren statt. Dabei richtete die Bundesversammlung gem. Art. 11 DBA einen Ausschuss ein, der in der Streitigkeit vermitteln sollte. Schlug dies fehl, war eine richterliche Entscheidung durch eine „wohlgeordnete Austrägal-Instanz“ zu treffen, der sich

⁷⁸⁵ *Dickinson*, *Equality of States*, S. 285.

⁷⁸⁶ *Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. I, S. 595.

die Mitgliedstaaten sofort zu unterwerfen hatten. Insgesamt kam es in den Jahren von 1815 bis 1866 in ca. 32 Fällen zu Austrägalverfahren.⁷⁸⁷

1. Der Begriff des Austrägalverfahrens

Der Begriff „Austrägal“ ist die latinisierte Bildung des deutschen Wortes „Austrag“ oder „Austräge“, im Sinne von „Ausgleich“. Solche Austrägal- bzw. Schiedsgerichte gab es seit etwa dem 13. Jahrhundert in Deutschland, haben sich im Laufe der Zeit jedoch gewandelt.⁷⁸⁸ Austrägalgerichte waren ausdrücklich für alle künftigen Streitigkeiten zwischen den seiner Spruchpraxis unterworfenen Parteien zuständig.⁷⁸⁹

2. Die Entstehung der Regelungen auf dem Wiener Kongress

Die Diskussionen über die Errichtung eines Bundesgerichts, an deren Ende die Austrägalinstanz i. S. d. Art. II DBA stand, war eines der wesentlichen Themen während des Wiener Kongresses.⁷⁹⁰ Bereits vor den zweiten deutschen Konferenzen spielte die Frage nach der Gerichtsbarkeit in allen Ver-

787 Diese fanden an zehn verschiedenen Gerichtshöfen statt: Oberappellationsgericht Celle [12], Lübeck [6], Jena [5], Darmstadt [1], Dresden [1], München [1], Oberhofgericht Mannheim [3], Obertribunale Berlin [1], Stuttgart [1], Oberste Justizstelle Wien [1]), vgl. *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 65. Ausführlich zum Austrägalverfahren s. auch *G. Frühauf*, Die Austrägalgerichtsbarkeit im Deutschen Reich und im Deutschen Bund. *Zollmann* gibt im Text insgesamt 54 Austrägalverfahren an, in der zugehörigen Fn. dann aber nur 35 Verfahren aufzählt, *J. Zollmann*, Austrägalgerichtsbarkeit – Interstate Dispute Settlement in a Confederate Arrangement, 1815 to 1866, Rg. 24 (2016), S. 77 (85). *Betz* zählt insgesamt ebenfalls 54 Verfahren, wobei 31 als sog. Diadikazienprozesse und 23 als völkerrechtliche Streitigkeiten kategorisiert werden, vgl. *F. Betz*, Die Austrägalinstanz des Deutschen Bundes, S. 58 sowie Anh. I.

788 Zur Geschichte der Austrägalgerichtsbarkeit vgl. *W. v. Leonhardi*, Das Austrägalverfahren des Deutschen Bundes, S. 16 ff.

789 *M. Kotulla*, Stichwort Austrägalinstanz, in: Cordes u. a. (Hrsg.), HRG Bd. I, Sp. 387 f.

790 *Treichel* (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 2, S. LXV sowie *F. Jugler*, Entstehungsgeschichte, Bereich und Organisation der richterlichen Gewalt des früheren Deutschen Bundes, S. 30 ff.

fassungsentwürfen eine wichtige Rolle.⁷⁹¹ Nach Art. 9 des Entwurfs vom 23. Mai 1815 sollte die Entscheidung in streitigen Fällen über staatsrechtliche Verhältnisse sowohl der einzelnen Mitglieder zum ganzen Bund als auch der Mitgliedstaaten untereinander durch die Bundesversammlung getroffen werden. Diese hatte sich ein Bundesgericht beizuordnen, dessen Besetzung durch alle Mitgliedstaaten verhältnismäßig erfolgen sollte. Die Zuständigkeiten des Bundesgerichts und die Rechtsbindung seiner Entscheidungen sollte durch die Grundgesetze des Bundes bestimmt werden. Insbesondere Bayern, dass eine Einschränkung seiner Souveränität fürchtete, lehnte die Einführung eines Bundesgerichts ab.⁷⁹² Daher schlug Bayern auf der zweiten Sitzung der zweiten deutschen Konferenzen vor, dass Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten bei der Bundesversammlung einzubringen seien, der die Einsetzung von Austrägalinstanzen oder anderer geeigneter Mittel zur Erledigung vorbehalten sein sollte.⁷⁹³ In der vertraulichen Besprechung Österreichs, Preußens und Hannovers hielten diese drei Staaten fest, dass man auf dem Bundesgericht beharren müsse.⁷⁹⁴ Auf der vierten Sitzung stimmten alle Mitglieder der Errichtung eines Bundesgerichts zu. Lediglich Bayern lehnte dies weiterhin ab.⁷⁹⁵ Das Bundesgericht fand sich dann auch in Art. 11 des revidierten Entwurfs der Bundesakte vom 2. Juni 1815.⁷⁹⁶ Bayern erneuerte auf der folgenden achten Sitzung seine Ablehnung des Bundesgerichts und bestand auf der Einrichtung einer bloßen Austrägalinstanz. Dem trat das mittelstaatliche Großherzogtum Hessen bei.⁷⁹⁷ Nachdem Bayern auf der neunten Sitzung erklärte, der Bundesakte in der jetzigen Form nicht beitreten zu können, wurde auf der zehnten Sit-

791 D. Wyduckel, Die Diskussion um die Errichtung eines Bundesgerichtes beim Deutschen Bund, in: Flöter/Wartenberg (Hrsg.), Die Dresdener Konferenz 1850/51, S. 193 (195).

792 Treichel (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 2, S. LXV.

793 Treichel (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 1 I. Halbbd., Dok. 232, S. 1328; ebenso im Schreiben Maximilian I. an Rechberg, Treichel (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 1 I. Halbbd., Dok. 238, S. 1389.

794 Treichel (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 1 I. Halbbd., Dok. 235, S. 1368.

795 Treichel (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 1 I. Halbbd., Dok. 241, S. 1405.

796 Treichel (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 1 I. Halbbd., Dok. 244, S. 1448.

797 Treichel (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 1 I. Halbbd., Dok. 247, S. 1464.

zung dem bayerischen Wunsch einer bloßen Austrägalinstanz, entgegen des Interesses der überwiegenden Zahl der anderen Mitglieder, nachgekommen.⁷⁹⁸ Die Austrägalinstanz fand ihren Einzug in die Bundesakte also erst im letztmöglichen Moment am 8. Juni 1815, da Bayern seinen Beitritt zum Bund hiervon abhängig machte und sich sogar gegen den gemeinsamen österreichischen und preußischen Willen durchsetzen konnte.

3. Die weitere Ausgestaltung des Verfahrens bis zur Wiener Schlussakte

Die Austrägalinstanz zählte zu den vorrangig zu erledigenden Aufgaben der Bundesversammlung nach ihrer Eröffnung, sodass schnell erste konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung vorlagen. In der 15. Sitzung der Bundesversammlung am 3. März 1817 wurde ein erster Entwurf für die Ausgestaltung der Austrägalinstanz und ihr Verfahren vorgelegt.⁷⁹⁹ Danach sollte nach gescheiterter gütlicher Einigung bei der Bundesversammlung eine richterliche Entscheidung durch eine Austrägalinstanz bewirkt werden. Dabei sollte jede Partei einen oder zwei Bundestagsgesandte zu Austrägalrichtern wählen, deren Hof nicht an der Streitsache beteiligt war, und der Bundestag einen Obmann aus seinen Reihen bestellen. Die Austrägalrichter sollten von Instruktionen der Fürsten unabhängig sein und sich rechtliche Einschätzungen von einer juristischen Fakultät oder dem höchsten Gericht ihres jeweiligen Landes einholen können. Insbesondere Preußen kritisierte diese Pläne sowohl aufgrund der mangelnden richterlichen Qualifikation der Bundestagsgesandten als auch der Stellung der Bundesversammlung, die kein unabhängiges Organ der Rechtsprechung sein könne.⁸⁰⁰ Daher schlug Hardenberg bezüglich der Austrägalinstanz vor, dass der Beklagte vier Bundesglieder vorzuschlagen hatte, aus welchen der Kläger einen zum Austrägalrichter wählte. Die Entscheidung sollte dann dem obersten Gerichtshof des gewählten Bundesstaats übertragen werden, der eigenständig

798 Treichel (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 11. Halbbd., Dok. 249, S. 1487.

799 Treichel (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 2, Dok. 116, S. 519.

800 „Wenn Wahrheiten, die an sich so klar sind, annoch einer Bestätigung durch Analogie bedürften, so würde man mit völligem Grunde anführen können, welch ein Unding entstanden seyn würde, wenn im ehemaligen deutschen Reiche der Reichstag und die Reichsgerichte in Einen Körper hätten einverleibt werden sollen“, Treichel (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 2, S. LXVI.

darüber entschied, welche Grundsätze des Staats-, Völker- und römischen Rechts auf den konkreten Fall angewandt werden konnten. Grundlage der weiteren Diskussion war dann aber eine österreichische Punktation vom 1. Mai 1817. Diese sah zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten bestenfalls eine permanente Instanz vor; als Alternative wurden aber die preußischen Vorschläge, teilweise modifiziert, aufgegriffen. Insbesondere sollte die Entscheidung nach den in Deutschland hergebrachten gemeinen Rechten erfolgen und binnen Jahresfrist getroffen werden. Insbesondere Bayern lehnte aber weiterhin eine permanente Instanz ab, sodass ein einstimmiger Beschluss im Plenum nicht zu erreichen war und die Mitgliedstaaten sich schließlich im Bundesbeschluss vom 16. Juni 1817, der Bundesvermittlungs- und Austrägalgerichts-Ordnung, auf eine Austrägalinstanz einigten, die für jeden vorkommenden Fall zu bilden war.⁸⁰¹ Danach war zunächst die Bundesversammlung zur Vermittlung einer nicht anderweitig zu klärenden Streitigkeit anzurufen, die versuchen sollte, diese im Rahmen eines Ausschusses mittels Vergleichs zu klären. Sollte dies scheitern, war die Austrägalinstanz zu bilden. Der Beklagte hatte zunächst dem Kläger drei unparteiische Mitgliedstaaten binnen einer sechswöchigen Frist vorzuschlagen, aus welchen dieser eines binnen gleicher Frist einen zu wählen hatte. Sollte der Beklagte keinen Vorschlag binnen dieser Frist machen, ging dessen Vorschlagsrecht auf die Bundesversammlung über. Das oberste Gericht des vom Kläger gewählten Mitgliedstaats war dann als Austrägalinstanz zuständig und entschied „im Namen und anstatt der Bundesversammlung“ nach den in Deutschland hergebrachten gemeinen Rechten binnen Jahresfrist. Die Entscheidung war gem. Art. 11 DBA für die beteiligten Mitgliedstaaten verbindlich, allerdings war gegen diese das Rechtsmittel der Restitution ex capite novorum, also wegen neu aufgefundenen Tatsachen oder Beweismaterialien⁸⁰², binnen vier Jahren zulässig.

4. Die Regelungen in der Wiener Schlussakte

Die Wiener Schlussakte führte dann zu einer Bestätigung und Konkretisierung des Beschlusses vom 16. Juni 1817 in den Art. 21–24, ohne von diesem abzuweichen.⁸⁰³ Für bloße Besitzstreitigkeiten war in Art. 20 WSA

801 Protokolle der Bundesversammlung, 35. Sitzung vom 16. Juni 1817, § 231.

802 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 627.

803 *Treichel* (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 2, S. LXXV.

ein summarisches Austrägalverfahren vorgesehen.⁸⁰⁴ Den Mitgliedstaaten war es nach Art. 24 WSA freigestellt, für bestimmte oder alle Streitfälle zwischen ihnen ein Schiedsgericht zu vereinbaren, dass Vorrang vor der bündischen Austrägalinstanz hatte. Weiterhin war nach Art. 30 WSA ein außerordentliches Austrägalverfahren vorgesehen, welches bei Forderungen von Privatpersonen, die nur wegen Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten um die Schuldner-eigenschaft nicht erfüllt wurden, eingriff.

Ursprünglich sollte auf den Wiener Ministerialkonferenzen aber eine weitergehende Regelung für eine permanente Austrägalinstanz getroffen werden.⁸⁰⁵ Erst auf der 18. Sitzung fand seitens des zuständigen dritten Ausschusses der erste Vortrag statt.⁸⁰⁶ Aus diesem geht hervor, dass innerhalb des Ausschusses erhebliche Meinungsverschiedenheiten über eine permanente Instanz bestanden. Zum einen wurde ein „ordentlich bestelltes, beständiges Bundes-Gericht“ gefordert, andere sprachen sich „für eine in jedem Fall zu wählende Austrägal-Instanz“ aus.⁸⁰⁷ Die Befürworter eines permanenten Bundesgerichts trugen vor, dass „die jedesmalige Wahl, und folglich die stete Wandelbarkeit der Schiedsrichter sich mit dem Begriffe der Permanenz nie und mit dem einer wohlgeordneten Instanz kaum vereinigen lasse, daß sie für die Erhaltung des öffentlichen Rechtszustandes im Bunde auf keine Weise geeignet sei; daß hingegen ein Bundesgericht für diesen schon durch sein Dasein eine gewisse Bürgschaft gewähre; daß es in allen Fällen, wo Gefahr auf dem Verzüge hafte, eine sichere Rechtshülfe darbiete, daß es in den von gewöhnlichen Rechtshändeln meistentheils so sehr abweichenden und nach eigenthümlichen Rechtsnormen zu entscheidenden Streitigkeiten der Bundesglieder die Gewißheit des Rechts, die Gleichförmigkeit der Rechtsgrundsätze und Rechtssprüche bei weitem mehr, als ein wandelbares Austrägal-Gericht, zu sichern und zu bewahren fähig [...] sei.“⁸⁰⁸ Die Gegner des Bundesgerichts erklärten, dass „in der Bundes-Acte schon eine Austrägal-Instanz, welche von einem Bundesgerichte ihrem ganzen Wesen nach höchst verschieden sei, zur Entscheidung unter den Bundesgliedern ausdrücklich bestimmt sei; daß, wie überall bei den hiesigen Berathungen, so auch insbesondere wegen dieses Punktes von den ausdrücklichen Bestimmungen jenes Grundgesetzes

804 Näher *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 627 f.

805 Der dritte Ausschuss wurde hiermit auf der dritten Sitzung beauftragt, vgl. *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 23.

806 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 130.

807 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 132.

808 Ebd.

abzuweichen, mit Recht bedenklich befunden werden müsse, wenn nicht die, dringendsten Gründe dazu auffordern, was jedoch hier so wenig der Fall sei, daß vielmehr eine Austrägal-Instanz der Natur und der Würde eines völkerrechtlichen Vereins unabhängiger und selbständiger Staaten am meisten entsprechen würde, indem die Eigenschaft einer schiedsrichterlichen Anstalt, wie die Bundes-Acte sie bezwecke, dadurch rein erhalten, und dem bei der nur beschränkten Anzahl der souverainen Bundesstaaten und bei den verschiedenen neuern Verträgen, durch welche ihre gegenseitigen Verhältnisse geregelt worden, ohne Zweifel seltenen Bedürfnissen auf eine einfache und wenig kostspielige Weise genüget werde, die Gewißheit des Rechts aber durch feste Bestimmung der anzuwendenden Rechtsnormen gesichert werden könne.“⁸⁰⁹ Eine Einigung innerhalb des Ausschusses war nicht zu erreichen, obwohl die meisten der Mitglieder sich nach ihren jeweiligen Instruktionen für ein solches Bundesgericht erklärten. Mit Blick auf die Zusammensetzung des zuständigen dritten Ausschusses durch die Vertreter Preußens (von Küster), Hannovers und Braunschweigs (von Hardenberg), Kurhessens (von Münchhausen), Holstein-Oldenburgs, Anhalts und Schwarzenburgs (von Berg) sowie der Freien Städte (Hach) ist nicht offensichtlich welcher der Staaten ein Bundesgericht ablehnte. In den Verhandlungen des Wiener Kongresses hatten nur Bayern und das Großherzogtum Hessen ausdrücklich gegen ein solches gestimmt.⁸¹⁰ Verfehlt ist aber die Annahme *Frühaufts*, dass auch hier, wie auf dem Wiener Kongress, Sorgen der Klein- und Mittelstaaten um die Souveränität im Vordergrund gestanden hätten.⁸¹¹ Nach *v. Weech* wünschten insbesondere der Vertreter Oldenburgs sowie der Vertreter der freien Städte die Errichtung eines Bundesgerichts, während der preußische Vertreter eine reine Austrägalinstanz bevorzugte.⁸¹² Im preußischen Votum begründete dieser die Meinungsänderung bezüglich der auf dem Wiener Kongress vertretenen Ansicht hinsichtlich eines Bundesgerichts, dass die Bundesakte ein solches nicht vorsehe und ein für eine Abweichung erforderlicher dringend wichtiger Zweck nicht vorliege.⁸¹³ Da keine weitere Einigung zu erzielen war, blieb nach Ansicht des dritten Ausschusses „nichts anders übrig“ als die provisorische Beibehaltung des Beschlusses vom 16. Juni 1817 zu beschließen und nur Er-

809 *Aegidi*, *Schluß-Acte*, S. 132 f.

810 Vgl. oben 3. Kap., B. I. 2.

811 *Frühauft*, *Austrägalgerichtsbarkeit*, S. 54.

812 *v. Weech*, *Correspondenzen*, S. 75.

813 Vgl. *v. Weech*, *Correspondenzen*, S. 76.

gänzungen vorzunehmen.⁸¹⁴ Die Anträge des Ausschusses umfassten dann auch nur zwölf Sätze, die insbesondere Detailregelungen betrafen.⁸¹⁵ Im Verlaufe der weiteren Verhandlungen wurden diese in den Art. 18–24 WSA zusammengefasst.⁸¹⁶ Lediglich die Bestimmungen bezüglich der provisorischen Maßregeln zur Verhütung kriegerischer Akte der Bundesmitglieder untereinander enthielten eine Neuerung zur vorherigen Rechtslage.⁸¹⁷

5. Die weitere Entwicklung

Im weiteren Verlauf enthielt der Bundesbeschluss über das bei der Aufstellung der Austrägalinstanzen zu beobachtende Verfahren vom 3. August 1820 nur noch einige Ergänzungen.⁸¹⁸ In der „Executions-Ordnung zur Vollziehung der Beschlüsse des Bundestags und der Erkenntnisse der Austrägal-Instanzen“ vom 3. August 1820⁸¹⁹ wurde insbesondere die Vollstreckung der Entscheidungen der Austrägalinstanzen geregelt. Daneben sah Art. 11 des Beschlusses vor, dass die Bundesversammlung „in Beziehung über das Verfahren bei Streitigkeiten der Bundesglieder unter sich eine Revision des Bundestagsbeschlusses vom 16. Juni 1817 vornehmen [werde], wobei jedem Bundesglied weitere zweckmäßige Ergänzungen in Antrag zu bringen überlassen bleibt.“⁸²⁰ Die hiermit beauftragte Kommission übergab am 21. Dezember 1820 den Entwurf einer Austrägalordnung.⁸²¹ Bis 1823 wurden einzelne Vorschläge von Bundesmitgliedern hierzu eingebracht, eine Abstimmung über den Entwurf folgte aber nicht.⁸²²

6. Die Kompetenzen der Austrägalinstanz

Nach Art. 11 DBA war das Austrägalverfahren grundsätzlich für alle Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten vorgesehen. Nichtsdestotrotz gab es erheb-

814 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 135.

815 Die Anträge sind vollständig abgedruckt bei *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 138 ff.

816 Vgl. dazu Ilse (Hrsg.), Protokolle der deutschen Ministerial-Conferenzen, S. 154 f., 360 f. sowie 389 ff.

817 *Frühauf*, Austrägalgerichtsbarkeit, S. 54.

818 Protokolle der Bundesversammlung, 19. Sitzung vom 3. August 1820, Nr. 2.

819 Protokolle der Bundesversammlung, 19. Sitzung vom 3. August 1820, Nr. 3.

820 Protokolle der Bundesversammlung, 19. Sitzung vom 3. August 1820, Nr. 2.

821 Protokolle der Bundesversammlung, 37. Sitzung vom 21. Dezember 1820, § 214.

822 Näher hierzu *Frühauf*, Austrägalgerichtsbarkeit, S. 86 f.

liche Diskussionen um die Zuständigkeiten der Austrägalinstanz. Insbesondere war umstritten, ob rein politische Streitigkeiten, neben der Vermittlung durch die Bundesversammlung, auch durch eine Austrägalinstanz zu entscheiden waren. Insbesondere Preußen vertrat die Ansicht, dass ein Austrägalverfahren nur statthaft sei, „wenn die rechtliche Natur der Beschwerde ganz klar vorliege.“⁸²³ Insbesondere die Mittelstaaten Baden und Württemberg stellten diese Sicht in Frage und erklärten, dass Art. 11 DBA keine Unterschiede zwischen politischer und rechtlicher Natur der Streitigkeiten beinhalte.⁸²⁴ Auch *Klüber* und ein Großteil der weiteren zeitgenössischen staatsrechtlichen Literatur gingen davon aus, dass eine solche Unterscheidung nicht vorzunehmen sei: „Einer, in Streitigkeiten von Bundesgenossen unter sich [...] vorgebrachten Einrede des blossen Staats Interesse, [...] oder der rein politischen oder politischrechtlichen Natur des Streites, rechtliche Folge zu geben, dazu findet sich in dem Bundesrecht eine Ermächtigung weder für die B. V., namentlich bei der Frage von Zulässigkeit der Austrägalinstanz, noch für ein bundesverfassungsmäßiges Austrägalgericht.“⁸²⁵ Die Gegenseite stützte ihre Ablehnung der Zuständigkeit der Austrägalinstanz bei politischen Streitigkeiten auf ihre Souveränität, aufgrund derer staatliche Existenz- und Ehrenfragen nicht justiziabel seien. Bei einer fehlgeschlagenen Vermittlung in der Bundesversammlung sei daher keine Austrägalinstanz einzurichten. Damit wurde an die *Maxime par in parem non habet imperium*, die aus der völkerrechtlichen Gleichheit der Staaten folgt, angeknüpft.⁸²⁶ Allerdings kann insoweit auch eine andere Regelung vertraglich vereinbart werden⁸²⁷, wie in Art. 11 DBA geschehen. Insofern ist *Huber* in seiner Einschätzung zuzustimmen, dass das Bundesrecht alle Streitigkeiten auch der Austrägalinstanz bei fehlgeschlagener Vermittlung zuweisen wollte, denn ansonsten hätten Bundesakte oder Wiener Schlussakte eine einschränkende Regelung getroffen.⁸²⁸

823 Protokolle der Bundesversammlung, 22. Sitzung vom 4. Juni 1821 §. 160.

824 Protokolle der Bundesversammlung 31. Sitzung vom 29. Mai 1817, §. 196.

825 *Klüber*, Öffentliches Recht, S. 211.

826 Näher zu diesem Grundsatz *Gornig*, Völkerrecht, S. 334 ff.

827 *Berber*, Völkerrecht, Bd. I, S. 212.

828 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 629.

7. Die Beurteilung der Gleichheit und der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten

Die Regelungen des Art. 11 Abs. 4 und Abs. 5 DBA enthielten das Verbot Streitigkeiten mit Gewalt zu verfolgen und sahen zu deren Lösung zunächst die Vermittlung durch die Bundesversammlung und – falls diese fehlschlug – die bindende Entscheidung durch eine zu bildende Austrägalinstanz vor. Das so entstandene zweistufige und äußerst komplex ausgestaltete Austrägalverfahren, verband zwei völlig unterschiedliche Schlichtungsebenen: die Bundesversammlung und die drittinstanzlichen Gerichte der Mitgliedstaaten.⁸²⁹ Insoweit stellte das Austrägalverfahren den kleinsten gemeinsamen Nenner bei der Frage einer Bundesgerichtsbarkeit dar, auf den sich die Mitgliedstaaten auf dem Wiener Kongress gegen den Widerstand des größten Mittelstaats Bayern einigen konnten.⁸³⁰ Auf den Wiener Ministerialkonferenzen verhinderte dann vor allem die Großmacht Preußen ein Bundesgericht gegen die Forderungen der Klein- und Mittelstaaten. Aus Gleichheitsgesichtspunkten weisen die rechtlichen Regelungen keine unterschiedlichen Behandlungen für die Mitgliedstaaten auf. Allen Staaten war die gewalttätige Lösung von Konflikten verboten und ihnen stand der Gang zur Bundesversammlung und Austrägalinstanz offen. Die Mittelstaaten wurden gegenüber den Großmächten und den Kleinstaaten rechtlich gleich behandelt.

II. Die Konflikte innerhalb der Mitgliedstaaten

Zur Erhaltung der inneren Sicherheit gehörte auch die Wahrung der Sicherheit in den jeweiligen Mitgliedstaaten. Diese umfasste sowohl den Schutz der fürstlichen Rechte vor Aufruhr, als auch der Rechte der Untertanen vor fürstlicher Willkür.⁸³¹

1. Der Schutz der fürstlichen Rechte

Die fürstlichen Rechte, also insbesondere der Schutz vor revolutionären Umstürzen, wurde vor allem durch das Mittel der Bundesintervention, also

829 Kotulla, Deutsche Verfassungsgeschichte, I. Bd., S. 65.

830 Ebd.

831 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 595.

die zur Abwehr innerer Unruhen in einem Land nötige Bundeshilfe,⁸³² geschützt. Grundsätzlich stand gem. Art. 25 WSA die Aufrechthaltung der inneren Ruhe und Ordnung in den Bundesstaaten den Regierungen allein zu. Dies galt aber nicht im Fall einer Widersetzlichkeit der Untertanen gegen die Regierung, eines offenen Aufruhrs, oder gefährlicher Bewegungen in mehreren Bundesstaaten, wenn dies die innere Sicherheit des gesamten Bundes betraf. Dann waren die Mitgliedstaaten zu gegenseitiger Hilfeleistung verpflichtet waren. In diesem Abschnitt werden die rechtlichen Regelungen der Bundesintervention im Deutschen Bund, ihre Entstehung, Voraussetzungen und möglichen Maßnahmen dargestellt und auf die rechtliche Stellung der Mittelstaaten im Vergleich zu den Groß- und Kleinstaaten mit Blick auf die rechtliche Gleichheit untersucht. Dazu wird auch, soweit für das Verständnis nötig, auf die tatsächlich durchgeführten Bundesinterventionen eingegangen.

a) Die Bundesintervention

Nach Art. 26 WSA war es Aufgabe der Bundesversammlung, „wenn in einem Bundesstaate durch Widersetzlichkeit der Unterthanen gegen die Obrigkeit die innere Ruhe unmittelbar gefährdet, und eine Verbreitung aufrührerischer Bewegungen zu fürchten, oder ein wirklicher Aufruhr zum Ausbruch gekommen ist, und die Regierung selbst, nach Erschöpfung der verfassungsmäßigen und gesetzlichen Mittel, den Beistand des Bundes anruft, [...] die schleunigste Hülfe zur Wiederherstellung der Ordnung zu veranlassen. Sollte im letztgedachten Falle die Regierung notorisch außer Stande seyn, den Aufruhr durch eigene Kräfte zu unterdrücken, zugleich aber durch die Umstände gehindert werden, die Hülfe des Bundes zu begehren, so ist die Bundesversammlung nichts desto weniger verpflichtet, auch um-aufgerufen zur Wiederherstellung der Ordnung und Sicherheit einzuschreiten. In jedem Falle aber dürfen die verfügten Maaßregeln von keiner längern Dauer seyn, als die Regierung, welcher die bundesmäßige Hülfe geleistet wird, es nothwendig erachtet.“ Die so geregelte Bundesintervention beinhaltete einen innenpolitischen Ordnungseffekt gegen die antibündische Opposition und verdeutlichte, dass der Bundeszweck, die Erhaltung der inneren Sicherheit, notfalls auch gewaltsam eingehalten wer-

832 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 631.

den würde.⁸³³ Systematisch lässt sich die Bundesintervention im Deutschen Bund nach *Huber* in die ausdrücklich erbetene abhängige Intervention und die formell unerbetene, die dem mutmaßlichen Willen der Regierung entsprach, unterteilen.⁸³⁴ Der Fall der selbständigen Intervention, gegen den Willen des Gliedstaats, war nicht normiert.⁸³⁵

aa) Die Entstehung der Regelungen zur Bundesintervention

Im Folgenden soll die Entstehung der Regelungen zur Bundesintervention nachgezeichnet werden. Eine Normierung fand sich zu Beginn des Deutschen Bundes in der Bundesakte nicht. Da es sich bei der Bundesintervention in der Form des Art. 26 WSA um eine Neuerung für das deutsche Staatsrecht handelte⁸³⁶, die in dieser Form in den Vorgängerstaaten nicht existierte, werden zunächst einige mögliche, historische bzw. zeitgenössische, Vorbilder dargestellt.

(1) Die historischen Vorbilder

Die Bundesintervention in der Form des Art. 26 WSA fand im Recht des Heiligen Römischen Reich keinen vergleichbaren, institutionalisierten Vorläufer. Teilweise wird die Reichsacht sowohl als Vorbild der Bundesexekution als auch der -intervention genannt.⁸³⁷ Dabei muss aber das Interventionsverfahren vom Exekutionsverfahren getrennt betrachtet werden. Zwar weisen das Interventions- und das Exekutionsverfahren des Deutschen Bundes Gemeinsamkeiten auf und wurden auch in der Literatur häufig miteinander vermischt⁸³⁸, waren aber gerade im Recht des Deutschen

833 *J. Angelow*, Von Wien nach Königsgrätz: Die Sicherheitspolitik des Deutschen Bundes im europäischen Gleichgewicht (1815–1866), S. 54.

834 *E. R. Huber*, Bundesexekution und Bundesintervention: Ein Beitrag zur Frage des Verfassungsschutzes im Deutschen Bund, AÖR 79 (1953/1954), S. 1 (9 ff.).

835 *Huber*, Bundesexekution und Bundesintervention: Ein Beitrag zur Frage des Verfassungsschutzes im Deutschen Bund, AÖR 79 (1953/1954), S. 1 (11).

836 *R. Ham*, Bundesintervention und Verfassungsrevision, S. 44.

837 *Ham*, Bundesintervention, S. 44; *Huber*, Bundesexekution und Bundesintervention: Ein Beitrag zur Frage des Verfassungsschutzes im Deutschen Bund, AÖR 79 (1953/1954), S. 1 (20).

838 *Ham*, Bundesintervention, S. 43.

Bundes deutlich getrennt.⁸³⁹ Während die Bundesexekution nach Art. 19 und Art. 31 WSA das Vorgehen des Bundes gegen eine mitgliedstaatliche Regierung ermöglichte, die sich bundesrechtswidrig verhielt, sollte mit der Bundesintervention die Regierung unterstützt werden, wenn sie beispielsweise durch Aufstände bedroht war und diese nicht mit eigenen Mitteln niederschlagen konnte. Unter Reichsacht versteht man dagegen das Setzen einer Person außerhalb des Schutzes der Rechtsordnung mit Wirkung für das ganze Reichsgebiet, wobei entweder sofort völlige Rechts- und Friedlosigkeit, die gänzliche Vernichtung der Rechtspersönlichkeit, die Freigabe von Leib, Hab und Gut des Geächteten an jedermann eintrat, oder es fand zunächst Entziehung des Rechtsschutzes nur in gemindertem Maße statt.⁸⁴⁰ Insofern können Gemeinsamkeiten der Bundesintervention mit der Reichsacht angenommen werden, die ein Vorgehen gegen aufständische Untertanen ermöglichte.⁸⁴¹ Die (Straf-)Acht ahndete ein Verbrechen durch den Zustand der Rechts- und Friedlosigkeit.⁸⁴² Damit verbunden war nicht nur das Verbot an die Allgemeinheit, mit dem Geächteten Gemeinschaft zu pflegen, sondern auch der Auftrag, ihn auf Leib und Gut anzugreifen.⁸⁴³ Die Reichsacht verlor ab der Mitte des 16. Jahrhunderts stetig an Bedeutung, war aber auch im 17. Jahrhundert noch ein Phänomen der sozialen Wirklichkeit, das einerseits auf der kaiserlichen Autorität, andererseits auf der Anerkennung und dem Konsens von Seiten der betroffenen Untertanen beruhte.⁸⁴⁴ Die allmähliche Aufgabe der Reichsacht beruhte auf der Ausbildung differenzierter Rechtsgrundlagen und nicht dem Verfall ihrer Wirkung.⁸⁴⁵ Dass die Reichsacht auch zum Ende des Heiligen Römischen Reichs zumindest noch eine politische Rolle spielte, zeigt die verhängte Reichsacht gegen Friedrich II. im Jahr 1757.⁸⁴⁶ Neben der Ächtung von Einzelpersonen war aber auch die Ächtung von Territorialstädten möglich,

839 Huber, Bundesexekution und Bundesintervention: Ein Beitrag zur Frage des Verfassungsschutzes im Deutschen Bund, AÖR 79 (1953/1954), S. 1 (2).

840 J. Poetsch, Die Reichsacht, S. 2 f.

841 So Ham, Bundesintervention, S. 44.

842 F. Battenberg, Stichwort Acht, in: Cordes u. a. (Hrsg.), HRG, Bd. I, Sp. 59 ff.

843 M. Weber, Zur Bedeutung der Reichsacht in der Frühen Neuzeit, in: Kunisch (Hrsg.), Neue Studien zur frühneuzeitlichen Reichsgeschichte 19 (1997), S. 55 (60).

844 Weber, Zur Bedeutung der Reichsacht in der Frühen Neuzeit, in: Kunisch (Hrsg.), Neue Studien zur frühneuzeitlichen Reichsgeschichte 19 (1997), S. 55 (87).

845 Weber, Zur Bedeutung der Reichsacht in der Frühen Neuzeit, in: Kunisch (Hrsg.), Neue Studien zur frühneuzeitlichen Reichsgeschichte 19 (1997), S. 55 (89 f.).

846 G. Berger, Markgräfin Wilhelmine von Bayreuth contra König Friedrich II. von Preußen?, Friedrich300 - Studien und Vorträge 14 (2019), S. 1 (3).

etwa bei Differenzen zwischen der Stadt und dem jeweiligen Landesfürsten. Die zugrundeliegenden Streitigkeiten beruhten meist auf dem Gegensatz von städtischem Autonomiestreben und landesfürstlichem Herrschaftsanspruch, etwa bei Streitigkeiten um zu erhebende Zölle und Steuern.⁸⁴⁷ Der Landesfürst wandte sich an das Reichskammergericht oder den Reichshofrat, um durch die Ächtung Unterstützung im Konflikt mit der Stadt zu erhalten. Die Ächtung bedeutete für die Stadt erhebliche finanzielle Einbußen und war damit ein wirksames Sanktionsmittel.⁸⁴⁸ Insoweit bestehen durchaus Parallelen zur Bundesintervention, als dass der regierende Landesfürst in einem Konflikt mit seinen Untertanen unterstützt werden sollte. Die Bundesintervention setzt aber darüber hinaus einen Aufruhr gegenüber der Regierung voraus, also einen bewaffneten Konflikt, der die bestehende Herrschaftsordnung beseitigen wollte.⁸⁴⁹

Bei den Vorbildern für die Bundesintervention im Deutschen Bund darf aber nicht nur auf die Rechtstradition aus dem alten Reich geblickt werden. Vielmehr sind auch Einflüsse von ausländischen Rechtsordnungen, beispielsweise der amerikanischen, französischen und schweizerischen Verfassung, zu berücksichtigen.

Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika aus dem Jahr 1787 regelt in Article IV, Section 4: „The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government, and shall protect each of them against Invasion; and on Application of the Legislature, or of the Executive (when the Legislature cannot be convened) against domestic Violence.“⁸⁵⁰ Dieser Artikel beinhaltet nicht nur die sog. „Guarantee Clause“⁸⁵¹ hinsichtlich der republikanischen Staatsform, sondern auch den Schutz eines Bundesstaats gegen innerstaatliche Aufruhr oder

847 Weber, Zur Bedeutung der Reichsacht in der Frühen Neuzeit, in: Kunisch (Hrsg.), Neue Studien zur frühneuzeitlichen Reichsgeschichte 19 (1997), S. 55 (77).

848 Weber, Zur Bedeutung der Reichsacht in der Frühen Neuzeit, in: Kunisch (Hrsg.), Neue Studien zur frühneuzeitlichen Reichsgeschichte 19 (1997), S. 55 (85).

849 Ham nimmt daneben an, dass sich aus der „Kaiserlichen Resolution über die verlangte Extension des §. Und gleichwie u. vorigen Reichs=Abschieds Anno 164. Die Collectation der Unterthanen betreffend“ vom 12. Februar 1670 ergebe, dass der Gedanke der Unterstützung des Landesherrn bei Aufständen gegen diesen, bei Abfassung der Wiener Schlussakte auch im deutschen Staatsrecht nicht neu war, vgl. Ham, Bundesintervention, S. 45.

850 „Domestic violence“ ist hier zu übersetzen mit: „Insurrection or unlawful force fomented from within a country“ vgl. Domestic Violence, Black's Law Dictionary (11th ed. 2022).

851 Zur „Guarantee Clause“ im Allgemeinen statt vieler: R. Williams, The 'Guarantee' Clause, in: Harvard Law Review 132 (2008), S. 602 ff.

Rebellion. Neben der generellen Sorge um Rebellionen sollte vor allem die Entwicklung einer Monarchie im einem Einzelstaat, die sich auf das gesamte Bundesgebiet ausdehnen könnte, verhindert werden.⁸⁵² Daneben ergibt sich auch aus Art. I, Section 8, Clause 15 das Recht des Kongresses einen Aufruhr mit Militärgewalt niederzuschlagen, wobei sich dies dem Wortlaut nach wohl auf Aufstände, die das gesamte Bundesgebiet betreffen, bezieht.⁸⁵³ Im Jahr 1807 wurde weitergehend im sog. „Insurrection Act“⁸⁵⁴ normiert: „That in all cases of insurrection, or obstruction to the laws, either of the United States, or of any individual state or territory, where it is lawful for the President of the United States to call forth the militia for the purpose of suppressing such insurrection, or of causing the laws to be duly executed, it shall be lawful for him to employ, for the same purposes, such part of the land or naval force of the United States, as shall be judged necessary, having first observed all the pre-requisites of the law in that respect.“ Auch in § 251 des US-Code⁸⁵⁵ findet sich eine Regelung hierzu, die aber erst Mitte des 20. Jahrhundert erlassen wurde.

Ebenso kannte die französische Verfassung von 1791 in Titel IV, Art. 11 ein der Bundesintervention ähnliches Institut. Danach sollte der König unter der Verantwortlichkeit seiner Minister die notwendigen Befehle für die Ausführung der Gesetze und die Wiederherstellung der Ordnung geben, wenn Unruhen in einem ganzen Departement herrschten. Er sollte zugleich die gesetzgebende Körperschaft, wenn sie versammelt war, davon benachrichtigen und sie einberufen, wenn sie vertagt war.⁸⁵⁶ Auch in der Verfassung aus dem Jahr 1795, die stärkeren Einfluss auf die verfassungsrechtlichen Vorstellungen in Deutschland hatte⁸⁵⁷, finden sich ähnliche Regelungen. So war nach Art. 144 das Direktorium für die innere Sicherheit

852 https://constitution.congress.gov/browse/essay/artIV-S4-1/ALDE_00013635/#essay-7, zuletzt abgerufen am 17.04.2026; A. Hamilton, The Federalist No. 21, 48.

853 Engl.: The Congress shall have Power To provide for calling forth the Militia to execute the Laws of the Union, suppress Insurrections and repel Invasions.

854 An Act authorizing the employment of the land and naval forces of the United States, in cases of insurrections.

855 Title 10: Armed Forces, Subtitle A: General Military Law, Part I: Organization and General Military Power, Chapter 13: Insurrection.

856 Frz.: Si les troubles agitent tout un département, le roi donnera, sous la responsabilité de ses ministres, les ordres nécessaires pour l'exécution des lois et le rétablissement de l'ordre, mais à la charge d'en informer le Corps législatif, s'il est assemblé, et de le convoquer s'il est en vacance.

857 H. Dippel, Die amerikanische Verfassung in Deutschland im 19. Jahrhundert, S. 15.

der Republik zuständig und verfügte insoweit über die Streitkräfte.⁸⁵⁸ Nach Art. 145 konnte das Direktorium bei Kenntnis von einer Verschwörung gegen die äußere oder innere Sicherheit des Staates, Vorführungs- und Haftbefehle gegen die, welche als Urheber oder Komplizen derselben verdächtig sind, ergehen lassen; es konnte sie verhören, aber war, unter den auf das Verbrechen willkürlicher Verhaftung gesetzten Strafen, verpflichtet, sie innerhalb von zwei Tagen, vor den Polizeibeamten zu schicken, um den Gesetzen gemäß zu verfahren.⁸⁵⁹ Bei drohender Gefahr stand der Gemeindeverwaltung eines Kantons gem. Art. 294 das Recht zu, die Nationalgarde der Nachbarkantone anzufordern; in diesem Fall waren die anfordernde Verwaltung und die Chefs der angeforderten Nationalgarden ebenfalls verpflichtet, der Departementsverwaltung im selben Augenblick Bericht zu erstatten.⁸⁶⁰

Sehr ähnlich zur Bundesintervention des Deutschen Bundes waren auch die Regelungen in der Schweiz.⁸⁶¹ Schon Art. 20 der Mediationsakte aus dem Jahr 1803 enthielt eine entsprechende Vorschrift.⁸⁶² Im Bundesvertrag zwischen den XXII. Cantonen der Schweiz vom 7. August 1815 war dann in

858 Frz.: Le Directoire pourvoit, d'après les lois, à la sûreté extérieure ou intérieure de la République. Il peut faire des proclamations conformes aux lois et pour leur exécution. Il dispose de la force armée, sans qu'en aucun cas, le Directoire collectivement, ni aucun de ses membres, puisse la commander, ni pendant le temps de ses fonctions, ni pendant les deux années qui suivent immédiatement l'expiration de ces mêmes fonctions.

859 Frz.: Si le Directoire est informé qu'il se trouve quelque conspiration contre la sûreté extérieure ou intérieure de l'Etat, il peut décerner des mandats d'amener et des mandats d'arrêt contre ceux qui en sont présumés les auteurs ou les complices ; il peut les interroger ; mais il est obligé, sous les peines portées contre le crime de détention arbitraire, de les renvoyer par-devant l'officier de police, dans le délai de deux jours, pour procéder suivant les lois.

860 Frz.: En cas de danger imminent, l'administration municipale d'un canton peut requérir la garde nationale des cantons voisins; en ce cas, l'administration qui a requis et les chefs des gardes nationales qui ont été requis, sont également tenus d'en rendre compte au même instant à l'administration départementale.

861 Zur heutigen Regelung sog. der eidgenössischen Intervention: F. Fleiner/Z. Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 148 ff.; U. Häfelin/W. Haller/H. Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 337 ff.

862 Im Fall eines Aufstandes im Innern eines Kantons, oder irgend eines andern dringenden Bedürfnisses, läßt der Landammann Truppen von einem Kanton in den andern marschiren, jedoch nur auf Verlangen des großen oder kleinen Raths des Hülfe begehrenden Kantons und auf Einholung des Gutachtens vom kleinen Rathe des Directorial-Kantons; mit dem Vorbehalte, daß nach Unterdrückung der Feindseligkeiten, oder bei fortdauernder Gefahr, die Tagsatzung von ihm zusammenberufen werde.

§ 4 normiert, dass „[i]m Fall äußerer oder innerer Gefahr jeder Canton das Recht [hat], die Mitstände zu getreuem Aufsehen aufzufordern. Wenn in einem Canton Unruhen ausbrechen, so mag die Regierung andere Cantone zur Hülfe mahnen, doch soll sogleich das Vorort davon benachrichtigt werden; bei fortdauernder Gefahr wird die Tagsatzung, auf Ansuchen der Regierung, die weitem Maßregeln treffen. Im Fall einer plötzlichen Gefahr von Außen mag zwar der bedrohte Canton andere Cantone zur Hülfe mahnen, doch sogleich soll das Vorort davon in Kenntniß gesetzt werden; diesem liegt ob, die Tagsatzung zu versammeln, welcher alle Verfügungen zur Sicherung der Eidgenossenschaft zustehen. Der oder die gemahnten Cantone haben die Pflicht, dem mahnenden Hülfe zu leisten. Im Fall äußerer Gefahr werden die Kosten von der Eidgenossenschaft getragen, bei innern Unruhen liegen dieselben auf dem mahnenden Canton, es wäre denn Sache, daß die Tagsatzung wegen besondern Umständen eine andere Bestimmung treffen würde.“

Somit gab es in der Zeit des Deutschen Bundes sowohl in Verfassungen von unmittelbaren Nachbarstaaten, als auch der Verfassung der Vereinigten Staaten, dem Institut der Bundesintervention ähnliche Regelungen. Auch wenn gerade der Einfluss der amerikanischen Verfassung auf den Deutschen Bund nicht überschätzt werden darf⁸⁶³, gab es daher Vorbilder, die als Muster für die Bundesintervention dienen konnten. Daneben war es nach den Revolutions- und Kriegserfahrungen der vorangegangenen Jahre aber auch fast eine Notwendigkeit, dass 1820 die Möglichkeit der militärischen Unterstützungen bei Aufruhr gegen die bestehende Ordnung institutionell verankert wurde, insbesondere vor dem Hintergrund der Erhaltung der inneren Sicherheit als Bundeszweck gem. Art. 2 DBA.

(2) Die Entwicklung der Regelungen

Daher ist es nicht überraschend, wenn der bayrische Gesandte bereits in der fünften Sitzung der Bundesversammlung im Rahmen der Diskussion um die Frage der Kompetenz der Bundesversammlung⁸⁶⁴ sich dahingehend

863 Hierzu ausführlich *Dippel*, Amerikanische Verfassung, S. 15; s. auch *E. Angermann*, Der deutsche Frühkonstitutionalismus und das amerikanische Vorbild, *Historische Zeitschrift* 219 (1974), S. 1 ff. und *T. Fröschl*, Rezeption und Einfluss der American Constitution in den deutschen Verfassungsdebatten, 1789 bis 1949, in: *Journal of Modern European History*, Vol. 6 No. 1 (2008), t. S. 38 (40 f.).

864 Hierzu ausführlich *Treichel* (Bearb.), in *Gall* (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 2, S. LII ff.

äußerte, dass „Streitigkeiten zwischen dem Regenten und seinen Untertanen entstehen [könnten], durch deren Folgen die Erhaltung der inneren Ruhe leicht gefährdet würde- In solchen Fällen scheint nun allerdings ein Einschreiten von Seiten des Bundes angemessen. Jedoch möchte, so viel möglich, nur im constitutionellen Wege und durch die competenten Gerichte vorerst die Erledigung empfohlen werden müssen. Wenn bey Streitigkeiten ganzer Körperschaften mit dem Regenten, ein Ausbruch thätlicher Unternehmungen, mithin Störung der öffentlichen Ruhe eintreten sollte und keine gütliche Ausgleichung Statt fände; dann erst würde eine wirksame Theilnahme von Seiten des Bundes angemessen seyn. Ueber alles dieses ist jedoch in der Bundesakte noch nichts entschieden, folglich ein organisches Gesetz dieserhalb erforderlich.“⁸⁶⁵ Im Vortrag der österreichischen Bundestagsgesandtschaft über die provisorische Kompetenz der Deutschen Bundesversammlung wurde dies aufgegriffen. Das von der Kommission zu erstellende Gutachten sollte sich gem. § 5 Nr. 3 lit. d. auch mit der Kompetenz bei Streitigkeiten zwischen Regenten und Untertanen beschäftigen: „[I]n solchen Fällen daher, wo die allgemeine Ruhe bedroht werden könnte [...] muß auch nach Erschöpfung der konstitutionellen oder gesetzlichen Mittel und Wege in den betreffenden einzelnen Staaten, der gesammte Bund sich berufen finden, zum Zwecke der Vermeidung eines solchen Ausbruches, oder zur Wiederherstellung der bereits gefährdeten Ruhe in gemessenen Wegen einzuwirken. In solchen Fällen ist also ebenfalls der einzelne Bundesstaat allerdings befugt, die Hülfe des Bundes in Anspruch zu nehmen, und der Bund berufen, selbe zu leisten.“⁸⁶⁶ Dieser österreichische Vorschlag zur Kompetenzbestimmung wurde auch von Bayern unterstützt, denn der bayrische König Maximilian I. äußerte in einem Schreiben an seinen Gesandten, dass bei solchen Streitigkeiten, insbesondere wenn der beteiligte Staat den Bund um Schutz anrief, keine (unzulässige) Einmischung in die innere Verwaltung vorliege.⁸⁶⁷ Dementsprechend wurde der Vorschlag dann inhaltlich übereinstimmend im Bundesbeschluss zum Provisorium über die Kompetenz der Bundesversammlung vom 12. Juni 1817 übernommen.⁸⁶⁸ Nach § 5 Nr. 3 b) war der Deutsche Bund berechtigt, wenn die innere Ruhe des Landes und mit dieser auch

865 *Treichel* (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 2, Dok. 101, S. 436.

866 *Treichel* (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 2, Dok. 118, S. 535.

867 *Treichel* (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 2, Dok. 119, S. 553.

868 Protokolle der Bundesversammlung, 34. Sitzung vom 12. Juni 1817, §. 223.

die allgemeine Ruhe bedroht sein sollte, beispielsweise bei Streitigkeiten zwischen den Regenten und seinen Untertanen, nach Erschöpfung der im Mitgliedstaat zur Verfügung stehenden Mittel, zum Zwecke der Vermeidung eines solchen Ausbruchs oder zur Wiederherstellung der Ruhe, einzuwirken. Der einzelne betroffene Mitgliedstaat hatte das Recht, die Hilfe des Bundes in Anspruch zu nehmen, und der Bund war verpflichtet, diese zu leisten. Zu einer Ablösung des „Provisoriums“ durch eine endgültige Bestimmung der Kompetenz der Bundesversammlung kam es nicht mehr. Diese Materie wurde durch die Karlsbader Beschlüsse und insbesondere die Wiener Schlussakte geregelt.

So ergaben sich weitere Regelungen zur Bundesintervention aus Art. 7 der „Provisorischen Exekutionsordnung“, der im Rahmen der Karlsbader Beschlüsse entstanden war. Danach beschloss die Bundesversammlung nach Abstimmung mit der zuständigen Kommission, wenn „die Nichtvollziehung der Beschlüsse in einem einzelnen Bundesstaate aus einer Widergesetzlichkeit der Staatsangehörigen und Unterthanen hervor[ging], welche die betreffende Landesverwaltung nicht zu heben im Stande ist, [...] der Lage der Sache angemessene Desortatorien, auf welche sodann, wenn sie in dem zu bestimmenden Termine unbeachtet bleiben, oder in soweit die von dem betreffenden Bundesstaate selbst angewendeten Mittel nicht zureichend sind, die militärische Assistenz durch in das Gebiet des Staates einrückende Bundestruppen erfolgt. Die Bundesversammlung hat, nach den obwaltenden Verhältnissen und auf einen vorhergegangenen Commissions=Antrag, sowohl die Zahl der zu stellenden Truppen, als die zu deren Stellung verpflichteten Bundesstaaten zu bestimmen. Der Rückmarsch der Truppen geschieht nach erfolgter und gehörig versicherter Vollziehung der Bundesbeschlüsse.“ Dabei wurde aber nur der Sonderfall, dass die Umsetzung von Bundesbeschlüssen, insbesondere der Karlsbader Beschlüsse, in einem Staat auf Widerstand der Bevölkerung zurückzuführen war, geregelt; und nicht wie später in der Wiener Schlussakte, generelle Aufstände gegen die mitgliedstaatliche Regierung. Art. 7 der provisorischen Exekutionsordnung war quasi ein Sonderfall der Bundesexekution bei Verletzung der Bundespflichten (Nichtumsetzung der Bundesbeschlüsse) aufgrund von Aufständen bzw. Widerstand in der Bevölkerung des betreffenden Mitgliedstaats.

Auf den Karlsbader Konferenzen legten erstmalig der Graf von Münster, als Vertreter Hannovers, und der Freiherr von Marschall-Biberstein, für Nassau, in der fünften Sitzung vom 10. August 1819 einen entsprechen

Entwurf der endgültigen Exekutionsordnung vor.⁸⁶⁹ Diese war wieder Beratungsgegenstand auf der 14. Sitzung am 22. August 1819. Der Vertreter Mecklenburg-Schwerins und Mecklenburg-Strelitz schlug vor, dass die provisorische Exekutionsordnung für alle Beschlüsse der Bundesversammlung, die diese zur Erhaltung der inneren Sicherheit, der öffentlichen Ordnung und zum Schutz des Besitzstandes traf, gelten sollte.⁸⁷⁰ Damit waren ausweislich des Protokolls die meisten Mitglieder der Konferenz einverstanden.⁸⁷¹ Die provisorische Exekutionsordnung wurde auf der 15.,⁸⁷² 17.,⁸⁷³ und 19.⁸⁷⁴ Sitzung weiter behandelt. In der 35. Sitzung der Bundesversammlung vom 20. September 1819 wurde die provisorische Exekutionsordnung beschlossen.

Auf den Wiener Ministerialkonferenzen wurde dann sowohl über die Kompetenz der Bundesversammlung, als auch die Exekutionsordnung weiter diskutiert. Auf der 14. Sitzung wurde der erste Vorschlag des zuständigen Ausschusses über die Kompetenzen der Bundesversammlung vorgelegt.⁸⁷⁵ In den dortigen Art. 17–20 war die Bundesintervention geregelt. Auf der 16. Sitzung wurde über den Vorschlag diskutiert und einige Modifikationen beschlossen. Art. 17 wurde dahingehend geändert, dass dieser nun wie folgt lauten sollte: „Die Aufrechthaltung der inneren Ruhe und Ordnung in den Bundesstaaten steht den Regierungen allein zu; als Ausnahme kann jedoch in Rücksicht auf die innere Sicherheit des gesammten Bundes, und in Folge der Verpflichtung der Bundes-Glieder zu gegenseitiger Hilfsleistung, die Mitwirkung der Gesamtheit zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Ruhe Statt finden etc.“ Art. 18 und 19 wurden in eins zusammengefügt: „Wenn in einem Bundes-Staate durch Widersetzlichkeit der Unterthanen gegen die Obrigkeit die innere Ruhe unmittelbar gefährdet, und eine Verbreitung aufrührerischer Bewegungen zu fürchten, oder, wenn in solchem Staate ein wirklicher Aufruhr zum Ausbruch gekommen ist, und die Regierung, nach Erschöpfung der verfassungsmäßigen und gesetzlichen Mittel, selbst den Beistand des Bundes anruft, so liegt der Bundes-Versammlung ob, die schleunigste Hülfe zur Wiederherstellung der

869 Klüber/Welcker, Wichtige Urkunden, S. 122; der erste Entwurf findet sich auf S. 208, die Anpassungen auf S. 211 ff. sowie S. 295 ff.

870 Klüber/Welcker, Wichtige Urkunden, S. 153 ff.

871 Klüber/Welcker, Wichtige Urkunden, S. 155.

872 Klüber/Welcker, Wichtige Urkunden, S. 157.

873 Klüber/Welcker, Wichtige Urkunden, S. 162.

874 Klüber/Welcker, Wichtige Urkunden, S. 165.

875 Aegidi, Schluß-Acte, S. 76 u. S. 80 ff.

gesetzlichen Ordnung zu leisten. Sollte in dem letztgedachten Falle die Regierung anerkanntermaßen außer Stande sein, den Aufruhr durch eigene Kräfte zu unterdrücken, zugleich aber durch die Umstände gehindert, die Hülfe des Bundes zu begehren, so ist die Bundes-Versammlung nichts desto weniger verpflichtet, auch unaufgerufen zur Wiederherstellung der Ordnung und Sicherheit einzuschreiten. In beiden Fällen aber dürfen die verfügten Maßregeln von keiner längeren Dauer sein, als die Regierung, welcher die Bundesmäßige Hülfe geleistet wird, es nothwendig erachtet.“ Der Bevollmächtigte des Königreichs Sachsen hatte vorgeschlagen, dass ein Einschreiten des Bundes ohne Antrag des betroffenen Mitgliedstaats nur möglich sein sollte, „wenn das Wohl des Ganzen dadurch offenbar gefährdet“ würde.⁸⁷⁶ Die Entscheidung darüber sollte im Plenum der Bundesversammlung mit Zweidrittelmehrheit getroffen werden. Dies lehnte der zuständige Ausschuss mit der Begründung ab, dass bei einem wirklich ausgebrochenem Aufruhr, das Wohl des Ganzen immer gefährdet werde und außerdem eine Entscheidung nach vorangegangener Diskussion nach der Geschäftsordnung der Bundesversammlung nur im Engeren Rat, nicht im Plenum möglich war.⁸⁷⁷ Die Bevollmächtigten Hannovers schlugen vor, „daß in Fällen, wo der Bund zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Ruhe im Innern eines Bundes-Staats mitwirkt, der Bundes-Versammlung auch obliege, nach den Ursachen des Uebels zu forschen.“⁸⁷⁸ Dies wurde seitens des Ausschusses nach ausgiebigen Diskussionen in einen neuen Art. 19 übernommen.⁸⁷⁹ Demzufolge hatte nach wiederhergestellter Ruhe die Bundesversammlung bei der Regierung des betroffenen Mitgliedstaats durch ihre Vermittlung zu bewirken, dass die Ursachen des Aufruhrs behoben und zur Verhütung ähnlicher Störungen der gesetzlichen Ordnung ein der Verfassung und den Gesetzen des Landes gemäßer Rechtszustand befestigt werde.“ Der Art. 20 wurde sprachlich vereinfacht.⁸⁸⁰ In der dritten Redaktion der Anträge des ersten Ausschusses wegen Festsetzung der Kompetenz der Bundesversammlung erfolgte dann, ohne dass die Gründe dafür

876 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 101.

877 Ebd.

878 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 92.

879 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 102.

880 „Wenn in mehreren Bundesstaaten die öffentliche Ruhe und gesetzliche Ordnung durch gefährliche Umrtriebe bedroht ist, und dagegen nur durch Zusammenwirken der Gesamtheit zureichende Maßregeln ergriffen werden können, so hat die Bundes-Versammlung nach vorgängigem Einvernehmen mit den einzelnen Regierungen solche Maßregeln zu berathen und zu beschließen“, zitiert nach *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 102 f.

aus den Protokollen hervorgehen, eine erneute Änderung. Der neue Art. 18 lautete nun: „Nachdem die Ruhe durch die vom Bunde geleistete Hülfe wieder hergestellt ist, hat die Bundes-Versammlung ihre Vermittlung eintreten zu lassen, damit die Ursachen, welche die aufrührerischen Auftritte veranlaßt hatten, gehoben, und ähnlichen Störungen der gesetzlichen Ordnung gründlich vorgebeugt werde.“ Im ersten Entwurf der Redaktionskommission fanden sich die Regelungen in den Art. 25–28 als „Mitwirkung der Bundes-Versammlung zur Aufrechthaltung oder Wiederherstellung der Ruhe im Innern der Bundesstaaten“ wieder.⁸⁸¹ Diese waren im Wesentlichen übereinstimmend mit den vorherigen Regelungen⁸⁸² und wurden auch im weiteren Verlauf nicht mehr verändert. Nur der vorherige Art. 18 wurde noch weiter eingeschränkt, denn nach Art. 27 WSA sollte die Regierung, die die Hilfe des Bundes erhalten hatte, „die Bundesversammlung von der Veranlassung der eingetretenen Unruhen in Kenntniß zu setzen, und von den zur Befestigung der wiederhergestellten gesetzlichen Ordnung getroffenen Maaßregeln eine beruhigende Anzeige an dieselbe gelangen zu lassen.“ Eine Kompetenz der Bundesversammlung zur Sicherstellung der Ordnung nach Abschluss der Bundesintervention bestand daher nicht mehr.

(3) Spätere Modifikationen

Die Regelungen zur Bundesintervention wurden in den Folgejahren noch modifiziert. Im Bundesbeschluss über „Maßregeln zur Herstellung und Erhaltung der Ruhe in Deutschland“ vom 21. Oktober 1830 war geregelt, dass in den Fällen nach Art. 26 WSA „sämmliche Bundesregierungen zur gegenseitigen Hülfsleistung in der Art verpflichtet seyn, daß, wenn eine den Beistand des Bundes bedürfende Regierung sich wegen Dringlichkeit der Gefahr unmittelbar an eine oder die andere benachbarte Regierung mit dem Ersuchen um militärische Hülfe wendet, diese Hülfe sofort Namens des Bundes geleistet werde, so weit die Kräfte des requirirten Bundesstaates hierzu ausreichen, und so weit es ohne Gefahr für dessen eigenes Gebiet und ohne offenbare Compromittirung seiner Truppen geschehen kann.“ Damit konnte ein betroffener Mitgliedstaat sich ohne den Umweg über die Bundesversammlung direkt an eine benachbarte Regierung für militärische

⁸⁸¹ *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 188 f.

⁸⁸² In Art. 28 wurde das Wort Umtriebe durch „Verbindungen und Anschläge“ ersetzt, da es „an dieser Stelle nicht edel genug schien“, vgl. *Aegidi*, Schluß-Acte S. 200.

Hilfe wenden.⁸⁸³ Ein solches Vorgehen war der Bundesversammlung aber nach Nr. 2 des Bundesbeschlusses anzuzeigen. Darüber hinaus sollten die Bundeskontingente der Truppen in Bereitschaft gehalten werden. Daneben verpflichten sich die Regierungen der Mitgliedstaaten, alle innerhalb ihres Gebiets Unruhen politischer Art, sowie deren Veranlassung und die ergriffenen Maßnahmen, bei der Bundesversammlung anzuzeigen. Der Bundesbeschluss wurde im Zuge der Revolution am 2. April 1848 von der Bundesversammlung, wie alle sog. „Ausnahmegesetze“ seit 1819, aufgehoben.⁸⁸⁴ Durch die Art. 18 und Art. 21 der geheimen „Sechzig Artikel“ vom 12. Juni 1834 wurde den Landesregierungen später zudem, bundesrechtswidrig, bei Haushaltskonflikten mit den Ständen, insbesondere, wenn diese die Annahme von Steuern verweigerten, Bundeshilfe nach den Vorschriften über die Bundesintervention zugesichert.⁸⁸⁵

bb) Die Voraussetzungen

Die Bundesintervention nach Art. 11 DBA und Art. 25, 26 WSA und die damit verbundene Einwirkungsbefugnis auf die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedstaats durch den Bund bildet die Ausnahme von der Regel des Art. 25 WSA, wonach die Aufrechterhaltung der inneren Ruhe und Ordnung in den Bundesstaaten den Regierungen allein zustand. Daher waren die Voraussetzungen der Bundesintervention eng auszulegen.⁸⁸⁶ Mit der Bundesintervention sollte stets zugunsten der Regierung eines Landes im Rahmen eines Akts der Hilfeleistung eingegriffen werden, um diese vor aufständischen Bewegungen zu schützen, wenn sie dazu selber nicht (mehr) in der Lage war.⁸⁸⁷ Grundsätzlich war eine Bundesintervention nach Art. 26 WSA nur möglich, wenn die betroffene Regierung um Hilfe bat. Allerdings war dieses Hilfsbegehren entbehrlich, wenn die Regierung vollständig außer Stande war die Aufstände selber zu beherrschen und zudem faktisch gehindert, den Bund anzurufen. Dann konnte die Bundesversammlung, nachdem diese Voraussetzungen geprüft und bejaht wurden, eine Bundesintervention durch Mehrheitsentscheidung veranlassen. Diese Regelung erfuhr aber, wie gerade dargestellt, noch einige Modifikationen.

883 Vgl. *Kotulla*, Deutsche Verfassungsgeschichte, I. Bd., S. 104.

884 Protokolle der Bundesversammlung, 27. Sitzung vom 2. April 1848 §. 214.

885 *Kotulla*, Deutsche Verfassungsgeschichte, I. Bd., S. 104.

886 *Jordan*, Staatsrecht, S. 379.

887 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 631.

Eine weitergehende Möglichkeit der Intervention bot Art. 28 WSA. Danach durfte bzw. musste die Bundesversammlung mit Maßnahmen der Bundesintervention eingreifen, wenn die öffentliche Ruhe und gesetzliche Ordnung in mehreren Bundesstaaten durch gefährliche Verbindungen und Anschläge bedroht waren und dagegen nur durch Zusammenwirken der Gesamtheit des Bundes vorgegangen werden konnte. Erforderlich war nur eine Rücksprache mit den bedrohten Regierungen.

cc) Mögliche Maßnahmen

Die Art der möglichen Maßnahmen ergab sich aus der Bundesexekutionsordnung vom 3. August 1820.⁸⁸⁸ Deren Regelungen galten gem. Art. 6 auch für die Fälle der Bundesintervention. Die Bundesexekutionsordnung enthielt zwar keinen konkreten Maßnahmenkatalog für ein Eingreifen des Bundes; ein unmittelbares Einwirken auf die innere Verwaltung des Gliedstaats war aber nach Art. 6 immer gegeben. Möglich waren somit vorrangig alle Maßnahmen, die geeignet waren, den angestrebten Zweck zu erreichen.⁸⁸⁹ Insbesondere war aber ein militärisches Eingreifen als Maßnahme sowohl von der Wiener Schlussakte, als auch der Exekutionsordnung vorgesehen. So spricht Art. 33 WSA von der Bestimmung der „Stärke der [...] zu verwendenden Mannschaft“ durch die Bundesversammlung und entsprechend Art. 13 Abs. 1 der Exekutionsordnung waren nach Beendigung des Exekutionsauftrags die Truppen aus dem mit der Exekution belegten Staat zurückzuziehen.⁸⁹⁰ Sollte militärischer Zwang allein nicht ausreichend sein, waren auch „bürgerliche Vollstreckungsmaßregel“⁸⁹¹ als grundsätzlich mildere Maßnahmen zur Militärgewalt zulässig. Beispielsweise kam auch eine vorübergehende Sequestration, also rechtliche Suspension der Funktionen der beistandsbedürftigen Regierung, um diese vorübergehend in die Hand der Interventionsorgane zu legen, in Betracht.⁸⁹² Nach Art. 26 WSA durften die Maßnahmen nicht länger andauern, wenn die Landesregierung diese nicht mehr für nötig erachtete.

888 Protokolle der Bundesversammlung, 19. Sitzung vom 3. August 1820, Nr. 3.

889 Eine beispielhafte Aufzählung findet sich bei *Huber*, Bundesexekution und Bundesintervention: Ein Beitrag zur Frage des Verfassungsschutzes im Deutschen Bund, AÖR 79 (1953/1954), S. 1 (19 f.).

890 *F. Shirvani*, Die Bundes- und Reichsexekution in der neueren deutschen Verfassungsgeschichte, Der Staat 50 (2011), S. 102 (III).

891 *A. Haenel*, Deutsches Staatsrecht, I. Bd., S. 452.

892 *Huber*, Bundesexekution und Bundesintervention: Ein Beitrag zur Frage des Verfassungsschutzes im Deutschen Bund, AÖR 79 (1953/1954), S. 1 (19).

dd) Der Verfahrensablauf

Der Verfahrensablauf richtete sich nach den Regelungen der Exekutionsordnung. Hatte die Bundesversammlung eine Bundesintervention beschlossen, wurde die Durchführung, mangels eigener Machtmittel, gem. Art. 7 durch Bundesmandat an eine oder mehrere mitgliedstaatliche Regierungen übertragen. Lediglich die Truppenstärke und das Dauer des Verfahrens wurde nach Art. 7 von der Bundesversammlung beschlossen. Die beauftragte Regierung, die nach Art. 8 zur Übernahme der Intervention grundsätzlich verpflichtet war, bestimmte einen „Civil-Commissär“, der, nach einer Instruktion der Bundesversammlung, das Verfahren unmittelbar leitete. Die Leitung der angeordneten Maßnahme stand aber weiterhin der Bundesversammlung zu, Art. 11. Gem. Art. 13 war das Interventionsverfahren beendet, sobald der Auftrag ordnungsgemäß erfüllt war.

b) Die tatsächlich durchgeführten Bundesinterventionen

Das Mittel der Bundesintervention wurde in der Zeit des Deutschen Bundes vielfach genutzt. Bei den meisten Bundesinterventionen geschah dies, dem Regelfall des Art. 26 WSA folgend, auf Hilfesuchen der Regierung des betroffenen Mitgliedstaats. So etwa bei der Bundesintervention in Luxemburg (1830/31) auf Antrag Königs der Niederlande in seiner Eigenschaft als Großherzog Luxemburgs, der Bundesintervention in Holstein (1850/52) auf Antrag des dänischen Königs als Herzog von Holstein und der Bundesintervention in Kurhessen (1850/52) auf Antrag des Kurfürsten. Die Reichs- und preußische Intervention in Baden im Jahr 1849 wurde ebenfalls auf Hilfesuchen des Großherzogs angeordnet und vollzogen. Nur in zwei Fällen kam es zu einer sog. „unerbetenen“ Intervention und zwar in der freien Stadt Frankfurt im Jahr 1832 und im Rahmen des Verfassungsstreits in Kurhessen in den Jahren 1860 bis 1862. Schon beim Blick auf die betroffenen Staaten wird deutlich, dass nur Kleinstaaten und Mittelstaaten Ziel einer Bundesintervention wurden. Mit Luxemburg und Holstein waren zudem zwei Sonderfälle betroffen, bei denen ein ausländischer Herrscher Fürst eines nominellen Kleinstaats war. Bei den Mittelstaaten wurde je einmal in Baden und einmal in Kurhessen eine Bundesintervention durchgeführt. Das Fehlen einer Bundesintervention bei einer der Großmächte Österreich oder Preußen lässt sich schon dadurch erklären, dass diese nicht auf militärische Hilfe der anderen Mitgliedstaaten des Bundes bei Aufständen o. ä. angewiesen waren. Im Folgenden sollen die durchgeführten Bundesinter-

ventionen in chronologischer Reihenfolge kurz näher beleuchtet werden, um festzustellen, ob es etwaige Besonderheiten bei der Behandlung der Mittelstaaten gegenüber den Kleinstaaten gab.

aa) Gegen Luxemburg

Nach der Julirevolution 1830 in Frankreich,⁸⁹³ brach am 25. August 1830 in Brüssel die belgische Revolution mit dem Ziel der Gründung eines von den Niederlanden unabhängigen Nationalstaats aus.⁸⁹⁴ Schon während der belgisch-niederländischen Auseinandersetzungen in Brüssel im September 1830 war es im Großherzogtum Luxemburg zu einer Meuterei und Entwaffnung der niederländischen Garnisonen gekommen.⁸⁹⁵ Luxemburg schloss sich dem revolutionären Belgien an und die in Brüssel gebildeter provisorische belgische Regierung beanspruchte in Luxemburg die Staatsgewalt.⁸⁹⁶ Einzig die Stadt Luxemburg mit der dortigen Bundesfestung war von den Aufständen nicht betroffen. Seitens der provisorischen belgischen Regierung in Brüssel wurde Luxemburg als „integrierender Bestandteil Belgiens“ angesehen und man begann Freiwilligenkorps zu rekrutieren, sowie die Wehrpflicht einzuführen. Die Bevölkerung Luxemburgs nahm auch an den Wahlen im November 1830 zum verfassungsgebenden Nationalkongress teil. Daraufhin stellte der niederländische Gesandte Graf v. Grünne am 15. Oktober 1830 einen Antrag auf Bundesintervention nach den Art. 25 und 26 WSA.⁸⁹⁷ Da bei einer Intervention des Deutschen Bundes jedoch ein Eingreifen Frankreichs zugunsten Belgiens zu befürchten war, versuchte der Deutsche Bund die Entscheidung hinauszuzögern. Dies umso mehr da sich die Österreich und Preußen nicht in einen erneuten europäischen

893 Ausführlich zur Julirevolution in Frankreich statt vieler K. Holzapfel, Julirevolution 1830 in Frankreich; zu den Auswirkungen auf die deutschen Staaten, s. Gruner, Der Deutsche Bund, S. 54 ff.

894 Zusammenfassend hierzu R. Demoulin, La Révolution de 1830; J. S. Fishman, Diplomacy and revolution: the London Conference of 1830 and the Belgian revolt; J. Koll, Belgien in: Daum (Hrsg.), Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel, Bd. 2, 1815–1847, S. 485 ff.; K. Holzapfel, Der politische und militärstrategische Inhalt der belgischen Krise (1830/31) und ihre Lösung, Militärgeschichten 1981, S. 423 ff.; W. v. Franque, Luxemburg, die belgische Revolution und die Mächte.

895 J. Angelow, Die »belgisch-luxemburgische Krise« von 1830–1832 und der Deutsche Bund: Zur geplanten Bundesintervention in Luxemburg, MGM 50 (1991), S. 61 (67).

896 Hier und im Folgenden Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 116.

897 Protokolle der Bundesversammlung, 33. Sitzung vom 15. Oktober 1830, S. 250.

Krieg verwickeln lassen wollten.⁸⁹⁸ Die Bundesversammlung beschloss so zunächst einstimmig auf den Antrag der Präsidialmacht Österreichs, „1) daß der Königlich-Niederländische, Großherzoglich-Luxemburgische Herr Gesandte vor Allem ersucht werde, umständliche Auskunft über Anlaß und Zweck des Aufruhrs, und über dessen Umfang im Großherzogthume, sowie darüber zu ertheilen, welche verfassungsmäßige und gesetzliche Mittel zur Herstellung der Ordnung von der Regierung selbst bereits eingeleitet seyen, und in welcher Art und Weise und in welchem Umfange die Bundeshülfe [...] in Anspruch genommen werde; 2) daß sämtliche Bundesregierungen von der vorliegenden Aufforderung der Königlich-Niederländischen, Großherzoglich-Luxemburgischen Regierung Kenntniß zu geben, die Höfe von Oesterreich und Preußen aber insbesondere zu ersuchen seyen, ihren an dem Königlich-Niederländischen Hofe accreditirten Gesandten von der gegenwärtigen Verhandlung Nachricht zu geben, um sich deßfalls mit dem Königlich-Niederländischen Hofe, unter Beachtung der hier eintretenden politischen Verhältnisse und im Sinne der von der Bundesversammlung vorstehend aufgefaßten Momente, zu benehmen.“⁸⁹⁹ Den geforderten Bericht erstatte der Gesandte am 18. November 1830.⁹⁰⁰ Zwar stellte der österreichische Präsidialgesandte danach fest, dass unzweifelhaft ein Fall der Art. 25 und 26 WSA vorliege und „daß es die Pflicht und das Recht des Bundes sey, [...] die [...] begehrte Bundeshülfe in ihrer vollsten Ausdehnung zu gewähren [...]“.⁹⁰¹ Nichtsdestotrotz beschloss die Bundesversammlung auf den Vorschlag Österreichs nur, dass Österreich und Preußen bei der Londoner Fünfmächte-Konferenz den anderen Teilnehmern Russland, England und Frankreich im Namen und Auftrag des Bundes Kenntnis von der Verpflichtung des Bundes zur Unterdrückung des luxemburgischen Aufstands zu geben und anzufragen, welche Mittel die Konferenz ergreifen wolle, um das Einschreiten des Bundes in Luxemburg überflüssig zu machen.⁹⁰² Nachdem die Teilnehmer der Londoner Fünfmächte-Konferenz festgestellt hatten, dass Luxemburg als Teil des Deutschen Bundes angesehen werde und ein solcher auch bleiben solle, war grundsätzlich sichergestellt, dass ein Eingreifen des Deutschen Bundes

898 Angelow, Die »belgisch-luxemburgische Krise« von 1830–1832 und der Deutsche Bund: Zur geplanten Bundesintervention in Luxemburg, MGM 50 (1991), S. 61 (68).

899 Ebd.

900 Protokolle der Bundesversammlung, 38. Sitzung vom 18. November 1830, §. 291.

901 Ebd.

902 Protokolle der Bundesversammlung, 33. Sitzung vom 15. Oktober 1830, §. 250.

nicht zu einem europäischen Krieg führen würde.⁹⁰³ Zunächst wurde am 17. März 1831 die Verstärkung der luxemburgischen Festungsbesatzung aus Kontingenten Waldecks, Lippes und Schaumburg-Lippes beschlossen.⁹⁰⁴ Am 18. März 1831 folgte dann der Beschluss über die Aufstellung eines Interventionskorps und damit der Bundesintervention.⁹⁰⁵ Das Interventionskorps sollte 24.367 Mann umfassen und aus den Kontingenten des zehnten Bundesarmeekorps von Hannover, Braunschweig, Holstein, Oldenburg, Mecklenburg, Lübeck, Hamburg und Bremen sowie Kurhessen und Nassau, der zweiten Division des neunten Bundesarmeekorps, bestehen. Daneben trat ein preußisches Reservekorps von 12.000 bis 15.000 Mann.⁹⁰⁶ Durch Einbeziehung möglichst vieler Mitgliedstaaten sollten die Lasten der Bundesintervention gerecht verteilt werden, da einheitliche Festlegungen zur Verpflegung der Bundestruppen fehlten.⁹⁰⁷ Ein Beschluss über den Einsatz des Bundesinterventionskorps war mit dem Beschluss über die Aufstellung des Interventionskorps jedoch nicht verbunden und zu einem solchen kam es auch nicht mehr. Dies war zum einen auf die Möglichkeiten einer friedlichen Konfliktbeilegung, als auch auf Schwierigkeiten bei der Aufstellung der Interventionstruppen zurückzuführen. Insbesondere Hannover versuchte auf Wunsch Englands die Bundesintervention vollständig zu verhindern und beantragte die vorherige Regelung der Kostenfrage.⁹⁰⁸ Am 21. Juli 1831 wurde dann die außerordentliche Bereitschaft der für die Bundesintervention vorgesehenen Truppen aufgehoben.⁹⁰⁹

Die luxemburgische Bundesintervention wies einige Besonderheiten auf. Zum einen wurde sie zwar beschlossen, aber nie durchgeführt. Zum anderen richtete sie sich zwar gegen einen nominellen Kleinstaat, hinter dem aber mit den Niederlanden ein ausländisches Königshaus stand. Weiterhin waren die Aufstände nicht auf Luxemburg begrenzt, sondern standen im

903 Protokolle der Bundesversammlung, 41. Sitzung vom 9. Dezember 1830, §. 310. abgedruckt als Beilage 1.

904 Diese Truppen wurden nach Meutereien im November 1831 durch preußische ersetzt, vgl. *Angelow*, Die »belgisch-luxemburgische Krise« von 1830–1832 und der Deutsche Bund: Zur geplanten Bundesintervention in Luxemburg, MGM 50 (1991), S. 61 (75) sowie *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 119.

905 Protokolle der Bundesversammlung, 9. Sitzung vom 13. März 1831, Separat-Protokoll, §. 1.

906 Ebd.

907 *Angelow*, Die »belgisch-luxemburgische Krise« von 1830–1832 und der Deutsche Bund: Zur geplanten Bundesintervention in Luxemburg, MGM 50 (1991), S. 61 (72).

908 Ebd.

909 *Angelow*, Die »belgisch-luxemburgische Krise« von 1830–1832 und der Deutsche Bund: Zur geplanten Bundesintervention in Luxemburg, MGM 50 (1991), S. 61 (73).

Kontext der belgischen Revolution, sodass das zögerliche Einschreiten des Bundes insbesondere auf die Sorge vor einer Ausweitung des Konflikts zurückzuführen ist.

bb) Gegen Frankfurt

Zum nächsten Fall einer Bundesintervention kam es im Jahr 1833 im Nachgang des sog. „Frankfurter Wachensturms“.⁹¹⁰ Dieses Ereignis stand im engen Zusammenhang mit dem sonstigen revolutionären Geschehen sowohl im europäischen Ausland als auch innerhalb der Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes ab 1830.⁹¹¹ Am 3. April 1833 sollte durch einen Anschlag auf die Bundesversammlung bzw. die Besetzung des Sitzungsgebäudes das gesamte Volk zu einer spontanen Erhebung gebracht werden.⁹¹² Die Aufständischen wollten zunächst die Wachen der Frankfurter Stadtpolizei besetzen und sich nach Festnahme der Bundestagsgesandten zur deutschen Zentralgewalt konstituieren. Zwar gelang die Einnahme der beiden Stadtwachen, allerdings kam es in der Folge nicht zu einem selbsttätigen Fortschreiten der Revolution, da die Teilnahme der Bevölkerung ausblieb. So konnte der Aufstand von den Stadtruppen niedergeschlagen werden und es kam nicht zu einer Einnahme des Gebäudes der Bundesversammlung. Damit war der Aufstand eigentlich beendet. Die Bundesintervention erfolgte erst im Nachgang und wurde von der Bundesversammlung am 12. April 1833 beschlossen.⁹¹³ Hintergrund dieser Maßnahme war, dass der Senat der freien Stadt Frankfurt sich weigerte, die im Zuge des „Wachensturms“ gefangen genommenen Personen an die Bundesfestung Mainz zu überstellen, da „die Stadt alle diejenigen Mittel besitze, welche sowohl zur Sicherung der öffentlichen Ruhe und Ordnung, als zur Festhaltung, der in Folge des Vorgangs vom 3. d Verhafteten und insbesondere zum Schutze hoher Bundes-

910 Zum Verlauf des sog. Frankfurter Wachensturms siehe: R. Görisch/T. Mayer (Hrsg.), *Untersuchungsberichte zur republikanischen Bewegung in Hessen: 1831–1834*, S. 41 ff.; *Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. II, S. 164 ff. sowie die Darstellung der Literatur hierzu bis 1990 von S.-L. Schmidt, *Der Frankfurter Wachensturm 1833 und der Deutsche Bund*, S. 71 ff.

911 *Angelow*, *Die »belgisch-luxemburgische Krise« von 1830–1832 und der Deutsche Bund: Zur geplanten Bundesintervention in Luxemburg*, MGM 50 (1991), S. 61 (66).

912 *Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. II, S. 166 ff.; *Schmidt*, *Frankfurter Wachensturm*, S. 46 ff. sowie der Bericht des Gesandten der Freien Stadt Frankfurt, *Protokolle der Bundesversammlung*, 13. Sitzung vom 4. April 1833, S. 130.

913 *Protokolle der Bundesversammlung*, 16. Sitzung vom 12. April 1833 S. 148.

versammlung nöthig sind.“⁹¹⁴ Daher befürchtete die Bundesversammlung eine gewaltsame Befreiung und einen erneuten Angriff. Ohne, dass der Senat der Stadt Frankfurt dies beantragt hatte, beschloss die Bundesversammlung, weil die vom Senat gewählten Mittel nicht ausreichend seien, die Verlegung von Truppen aus der Bundesfestung Mainz nach Frankfurt. Dies wurde rechtlich explizit auf Art. 25 und Art. 28 WSA gestützt, sodass nach Ansicht der Bundesversammlung eine Bundesintervention vorlag.⁹¹⁵ Deren Voraussetzungen waren jedoch nicht gegeben.⁹¹⁶ Art. 26 WSA setzte dem Wortlaut nach einen aktuell stattfindenden Aufstand voraus, zudem war der Senat der freien Stadt Frankfurt ersichtlich nicht an der Anrufung der Bundesversammlung gehindert. Auch Art. 28 WSA war nicht einschlägig, denn dieser setzte eine Bedrohung voraus, die über die mitgliedstaatlichen Grenzen hinausging. Auch dafür mangelte es aber schon an einem stattfindenden Aufstand, zudem gab es keine konkreten Aktionen in anderen Mitgliedstaaten. Schlussendlich hat der Bund versucht, wie der Gesandte der freien Städte es richtigerweise ausdrückte, die Intervention auf ein höheres Interesse des Bundes zu stützen, nämlich auf den allgemeinen Bundeszweck der inneren Sicherheit Deutschlands.⁹¹⁷ Ein solches „übergesetzliches Bundesnotrecht“⁹¹⁸ sah die Bundesverfassung aber nicht vor. Am 9. Mai 1833 erklärte der Gesandte der freien Städte für Frankfurt, dass ihrerseits keine Zweifel an der Rechtsgültigkeit des Interventionsbeschlusses bestünden und genehmigte daher ex post die Bundesintervention.⁹¹⁹ Die Bundestruppen blieben bis ins Jahr 1842 in der Stadt Frankfurt.⁹²⁰ Mit der Aufhebung des Beschlusses der Bundesintervention am 1. September 1842 behielt sich der Bund aber das Recht vor, bei einer erneuten Störung der Ruhe und Ordnung, falls die Mittel und Maßnahmen der freien Stadt Frankfurt nicht ausreichend waren, mit Bundestruppen zu besetzen. Eine solche präventive Bundesintervention kannte das Bundesrecht aber erst Recht nicht.

914 Protokolle der Bundesversammlung, 16. Sitzung vom 12. April 1833 §. 148.

915 Protokolle der Bundesversammlung, 16. Sitzung vom 12. April 1833 §. 148.

916 So auch *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 169 ff., der aber die Bundesintervention auf politischer Ebene für nachvollziehbar erachtet.

917 Protokolle der Bundesversammlung, 16. Sitzung vom 12. April 1833 §. 148.

918 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 170.

919 Dies aber maßgeblich, um eine französische Intervention zu vermeiden, vgl. *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 105.

920 Die Bundestruppen wurden durch Beschluss vom 1. September 1842 in die Bundesfestung Mainz zurückverlegt, Protokolle der Bundesversammlung, 24. Sitzung vom 1. September 1842, § 264.

Bereits der zweite Fall der Bundesintervention gegen die freie Stadt Frankfurt verstieß ersichtlich gegen die Vorschriften der Bundesintervention in der Wiener Schlussakte. Nichtsdestotrotz wurde 2.500 Mann Bundestruppen im Rahmen der Bundesintervention in die Stadt Frankfurt verlegt. Diese war offensichtlich nicht in der Lage, sich gegen den Beschluss der Bundesversammlung politisch oder rechtlich zu wehren. Das Umschlagen der Bundesintervention in eine Bundesexekution im Mai 1834 wird im Rahmen der Bundesexekutionen unter B. III. 4. bb) dargestellt.

cc) Gegen Holstein

Zum nächsten Beschluss einer Bundesintervention kam es erst wieder im Jahr 1850 gegen Holstein im Zuge der sog. „Novemberkrise“. Die Herzogtümer Schleswig und Holstein hatten sich am 24. März 1848 gegen die dänische Herrschaft erhoben und wurden maßgeblich durch die Frankfurter Nationalversammlung,⁹²¹ aber auch die Bundesversammlung unterstützt⁹²². Die gegründete provisorische schleswig-holsteinische Regierung wurde zunächst militärisch vom Deutschen Bund, insbesondere Preußen unterstützt.⁹²³ Nach Abschluss des Berliner Friedens von 1850 zur Beendigung des Bundeskriegs gegen Dänemark fehlte diese Bundesunterstützung. Österreich erkannte dann im Londoner Protokoll vom 23. August 1850 die Integrität des dänischen Gesamtstaats und damit die dänische Herrschaft sowohl über Schleswig, als auch über Holstein an.⁹²⁴ Nur einen Tag nach der Wiedereröffnung der („Rumpf“-) Bundesversammlung am 1. September 1850 stellte der dänische König als Herzog von Holstein einen Antrag auf Bundeshilfe.⁹²⁵ Dieser wurde explizit auf Art. IV des Friedensvertrags von Berlin vom 2. Juli 1850 zwischen Dänemark und Preußen sowie dem Deutschen Bund gestützt: „Nach Abschluss des gegenwärtigen Vertrages

921 So beantragte der Vertreter der provisorische schleswig-holsteinischen Regierung bei der Frankfurter Nationalversammlung die Aufnahme Schleswigs in den Deutschen Bund, was diese am 31. März 1848 auch beschloss, abgedruckt bei E.-R. Huber, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. I, Nr. 81.

922 Die Bundesversammlung billigte die Abwehrmaßnahmen Preußens gegen einen möglichen dänischen Angriff, Protokolle der Bundesversammlung, 28. Sitzung vom 4. April 1848, § 228.

923 Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. II, S. 669.

924 Huber, *Bundesexekution und Bundesintervention: Ein Beitrag zur Frage des Verfassungsschutzes im Deutschen Bund*, AÖR 79 (1953/1954), S. 1 (27).

925 Protokolle der Bundesversammlung, 1. Sitzung vom 2. September 1850, § 5.

kann Seine Majestät der König von Dänemark, Herzog von Holstein, in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht die Intervention des Deutschen Bundes verlangen, um die Ausübung seiner rechtmäßigen Autorität in Holstein wiederherzustellen, wobei er gleichzeitig seine Absichten zur Befriedung des Landes mitteilt. Sollte der Bund auf dieses Ersuchen hin vorläufig nicht eingreifen wollen oder sollte sein Eingreifen erfolglos bleiben, so steht es Seiner Dänischen Majestät frei, die militärischen Maßnahmen auf Holstein auszudehnen und zu diesem Zwecke Seine Streitkräfte einzusetzen.“⁹²⁶ Bundesrechtlich dürfte eine Bundesintervention nach Art. 26 WSA einschlägig gewesen sein.⁹²⁷ Die Bundesintervention wurde von der Bundesversammlung erst am 25. Oktober 1850 mit Stimmenmehrheit beschlossen.⁹²⁸ Preußen trat dieser dann in der sog. „Olmützer Punktation“ am 29. November 1850 bei. Im Rahmen der Bundesintervention entsandten Österreich und Preußen gemeinsame Kommissare nach Holstein.⁹²⁹ Beide forderten die in Holstein amtierende Statthalterschaft unter Androhung weiterer Interventionsmaßnahmen im Namen des Bundes auf, die Feindseligkeiten gegen Dänemark einzustellen, ihre Truppen südlich der Eider zurückzuziehen und eine Beurlaubung von mindestens zwei Drittel der Armee. Am 6. Januar 1851 verlangten die beiden Interventionskommissare dann von der Statthalterschaft, die von ihr geführte revolutionäre Landesverwaltung aufzulösen. Die holsteinischen Landesversammlung unterwarf sich und das österreichische Interventionskorps rückte in Holstein ein. Die beiden Bundeskommissare übernahmen die Regierungsgewalt und es kam zu einer Sequestration Holsteins. Nachdem sich Dänemark erneut verpflichtet hatte, sich Holstein niemals einzuverleiben, räumten die öster-

926 Après la conclusion du présent Traité, Sa Majesté le Roi de Danemark, Duc de Holstein, conformément au droit fédéral, pourra réclamer l'intervention de la Confédération Germanique pour rétablir l'exercice de son autorité légitime dans le Holstein, en communiquant en même temps ses intentions sur la pacification du pays.

Si sur cette réclamation la Confédération ne jugeait pas devoir intervenir, pour le présent, ou que son intervention restât inefficace, Sa Majesté Danoise sera libre d'étendre au Holstein les mesures militaires et d'employer à cet effet Ses forces armées.

927 So auch *Huber*, Bundesexekution und Bundesintervention: Ein Beitrag zur Frage des Verfassungsschutzes im Deutschen Bund, AöR 79 (1953/1954), S.1 (28), der jedoch nicht auf die Regelung im Friedensvertrag eingeht.

928 Protokolle der Bundesversammlung, II. Sitzung vom 25. Oktober 1850 §. 33.

929 Hier und im Folgenden: *Huber*, Bundesexekution und Bundesintervention: Ein Beitrag zur Frage des Verfassungsschutzes im Deutschen Bund, AÖR 79 (1953/1954), S.1 (27 ff.).

reichischen Interventionstruppen am 18. Februar 1852 das Herzogtum Holstein.⁹³⁰

Auch die Bundesintervention in Holstein wies einige Besonderheiten auf. Zum einen handelte es sich, wie bei der Bundesintervention gegen Luxemburg, bei Holstein um einen nominellen Kleinstaat, der aber von einem ausländischen König geführt wurde. Zudem hatte der zugrundeliegende Sachverhalt seinen Ursprung in einem Aufstand der Bevölkerung, der im Zuge der nationalen Revolution zunächst die Unterstützung vieler deutscher Staaten, aber auch der Frankfurter Nationalversammlung fand. Erst im Zuge der Wiedereinsetzung der Bundesversammlung, dem Scheitern der Erfurter Union und der „Fortsetzung“ des Deutschen Bundes sah sich dieser verpflichtet, die insoweit rechtmäßige Herrschaft des dänischen Königs in Holstein wieder einzusetzen. Weiterhin fand die Intervention ihre Grundlage nicht nur in den bundesrechtlichen Regelungen, sondern war explizit in Art. IV des Friedens von Berlin vorgesehen.

dd) Gegen Kurhessen

Die letzte durchgeführte Bundesintervention betraf das Kurfürstentum Hessen im Jahr 1850. Diese beruhte auf dem Hilfsersuchen des kurhessischen Gesandten vom 17. September 1850 an die („Rumpf“-) Bundesversammlung.⁹³¹ Hintergrund war ein Verfassungskonflikt um die kurhessische Verfassung von 1831.⁹³² Diese galt schon Zeitgenossen als das „liberalste Grundgesetz, das je in Europa verkündet wurde.“⁹³³ Schon kurz nach ihrer Verkündung kam es jedoch zu erheblichen Auseinandersetzungen zwischen dem Landtag und der Regierung unter dem Minister Hassenpflug, der am 5. Juli 1837 nach Auseinandersetzungen mit dem Kurprinzen zurücktrat.⁹³⁴ Nach einigen Anpassungen der Verfassung im Rahmen der Revolution von 1848 in Kurhessen kehrte Hassenpflug 1850 als Minister zurück, was bereits am 2. September 1850 zu der Auseinandersetzung führte, die in der Bundesintervention münden sollte. Der Landtag verweigerte die Zustim-

930 Vgl. *Huber*, Bundesexekution und Bundesintervention: Ein Beitrag zur Frage des Verfassungsschutzes im Deutschen Bund, AÖR 79 (1953/1954), S. 1 (28).

931 Protokolle der Bundesversammlung, 3. Sitzung vom 17. September 1850, §. 3.

932 Zur kurhessischen Verfassungsgeschichte siehe *W. Frotscher*, Verfassungsdiskussion und Verfassungskonflikt in: *Zeitschrift des Vereins für hessische Geschichte* 107 (2002), S. 203 ff.

933 *K. Marx*, Unruhe in Deutschland, MEW 13 (1961), S. 535.

934 *Ham*, Bundesintervention, S. 126 f.

mung zum Haushaltsplan, woraufhin der Landtag aufgelöst wurde.⁹³⁵ Für die kurhessische Regierung ergab sich aus § 143 der kurhessischen Verfassung eine Verpflichtung der Stände zur Zustimmung. In diesem war aber nur geregelt, dass „[d]ie Stände für die Aufbringung des ordentlichen und außerordentlichen Staatsbedarfes, soweit die übrigen Hülfsmittel zu dessen Deckung nicht hinreichen, durch Verwilligung von Abgaben zu sorgen [haben].“ Ohne landständische Zustimmung durfte keine direkte oder indirekte Steuer oder Abgabe mehr erhoben werden. Eine Verpflichtung ergab sich daraus jedoch nicht.⁹³⁶ Dennoch wurde eine kurfürstliche Notverordnung am 4. November 1850, unter Berufung auf Art. II der Sechs Artikel vom 28. Juni 1832, erlassen, die die Forterhebung der Steuern in Kurhessen vorsah.⁹³⁷ Dieser dürfte aber keine taugliche Rechtsgrundlage für die Steuernotverordnung dargestellt haben. Zum einen sah Art. II der Sechs Artikel, wonach die Landstände einem Fürsten ihre Zustimmung zu Mitteln, die zur Führung einer den Bundespflichten und der Landesverfassung entsprechenden Regierung erforderlichen waren, nicht verweigern durften, als Rechtsfolge keine Notverordnung zu. Vielmehr war insoweit nur eine Bundesintervention möglich. Daneben war diese Regelung durch Bundesbeschluss vom 2. April 1848 aufgehoben worden.⁹³⁸ Der kurhessische Gesandte berief sich vor der Bundesversammlung insoweit auf eine „authentische Interpretation“ der Art. 57 und 58 WSA, die durch die Aufhebung der Sechs Artikel nicht betroffen sein sollte.⁹³⁹ Auf die im Konflikt mit den Ständen dann folgende Verhängung des Kriegszustands in Kurhessen durch die Regierung verweigerte zunächst der Oberbefehlshaber der kurhessischen Armee seinen Befehl und das Oberappellationsgericht Kassel stellte in einem Gerichtsverfahren die Rechtswidrigkeit der Steuernotverordnung fest.⁹⁴⁰ Daraufhin verweigerten auch große Teile der Verwaltung ihren Gehorsam, woraufhin der Kurfürst am 17. September 1850 den Antrag auf Bundesintervention stellte.⁹⁴¹ Die mit der Begutachtung betraute Kommission kam zu dem Entschluss, dass „Landstände niemals berechtigt seyn konnten, die zu der Führung einer, den Bundespflichten und der Landesverfassung

935 Hierzu ausführlich: *Ham*, Bundesintervention, S. 143 ff.

936 *Ham* geht dagegen davon aus, dass zumindest die vollständige Steuerverweigerung nicht zulässig war, *Ham*, Bundesintervention, S. 159.

937 *Huber*, Dokumente, Bd. I, Nr. 248.

938 Protokolle der Bundesversammlung, 27. Sitzung vom 2. April 1848 §. 214.

939 Protokolle der Bundesversammlung, 3. Sitzung vom 17. September 1850, § 9.

940 Siehe hierzu *Ham*, Bundesintervention, S. 180 ff.; *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 910 f.

941 Protokolle der Bundesversammlung, 3. Sitzung vom 17. September 1850, § 9.

entsprechenden Regierung erforderlichen Mittel zu verweigern, und dadurch das Staatsoberhaupt zu verhindern, die in ihm vereinigten Rechte der Staatsgewalt auszuüben, die bundesmäßigen Pflichten zu erfüllen, und den durch die Staatsverfassung und Gesetze begründeten Rechten der Einzelnen Genüge zu leisten.“ Jede derartige Steuerverweigerung sei als eine Auflehnung gegen den Landesherrn zu betrachten und der Bund daher zur Bundesintervention nach den Art. 25, 26, 61 WSA verpflichtet.⁹⁴² Daraufhin beschloss die Bundesversammlung, dass die kurfürstliche Regierung aufgefordert werde, alle ihr zustehenden Mittel anzuwenden, „um die ernstlich bedrohte landesherrliche Autorität im Kurfürstenthum sicher zu stellen“. Weiterhin behielt sich die Bundesversammlung vor, alle zur Sicherung oder Wiederherstellung des gesetzlichen Zustandes erforderlich werdenden Anordnungen, also eine Bundesintervention, zu treffen.⁹⁴³ Gerade durch preußische Proteste gelang es jedoch in der Folgezeit nicht, die Lage in Kurhessen aus kurfürstlicher Sicht zu beruhigen.⁹⁴⁴ Vielmehr kam es zur bekannten Episode, in der die Offiziere der kurhessischen Armee, dem Eid auf die kurhessische Verfassung folgend, ihren Abschied erklärten.⁹⁴⁵ Daher beschloss die („Rumpf“-)Bundesversammlung ohne Gegenstimmen, aber mangels Instruktionen mit Enthaltungen, am 16. Oktober 1850 die Durchführung der Bundesintervention, mit der die Mittelstaaten Bayern und Hannover beauftragt wurden.⁹⁴⁶ Das bayrische Heer von 10.000 Mann sollte, ebenso wie das hannoversche, an der kurhessischen Grenze aufgestellt werden. Der Einmarsch sollte spätestens zum 23. Oktober 1850 erfolgen. Der Zivilkommissar war von Hannover zu benennen. Mangels Instruktionen seitens der hannoverschen Regierung an ihren Gesandten, wurde die Leitung der Bundesintervention am 25. Oktober 1850 an Bayern übertragen, die nun den Zivilkommissar stellten.⁹⁴⁷ Einen Tag später wurde dann von der Bundesversammlung beschlossen, dass die Bundestruppen in Kurhessen einzurücken haben, wobei dem bayrischen Zivilkommissar im Einvernehmen mit dem Oberbefehlshaber der genaue Zeitpunkt des Überschreitens der kurhessischen Grenze frei gestellt wurde.⁹⁴⁸ Geprägt wurde der kurhessische Konflikt vor allem durch die darüber thronende Ausein-

942 Protokolle der Bundesversammlung, 4. Sitzung vom 21. September 1850, §. 10.

943 Protokolle der Bundesversammlung, 4. Sitzung vom 21. September 1850, §. 10.

944 Näher hierzu *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 912 f.

945 Statt vieler *Ham*, Bundesintervention, S. 182.

946 Protokolle der Bundesversammlung, 10. Sitzung vom 16. Oktober 1850, §. 31.

947 Protokolle der Bundesversammlung, 11. Sitzung vom 25. Oktober 1850, §. 33.

948 Protokolle der Bundesversammlung, 12. Sitzung vom 26. Oktober 1850, §. 35.

andersetzung zwischen Österreich und Preußen.⁹⁴⁹ Während Österreich den Deutschen Bund als völlig wiederhergestellt ansah, hielt Preußen noch an der Erfurter Union fest. Im Rahmen der Bundesintervention in Kurhessen war Preußen in Sorge um ihre Etappenstraßen durch Kurhessen, das die beiden preußischen Landesteile verband.⁹⁵⁰ Daher wurde seitens Preußens sogar die allgemeine Mobilmachung am 5. November 1850 befohlen und es kam hierbei zu Truppenberührungen mit den Bundestruppen.⁹⁵¹ Erst in der Olmützer Punktation vom 29. November 1850 stimmte Preußen in § 1 auch der kurhessischen Intervention zu.⁹⁵² Bis zur Rückkehr Preußens und der übrigen ehemaligen Unionsstaaten in die Bundesversammlung wurden zwei Interventionen, die der Staaten in der („Rumpf“-) Bundesversammlung und die der übrigen Staaten unter Leitung Preußens betrieben.⁹⁵³ Hauptziel war das Brechen des Widerstands in der Verwaltung und Justiz, was durch die Einquartierung der sog. „Strafbayern“ erfolgte.⁹⁵⁴ Nachdem vor allem das Oberappellationsgericht Kassel seinen Widerstand aufgegeben hatte und auch der Konflikt mit der Armee im Sinne des Kurfürsten gelöst werden konnte, wurde die Bundesintervention jedoch nicht beendet. Mit Stimmenmehrheit, und wahrscheinlich gegen die Stimmen der Mittelstaaten Hannover und des Großherzogtums Hessen, beschloss die Bundesversammlung, die Bundesintervention an Preußen und Österreich zu übertragen.⁹⁵⁵ Mit Beschluss vom 27. März 1852 wurde dann die kurhessische Verfassung vom Bund außer Kraft gesetzt und eine neue, von

949 *Huber*, Bundesexekution und Bundesintervention: Ein Beitrag zur Frage des Verfassungsschutzes im Deutschen Bund, AÖR 79 (1953/1954), S. 1 (35 f.).

950 *M. Gehm*, Der Verfassungskonflikt des Jahres 1850 in Kurhessen – der Kampf der Landstände für das Steuerbewilligungsrecht und die verfassungsmäßige Ordnung, Zeitschrift des Vereins für hessische Geschichte und Landeskunde, 115 (2010), S. 219 (250); *H. Seier*, Der unbewältigte Konflikt. Kurhessen und sein Ende 1803–1866 in: U. Schulz (Hrsg.), Die Geschichte Hessens, S. 160 (169).

951 *Ham*, Bundesintervention, S. 209 f.; *Huber*, Bundesexekution und Bundesintervention: Ein Beitrag zur Frage des Verfassungsschutzes im Deutschen Bund, AÖR 79 (1953/1954), S. 1 (37).

952 Abgedruckt bei *Huber*, Dokumente. Bd. I, Nr. 223.

953 *Ham*, Bundesintervention, S. 222; *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 926.

954 *Ham*, Bundesintervention, S. 227.

955 Nach dem Protokoll erfolgte vor der Abstimmung eine Umfrage, bei der die Gesandten von Hannover, Großherzogtum Hessen, Niederland, der Großherzoglich und Herzoglich-sächsischen Häuser, Braunschweig und Nassau, der 15. Stimme und der freien Städte die Einholung von Instruktionen beantragt hatten, sodass diese sich in der Abstimmung wohl enthielten oder zumindest nicht zustimmten, Protokolle der Bundesversammlung, 10. Sitzung vom 11. Juni 1851, §. 44.

der zuständigen Bundesversammlungskommission entworfene, Verfassung verkündet.⁹⁵⁶ Damit lag eine oktroyierte Verfassung seitens des Bundes vor.

Die Bundesintervention in Kurhessen war zum einen durch die reaktionäre Politik der kurhessischen Regierung geprägt, zum anderen zeigte sich in ihr die österreichisch-preußische Auseinandersetzung, bei der nur knapp ein (früherer) Bundeskrieg verhindert werden konnte. Auch wenn die rechtlichen Voraussetzungen für eine Bundesintervention in Kurhessen nicht gegeben waren, war diese aus Sicht des Bundes und des Kurfürsten erfolgreich. Daneben weist die Auseinandersetzung in Kurhessen die Besonderheit auf, dass der Aufstand der Bevölkerung kein revolutionärer Umsturz, sondern auf die „Renitenz“ der Beamten in Verwaltung und Justiz zurückzuführen war. Insbesondere die Weigerung der Armee führte zur Notwendigkeit einer Bundesintervention, da dem Kurfürsten keine anderen Mittel mehr zur Verfügung standen. Mit der ebenfalls entgegen dem Bundesrecht oktroyierten Verfassung von 1852 wurden wesentliche liberale Regelungen der Verfassung von 1831, die die Auseinandersetzung ermöglicht hatten, beseitigt.

c) Die Beurteilung der Gleichheit und der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten

Die rechtlichen Regelungen zur Bundesintervention enthielten keinerlei Differenzierungen zwischen Großmächte, Mittel- oder Kleinstaaten. Diese galten für alle Staaten gleichermaßen und auch das Verfahren bevorzugte keine Staatengruppe. Bei den angewandten Bundesinterventionen fällt jedoch auf, dass diese nur gegenüber Klein- oder Mittelstaaten durchgeführt wurden. Dies bedeutet aber nicht per se, dass die Bundesintervention als Machtinstrument der Großmächte gegenüber den anderen Staaten genutzt wurde. Vielmehr war der Zweck der Bundesintervention grundsätzlich, den betroffenen Fürsten bzw. die freie Stadt, wenn keine eigenen Mittel mehr zur Verfügung standen, vor Aufruhr o. ä. zu schützen. Diese Situation trat naturgemäß eher in den kleineren Staaten auf. Das Mittel der Bundesintervention eignete sich auch kaum als Machtinstrument, da grundsätzlich ein Antrag des Fürsten bzw. der freien Stadt auf Bundeshilfe nötig war. So wurde die Bundesintervention in quasi allen Fällen auch nur auf einen solchen Antrag hin durchgeführt. Einzig bei der freien Stadt Frankfurt wurde diese zunächst gegen den Willen des Senats, der erst nachträglich

956 Protokolle der Bundesversammlung, 9. Sitzung vom 27. März 1852, §. 90.

zustimmte, eingeleitet. 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 Bundeshilfe nachgekommen wurde. Damit entsprachen die Regelungen zur Bundesintervention in Art. 11 DBA und Art. 26 WSA dem Gleichheitsgebot des Art. 3 DBA und auch bei den durchgeführten Interventionen lässt sich keine generelle Ungleichbehandlung der einzelnen Staatengruppen feststellen. Insoweit lag also keine rechtliche Sonderstellung der Mittelstaaten vor.

2. Der Schutz der Rechte der Untertanen

Spiegelbildlich zum Schutz der fürstlichen Rechte vor aufrührerischen Bewegungen der Untertanen, sollten auch deren Rechte vor fürstlicher Willkür geschützt werden. Insbesondere ging es dabei um die Nichtbeachtung der durch die Landesfürsten zu gewährenden Rechte nach Art. 14, 16 und 18 DBA.⁹⁵⁷ Diese waren die Rechtsbasis der Einzelstaaten, die bundesrechtlich vorgeschrieben und damit grundsätzlich gleichsam in allen Staaten umzusetzen war.⁹⁵⁸

a) Die Rechte nach Art. 18 DBA

In Art. 18 DBA waren die Mitgliedstaaten übereingekommen, ihren Untertanen bestimmte Rechte zuzusichern. Diese umfassten den Erwerb von Grundeigentum in allen Mitgliedstaaten, die Auswanderungsfreiheit, der Eintritt in Zivil- und Militärdienste eines anderen Mitgliedstaates und die Freiheit von Nachsteuer. Zudem wurde in Art. 18 lit. d) DBA vereinbart, dass sich die Bundesversammlung bei ihrer ersten Zusammenkunft mit der Abfassung gleichförmiger Verfügungen über die Pressefreiheit und die Sicherstellung der Rechte der Schriftsteller und Verleger gegen den Nachdruck beschäftigen werde. Während *Huber* in der Pressefreiheit einen bloßen Programmsatz sieht,⁹⁵⁹ handelte es sich nach *Eisenhardt* um „die erste in ganz Deutschland gültige verfassungsrechtliche Garantie dieser Art

957 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, Bd. 1, S. 69.

958 *B. Wunder*, Landstände und Rechtsstaat: Zur Entstehung und Verwirklichung des Art. 13 DBA, *Zeitschrift für Historische Forschung*, 5 (1978), S. 139 (158).

959 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 742; Bd. II, S. 774, Anm. 1.

überhaupt.“⁹⁶⁰ Dass die Pressefreiheit Teil der Untertanenrechte wurde, lag insbesondere an Preußen.⁹⁶¹ Nachdem sich zunächst vor allem im Großherzogtum Sachsen-Weimar-Eisenach eine liberale Presselandschaft entwickelt hatte, führten zunächst das Wartburgfest im Jahr 1817 und schlussendlich die Ermordung von Kotzebues 1819 zur Durchführung der, bereits seit längerem geplanten, reaktionären Gegenbewegung.⁹⁶²

b) Die Rechte nach Art. 16 DBA

In Art. 16 DBA vereinbarten die Mitgliedstaaten die Rechtsgleichheit hinsichtlich der bürgerlichen und politischen Rechte der drei christlichen Konfessionen. Weiterhin stellte Art. 16 DBA eine bundeseinheitliche Regelung für die Rechtstellung der Anhänger des jüdischen Glaubens in Aussicht. Daneben wurden diesen diejenigen Rechte garantiert, welche ihnen bereits bei Inkrafttreten der Deutschen Bundesakte in den einzelnen Mitgliedstaaten zustanden. Eine konkrete Umsetzung erfolgte in der Zeit des Deutschen Bundes nicht. Art. 65 WSA enthielt dann auch nur die Aussage, dass die in Art. 16, 18 und 19 DBA zur Beratung der Bundesversammlung gestellten Gegenstände dieser „zur fernern Bearbeitung“ vorbehalten blieben.

c) Die Rechte nach Art. 14 DBA

In Art. 14 DBA fanden sich die den Mediatisierten zugesicherten Rechte, die in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen gelten sollten. Nach Art. 14 lit. a) DBA wurden diese dem Hochadel zugerechnet und ihnen verlieh das Recht der Ebenbürtigkeit. Daneben enthielt Art. 14 lit. b) DBA eine Steuerprivilegierung, im Sinne einer relativen steuerlichen Besserstellung gegenüber anderen steuerpflichtigen Untertanen. Zudem sollten den Mediatisierten alle aus ihrem Eigentum herrührenden Rechte und Vorzüge, die nicht zu den Rechten der Staatsgewalt gehörten, zugesichert werden. Dies waren

960 U. Eisenhardt, Die Garantie der Pressefreiheit in der Bundesakte von 1815, Der Staat 10 (1971), S. 339 (356).

961 Treichel (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 2, S. XCVIII., so auch Eisenhardt, Die Garantie der Pressefreiheit in der Bundesakte von 1815, Der Staat 10 (1971), S. 339 (342 ff.).

962 Treichel (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 2, S. XCVII ff.

nach der Bundesakte der freie Aufenthalt in jedem Mitgliedstaat, das Recht zur Aufrechterhaltung und Neuregelung der eigenen Güter- und Familienverhältnisse, der privilegierte Gerichtsstand, die Befreiung von der Militärpflicht, die Ausübung der unteren gegebenenfalls auch der oberen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, der Forstgerichtsbarkeit und der Ortspolizei sowie die Aufsicht in Kirchen- und Schulsachen.⁹⁶³ Zur Ausführung des Art. 14 DBA wurde Art. 63 WSA vereinbart. Danach war die Bundesversammlung zuständig, auf die genaue und vollständige Erfüllung der Regelungen des Art. 14 DBA zu achten.

d) Die Garantieinstitute für die Untertanenrechte

Allerdings fehlte es weitgehend an einer effektiven Sicherung der den Untertanen in Art. 14, 16 und 18 DBA angekündigten Rechte durch die Grundordnung des Bundes. Ein Recht des Einzelnen zur Beschwerde in eigener Sache bei der Bundesversammlung bestand nur im Falle der Justizverweigerung (Art. 29 WSA).⁹⁶⁴ Nach Art. 53 WSA war die Bundesversammlung zuständig für die Bewirkung der Erfüllung dieser Verbindlichkeiten, wenn sich aus hinreichend begründeten Anzeigen von Untertanen ergab, dass diese tatsächlich nicht statt gefunden habe. Die Anwendung, der in Gemäßheit dieser Verbindlichkeiten getroffenen allgemeinen Anordnungen auf die einzelnen Fälle, blieb jedoch den Regierungen allein überlassen. Als ultima ratio war nach Art. 31 WSA die Bundesexekution gegen die jeweilige Regierung des Mitgliedstaats zur „Vollziehung der Bundes-Acte und der übrigen Grundgesetze des Bundes“ möglich.⁹⁶⁵

Zwei wesentliche Garantieinstitute für die Untertanenrechte, die in den Grundgesetzen des Deutschen Bundes normiert waren, waren die Regelung des Art. 13 DBA, wonach in allen Mitgliedstaaten eine landständische Verfassung eingeführt werden sollte und Art. 12 DBA, der alle Mitgliedstaaten zur Gewährleistung einer dreinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit verpflichtete und ein gemeinschaftliches oberstes Gericht dritter Instanz für Kleinstaaten vorsah.

963 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, Bd. 1, S. 135 ff.

964 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, Bd. 1, S. 69.

965 Ebd.

aa) Die landständische Verfassung gem. Art. 13 DBA

Der kürzeste Artikel der Deutschen Bundesakte war auch zugleich einer der in der Folgezeit umstrittensten und bildete auch schon auf dem Wiener Kongress einen der Hauptstreitpunkte.⁹⁶⁶ Nach Art. 13 DBA sollte in allen Bundesstaaten eine landständische Verfassung stattfinden. Damit wurde zwar die Pflicht der Mitgliedstaaten statuiert, Verfassungen in ihren Ländern einzuführen, doch Art. 13 DBA traf keine weiteren Regelungen zum Termin der Einführung, der Zusammensetzung und Kompetenzen der Landstände, der Formen der Repräsentation oder der Bestimmung des Verfassungsgebers.⁹⁶⁷ So blieb nach *Kotulla* formell-rechtlich offen, bis wann ein Mitgliedstaat eine „landständische Verfassung“ geschaffen haben musste und materiell-rechtlich war unklar, was der Begriff „landständisch“ beinhaltete.⁹⁶⁸ *Mager* spricht daher auch von einer „unverbindlichen Absichtserklärung“.⁹⁶⁹ Nichtsdestotrotz ergab sich aber aus Art. 13 DBA, dass dem Deutschen Bund die Landesverfassungen der einzelnen Mitgliedstaaten nicht gleichgültig sein konnte.⁹⁷⁰ Die Regelung bot aber die Chance, die Verfassungsverhältnisse der Mitgliedstaaten durch Vorgaben des Deutschen Bundes anzugleichen.⁹⁷¹ Allerdings war zu Beginn des Deutschen Bundes unklar, wie mit Art. 13 DBA konkret umzugehen war.⁹⁷² Anders als Art. 18 DBA enthielt Art. 13 DBA nämlich keine explizite Handlungsaufforderung an die Bundesversammlung.⁹⁷³ Der badische Gesandte Wangenheim sah die Herstellung landständischer Verfassungen als Aufgabe des Bundes und schlug deshalb, wie der österreichische Präsidialgesandte

966 Zu Art. 13 DBA im Allgemeinen: *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 640 ff.; *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, Bd. 1, S. 122 ff.; *Treichel* (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 2, S. LXXV ff.; im Speziellen zur Entstehung auf dem Wiener Kongress: *Wunder*, Zur Entstehung und Verwirklichung des Art. 13 DBA, Zeitschrift für Historische Forschung 5 (1978), S. 139 ff.; *W. Mager*, Das Problem der landständischen Verfassung auf dem Wiener Kongress 1814/15, Historische Zeitschrift 217 (1974), S. 296 ff.

967 *Treichel* (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 2, S. LXXVI.

968 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, Bd. 1, S. 124.

969 *Mager*, Das Problem der landständischen Verfassung auf dem Wiener Kongress 1814/15, Historische Zeitschrift 217 (1974), S. 296 (297).

970 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, Bd. 1, S. 125.

971 Ebd.

972 Ebd.

973 *Treichel* (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 2, S. LXXVI.

bereits zur Eröffnung der Bundesversammlung, die Festlegung allgemeiner Grundsätze durch den Bundestag vor.⁹⁷⁴ Schon allein aufgrund der Differenzen zwischen den „altständischen“ und „neuständischen“ Staaten, kam es aber schließlich nicht zu einer Regelung durch die Bundesversammlung, sondern diese wurde den Regierungen der Mitgliedstaaten nach deren individuellen Bedürfnissen und Verhältnissen ihrer Staaten überlassen.⁹⁷⁵ Gemeinsamer Nenner aller Mitgliedstaaten war aber die Aufforderung an alle, die noch keine Verfassung eingeführt hatten, dies voranzutreiben und die Bundesversammlung binnen Jahresfrist darüber zu informieren.⁹⁷⁶

Ergänzt wurde Art. 13 DBA durch verschiedene Regelungen der Wiener Schlussakte. Nach Art. 54 WSA sollte die Bundesversammlung darüber wachen, dass Art. 13 DBA in keinem Bundesstaate unerfüllt bleibe. Gem. Art. 55 WSA blieb es den „souverainen Fürsten der Bundestaaten“ überlassen, die Verfassungsangelegenheit unter Berücksichtigung der bereits bestehenden (alt-)ständischen Rechte, und der gegenwärtigen Verhältnissen zu ordnen. Bereits bestehende landständische Verfassungen durften gem. Art. 56 WSA nur auf verfassungsmäßigen Weg wieder abgeändert werden. Art. 57 und Art. 58 WSA festigten dann das monarchische Prinzip und verpflichteten die Mitgliedstaaten zur Wahrung desselben.⁹⁷⁷ Nach Art. 57 WSA musste „die gesammte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben“ und der Monarch konnte durch die Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden. Daneben durften die Monarchen durch keine landständische Verfassung in der Erfüllung ihrer bundesmäßigen Verpflichtungen gehindert oder beschränkt werden, Art. 58 WSA.

Mit Ausnahme der beiden Mecklenburg und Österreichs führten alle Mitgliedstaaten in der Zeit des Deutschen Bundes schließlich dauerhaft Verfassungen ein.⁹⁷⁸

974 Treichel (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 2, S. LXXX.

975 Zur Diskussion um die Auslegung des Art. 13 DBA instruktiv K. Krüger, Die Landständische Verfassung, S. 36 ff.; siehe auch Treichel (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 2, S. LXXXV.

976 Ebd.

977 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 652.

978 Schwarzburg-Rudolstadt (8. Januar 1816), Schaumburg-Lippe (15. Januar 1816), Bremen (20. März 1816), Waldeck (19. April 1816), Sachsen-Weimar-Eisenach (5. Mai 1816), Frankfurt a. M. (18. Oktober 1816), Sachsen-Hildburghausen (19. März 1818), Bayern (26. Mai 1818), Baden (22. August 1818), Liechtenstein (9. November 1818), Lippe-Detmold (8. Juni 1819), Württemberg (25. September 1819), Braun-

Zu Entstehung, Inhalt und Auswirkungen des Art. 13 DBA alleine ließe sich eine umfassende Abhandlung verfassen. Wie dargelegt, enthielt Art. 13 DBA jedoch keine eigenständigen Regelungen auf Bundesebene, sondern überließ die konkrete Ausgestaltung im Wesentlichen den einzelnen Mitgliedstaaten. Ziel der Untersuchung ist es jedoch, sich von einer rein einzelstaatlichen Perspektive auf die Verfassungsgeschichte der Mitgliedstaaten zu lösen und stattdessen den Deutschen Bund als Gesamtstruktur, und die Mittelstaaten im Besonderen, in den Fokus der Betrachtung zu rücken. Blickt man auf die Gleichheit der Mitgliedstaaten nach Art. 3 DBA im Deutschen Bund, ergeben sich bei Art. 13 DBA und den Art. 54 ff. WSA keinerlei Abweichung. Alle Mitgliedstaaten waren zur Einführung einer landständischen Verfassung verpflichtet, was auch fast alle Staaten in der Zeit des Deutschen Bundes umsetzten. Eine rechtliche Sonderstellung hinsichtlich der Mittelstaaten gab es nicht.

schweig (25. April 1820), Hessen-Darmstadt (17. Dezember 1820), Sachsen-Coburg-Saalfeld (8. August 1821), Sachsen-Coburg-Meiningen (4. September 1824) und Sachsen-Meiningen-Hildburghausen (23. August 1829), Schwarzburg-Sondershausen (28. Dezember 1830, 24. September 1841), Kurhessen (5. Januar 1831), Sachsen-Altenburg (29. April 1831), Sachsen (4. September 1831), Braunschweig (12. Oktober 1832), Hohenzollern-Sigmaringen (11. Juli 1833), Lippe-Detmold (6. Juli 1836), Hannover (26. September 1833, 6. August 1840) und Luxemburg (12. Oktober 1841), Schaumburg-Lippe (17. März 1848), Lübeck (8. April/30. Dezember 1848, 14. Februar 1852 [revidiert]), Österreich (25. April 1848 [aufgehoben am 16. Mai 1848], 4. März 1849 [aufgehoben am 31. Dezember 1851]), Hohenzollern-Hechingen (16. Mai 1848), Luxemburg (9. Juli 1848, 27. November 1856 [revidiert]), Schleswig-Holstein (15. September 1848 [aufgehoben]), Frankfurt a. M. (19. Oktober 1848, 20. Februar 1849 [revidiert]), Anhalt-Köthen (28. Oktober 1848 [aufgehoben am 4. November 1851]), Anhalt-Dessau (29. Oktober 1848 [aufgehoben am 4. November 1851]), Preußen (5. Dezember 1848, 31. Januar 1850 [revidiert]), Anhalt-Bernburg (14. Dezember 1848, 28. Februar 1850 [revidiert]), Oldenburg (18. Februar 1849, 22. November 1852 [revidiert]), Bremen (21. März 1849, 21. Februar 1854), Sachsen-Gotha (25. März 1849), Waldeck (23. Mai 1849, 17. August 1852 [revidiert]), Hamburg (11. Juli 1849, 23. Mai 1850, 28. September 1860), Mecklenburg (10. Oktober 1849 [aufgehoben am 14. September 1850]), Reuß j. L. (30. November 1849, 14. April 1852 [revidiert]), Schwarzburg-Sondershausen (12. Dezember 1849, 8. Juli 1857), Nassau (28. Dezember 1849, 25. November 1851 [revidiert]), Hessen-Homburg (3. Januar 1850, 20. April 1852), Sachsen-Weimar-Eisenach (15. Oktober 1850), Kurhessen (13. April 1852, 30. Mai 1860 [revidiert]), Sachsen-Coburg-Gotha (3. Mai 1852), Lippe-Detmold (15. März 1853), Schwarzburg-Rudolstadt (21. März 1854), Anhalt (18. Juli/31. August 1859) und Liechtenstein (26. September 1862), vgl. *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, Bd. 1, S. 133.

bb) Das gemeinschaftliche Gericht dritter Instanz gem. Art. 12 DBA

Art. 12 DBA verpflichtete alle Mitgliedstaaten zur Gewährleistung einer dreinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit. Danach mussten sich diejenigen Mitgliedstaaten mit einer Bevölkerungszahl von weniger als 300.000 Einwohnern mit anderen Mitgliedstaaten, mit denen sie zusammen diese Zahl mindestens erreichten, zur Bildung eines gemeinschaftlichen obersten Gerichts dritter Instanz zusammenschließen. Sollte schon ein Gericht dritter Instanz bestehen, blieb dieses erhalten, wenn eine Bevölkerungszahl von 150.000 Einwohnern erreicht wurde. Die vier freien Städte konnten sich zur Errichtung eines gemeinsamen obersten Gerichts unabhängig vom Erreichen der Einwohnerzahl von 300.000 Einwohnern vereinigen.

(1) Die Entstehung der Regelungen

Der Drei-Instanzen-Zug stammte aus dem Heiligen Römischen Reich, in dem in den Ländern jeweils zwei Instanzen eingerichtet sein mussten, über denen als dritte Instanz die Reichsgerichte standen. Viele Staaten hatten aber, wegen der *privilegia de non appellando*, bereits eine eigene dritte Instanz errichtet.⁹⁷⁹ Die ersten Verfassungsentwürfen auf dem Wiener Kongress sahen zunächst ein Oberstes Bundesgericht mit unmittelbarer Zuständigkeit für die ordentliche Zivil- und Strafgerichtsbarkeit vor.⁹⁸⁰ Die Diskussionen über die Errichtung eines Bundesgerichts war dann auch eines der wesentlichen Themen während des Wiener Kongresses und bereits vor den zweiten deutschen Konferenzen spielte die Frage nach der Gerichtsbarkeit in allen Verfassungsentwürfen eine wichtige Rolle.⁹⁸¹ Das Bundesgericht scheiterte schließlich auf den zweiten Konferenzen am Widerstand Bayerns. Als kleinster gemeinsamer Nenner wurde daher für staatsrechtliche Auseinandersetzungen die Austrägalinstanz geschaffen.⁹⁸²

979 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 617.

980 So beispielsweise in Hardenbergs 41-Punkten, siehe oben 1. Kap., A. II. 2. a) sowie 3. Kap., B. I. 2.

981 Treichel (Bearb.), in Gall (Hrsg.), Quellen zur Entstehung des Deutschen Bundes, Abt. I Bd. 2, S. LXV, sowie F. Jugler, Entstehungsgeschichte, Bereich und Organisation der richterlichen Gewalt des früheren Deutschen Bundes, S. 30 ff.; Wyduckel, Die Diskussion um die Errichtung eines Bundesgerichtes beim Deutschen Bund, in: Flöter/Wartenberg (Hrsg.), Die Dresdener Konferenz 1850/51, S. 193 (195).

982 Siehe oben 3. Kap., B. I. 2.

Hinsichtlich der dreistufigen Gerichtsbarkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten war diese auch bereits als Rechte der Untertanen in den 41-Punkten Hardenbergs (Nr. 29 und 30)⁹⁸³ und in den späteren zwölf Artikeln (Nr. 8) vorgesehen.⁹⁸⁴ Dabei sollten die ersten beiden Gerichtsinstanzen in jedem einzelnen Staat bestehen und in jedem Kreis ein Gericht dritter Instanz, welches im Staat des Kreisdirektors belegen war. In den preußischen Verfassungsplänen aus dem April und Mai 1815 fand sich dann in § 8 die Regelung, dass in allen Staaten Gerichte dritter Instanz einzurichten waren, wobei die Staaten mit weniger als 300.000 Einwohnern sich entweder mit anderen Kleinstaaten zusammenschließen mussten oder sich an das drittinstanzliche Gericht eines größeren Staates anzuschließen. Die eher staatenbündisch konzipierten Verfassungspläne Österreichs enthielten keine Regelungen zur Rechtspflege.⁹⁸⁵ Beim gemeinsamen österreichisch-preußischen Entwurf vom 23. Mai 1815 wurde daher wohl auf preußisches Bestreben in Art. 8 eine Regelung zu den Gerichten dritter Instanz aufgenommen. Diese lautete: „Diejenigen Bundesglieder, deren Besitzungen nicht eine durch die organischen Gesetze zu bestimmende Volkszahl (bei welcher jedoch verwandte Fürstentümer und die freien Städte die ihrige zusammenzählen können) erreichen, werden sich zur Bildung eines gemeinschaftlichen obersten Gerichtes vereinigen.“ Mit diesem Artikel erklärte sich Bayern auf der zweiten Sitzung der Konferenzen ausdrücklich einverstanden.⁹⁸⁶ Das mittelstaatliche Großherzogtum Hessen beantragte, dass die konkrete Zahl der erforderlichen Untertanen gleich bestimmt werde.⁹⁸⁷ Daraufhin forderte der Bevollmächtigte der freien Städte, dass die Bevölkerungsgrenze bei 150.000 Einwohnern zu ziehen sei.⁹⁸⁸ Damit sollte insbesondere die bereits bestehenden drittinstanzlichen Gerichte in Braunschweig und Oldenburg gesichert werden, die bei einer Mindesteinwohnerzahl von 300.000 wieder hätten aufgelöst werden müssen.⁹⁸⁹ Auf der vierten Sitzung kam man dann überein, auf die schon teilweise bestehenden Appellationsgerichte Rücksicht zu nehmen und diese selbst dann zu erhalten, wenn die Bevölkerungszahl der Länder sich nur auf 150.000 Einwohner erstreckte. Wenn aber in solchen Ländern noch kein Appellationsgericht dritter Instanz bestand,

983 Vgl. zu diesen oben I. Kap., A. II. 2. a).

984 *Hundt*, Mindermächtige, S. 298.

985 *Hundt*, Mindermächtige, S. 299.

986 *Klüber*, Öffentliches Recht, S. 355.

987 Ebd.

988 Ebd.

989 *Hundt*, Mindermächtige, S. 300.

musste diese sich mit anderen Ländern zu einem gemeinsamen Appellationsgericht zusammenschließen, wenn dann die gesamte Einwohnerzahl von 300.000 erreicht wurde oder sie mussten sich einem bestehenden Oberappellationsgericht anschließen. Den freien Städten sollte das Recht eingeräumt werden, ein gemeinsames Gericht dritter Instanz zu bilden.⁹⁹⁰ Warum genau der Grenzwert von 300.000 Einwohnern gewählt wurde, lässt sich aus den Akten des Wiener Kongresses, wie oben bereits dargestellt, nicht rekonstruieren.⁹⁹¹

(2) Der Regelungsinhalt

Art. 12 DBA enthielt für alle Staaten mit mehr als 300.000 Einwohnern die Verpflichtung ein eigenes drittinstanzliches Gericht zu errichten und für kleinere Staaten, die noch ohne Oberappellationsgericht waren, sich mit anderen zu einem gemeinsamen zusammenzuschließen oder sich an einen größeren Staat anzuschließen. Auf dieser Grundlage wurden die Oberappellationsgerichte in Wolfenbüttel für Braunschweig (2. Januar 1817), in Jena für die sächsischen Kleinstaaten und Reuß (7. Januar 1817), in Zerbst für Anhalt und Schwarzburg (1. Oktober 1817), in Parchim für beide Mecklenburg (1. Oktober 1818), in Lübeck für die vier Freien Städte (13. November 1820) sowie in Kiel für Holstein-Lauenburg (1. Oktober 1834) neu errichtet. Dagegen verzichteten die Kleinstaaten Lippe-Detmold, Schaumburg-Lippe, Waldeck, beide Hohenzollern, Hessen-Homburg und Liechtenstein auf die Errichtung eines gemeinsamen Oberappellationsgerichts, sondern schlossen sich einem der Oberappellationsgerichte der größeren Staaten an. Insgesamt bestanden somit folgende Spruchkörper als drittinstanzliche Gerichte für die einzelnen Staaten: Für die zum Bund gehörenden Teile Österreichs die Oberste Justizstelle in Wien, für Preußen zunächst das Geheime Obertribunal und der Rheinische Revisions- und Kassationshof jeweils in Berlin (ab 1. Januar 1853 zum Obertribunal vereinigt und ab 1851/1856 auch für Waldeck zuständig), für Bayern das Oberappellationsgericht und der Kassationshof für die Rheinpfalz in München, für Sachsen das Oberappellationsgericht in Dresden, für Hannover das Oberappellationsgericht in Celle (ab 1857 auch für Lippe-Detmold zuständig), für Württemberg das Oberappellationsgericht in Stuttgart (ab Juni 1824/Oktobre 1825 bis 1851 auch für beide Hohenzollern zuständig),

990 Klüber, Öffentliches Recht, S. 422.

991 Siehe oben I. Kap., B. II. b).

für Baden das Oberhofgericht in Mannheim, für Kurhessen das Oberappellationsgericht in Kassel, für Hessen-Darmstadt das Oberappellationsgericht und der Kassationsgerichtshof in Darmstadt (auch für Hessen-Homburg und bis 1824 bzw. 1825 für beide Hohenzollern zuständig), für Nassau das Oberappellationsgericht in Wiesbaden, für Braunschweig das Oberappellationsgericht in Wolfenbüttel (bis 1851/56 auch für Waldeck, bis 1857 für Lippe-Detmold und für Schaumburg-Lippe zuständig), für Luxemburg bis 1830 der Tribunal Supérieur in Lüttich, danach der Tribunal Supérieur (provisorisch) in Luxemburg, für Holstein und Lauenburg das Oberappellationsgericht in Kiel, für Oldenburg das Oberappellationsgericht in Oldenburg, für die sächsischen und preußischen Kleinstaaten das Oberappellationsgericht in Jena, für die anhaltischen und schwarzburgischen Kleinstaaten das Oberappellationsgericht in Zerbst bis zu seiner Aufhebung 1849 und danach das Oberappellationsgericht in Jena, für beide Mecklenburg bis 1840 das Oberappellationsgericht in Parchim und danach in Rostock, für Liechtenstein das Appellationsgericht in Innsbruck und für die vier freien Städte das Oberappellationsgericht in Lübeck.⁹⁹²

Die Einrichtung der Gerichte dritter Instanz wurde von den Mitgliedstaaten auch in der Bundesversammlung thematisiert. So beantragte beispielsweise der österreichische Präsidialgesandte auf der 38. Sitzung vom 26. Juni 1817 eine Auskunft von den Staaten, in denen zum damaligen Zeitpunkt noch kein oberinstanzliches Gericht bestand. Die Bundesversammlung beschloss daher einstimmig, den betroffenen Gesandten der 16. Stimme aufzufordern, sich hierzu zu äußern. Dieser erklärte daraufhin, dass man schon längst damit beschäftigt sei, dem Art. 12 DBA Genüge zu leisten.⁹⁹³

(3) Die Beurteilung der Gleichheit und der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten

Die Regelung des Art. 12 DBA betraf ihrem Wortlaut nach zunächst nur die Mitgliedstaaten mit weniger als 300.000 Einwohnern, die damit zur Einrichtung eines Gemeinschaftsgerichts dritter Instanz verpflichtet wurden. Art. 12 DBA enthielt jedoch implizit auch die Verpflichtung für alle

992 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 121 f.

993 Protokolle der Bundesversammlung, 38. Sitzung vom 26. Juni 1817, § 271; zu den weiteren Diskussionen hierzu in der Bundesversammlung, s. v. Struve, Öffentliches Recht, S. 517 ff.

anderen Staaten, die bereits über ein Gericht dritter Instanz verfügten, dieses beizubehalten. Eine Sonderregelung bestand nur insoweit, als Staaten mit mehr als 150.000 Einwohnern, die bereits über ein Oberappellationsgericht verfügten, dieses beibehalten durften. Privilegiert wurden auch die vier Freien Städte, die ein gemeinsames Oberappellationsgericht bilden durften, obwohl ihre Gesamt Einwohnerzahl mit 266.800 unter der Grenze von 300.000 Einwohnern lag.⁹⁹⁴

Mit der Regelung des Art. 12 DBA wurde den Staaten mit weniger als 300.000 Einwohnern im Gegensatz zu den größeren Staaten nicht das Recht zugesprochen, 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. Allerdings waren dennoch alle Gliedstaaten des Deutschen Bundes gleichermaßen verpflichtet, für ihre Untertanen eine dreiinstanzliche Gerichtsbarkeit zu errichten bzw. aufrechtzuerhalten. Eine rechtliche Sonderstellung der Mittelstaaten ergab daher sich insoweit auch nicht.

3. Die Verfassungsstreitigkeiten

Aufgrund der staatenbündischen Struktur des Deutschen Bundes waren Verfassungsstreitigkeiten zwischen den Fürsten und Landständen nach dem jeweiligen Landesverfassungsrecht des Mitgliedstaats zu lösen.⁹⁹⁵ Nach Art. 61 WSA war die Bundesversammlung nicht berechtigt, „in landständische Angelegenheiten, oder in Streitigkeiten zwischen den Landesherren und ihren Ständen einzuwirken“, soweit kein Fall des Art. 26 WSA, also der Bundesintervention, vorlag.

a) Das Eingreifen des Bundes bei Verfassungsgarantie

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz galt nur, wenn der Bund eine Garantie für die Landesverfassung übernommen hatte und zur Aufrechterhaltung der Bestimmungen des Art. 13 DBA. Im Falle der Garantieübernahme war die Bundesversammlung gem. Art. 60 WSA befugt „auf Anrufen der

⁹⁹⁴ Die Einwohnerzahl ergibt sich aus der provisorischen Bundesmatrikel von 1818.

⁹⁹⁵ *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 66.

Betheiligten, die Verfassung aufrecht zu erhalten, und die über Auslegung oder Anwendung derselben entstandenen Irrungen, so fern dafür nicht anderweitig Mittel und Wege gesetzlich vorgeschrieben sind, durch gütliche Vermittelung oder compromissanische Entscheidung beizulegen.“ Der Bund übernahm eine solche Garantie nur in seiner Anfangszeit und zwar für das Staatsgesetz der beiden Mecklenburg, der Verfassung von Sachsen-Hildburghausen sowie Sachsen-Coburg. Andere Garantieersuche beispielsweise von Mittelstaaten wie Baden und Kurhessen wurden abgelehnt bzw. an einen Ausschuss verwiesen, der seinen Bericht aber nie vorlegte.⁹⁹⁶

b) Die Bundesschiedsgerichtsbarkeit

Mit Bundesbeschluss vom 30. Oktober 1834⁹⁹⁷ führte der Deutsche Bund ein Bundesschiedsgericht ein, das bereits auf den Wiener Ministerkonferenzen am 12. Juni 1834 in den Art. 3–14 beschlossen worden war. Nach Art. 1 des Bundesbeschlusses war das Bundesschiedsgericht für die Entscheidung über Streitigkeiten in einem Mitgliedstaat zwischen der Regierung und den Ständen über die Auslegung der Verfassung, oder über die Grenzen der bei Ausübung bestimmter Rechte des Regenten den Ständen eingeräumten Mitwirkung, namentlich durch Verweigerung der zur Führung einer den Bundespflichten und der Landesverfassung entsprechenden Regierung erforderlichen Mittel, zuständig, wobei diese Schiedsgerichtsbarkeit nur fakultativ war. Nach Art. 2 ernannte hierfür jede der siebzehn Stimmen des Engeren Rates der Bundesversammlung aus den von ihr repräsentierten Staaten zwei Spruchmänner, wobei der eine juristische, der andere administrative Kenntnisse und Erfahrungen haben sollte. Die Staaten mit Virilstimmen hatten somit zwei „eigene“ Spruchmänner, während die Staaten mit Kuriatstimme sich einigen mussten. Wenn das Bundesschiedsgericht angerufen wurde, waren gem. Art. 3 in der Regel sechs Spruchmänner auszuwählen. Drei wählte die Regierung des betroffenen Staates, drei die Stände, wobei die Regierung grundsätzlich nicht die von ihr benannten Spruchmänner wählen durfte. Gem. Art. 4 des Bundesbeschlusses wählten diese einen Obmann aus den übrigen Spruchmännern. Dieser wurde bei Stimmengleichheit von der Bundesversammlung ernannt. Der streitige Fall war gem. Art. 6 durch Stimmenmehrheit zu entscheiden. Die schiedsge-

996 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 650 f.; Klüber, Öffentliches Recht, S. 407 f.

997 Abgedruckt bei Kotulla, Verfassungsrecht, I. Bd., Dok. 57.

richtliche Entscheidung hatte nach Art. 9 die gleiche Wirkung wie eine Entscheidung der Austrägalinstanz; die Staaten mussten sich dieser also sofort unterwerfen, und sie konnte mit den Mitteln der Exekutionsordnung durchgesetzt werden. Aufgrund der Freiwilligkeit der Schiedsgerichtsbarkeit und der Tatsache, dass es nur von den Regierungen, mit Einverständnis der Landstände, angerufen werden konnte, gab es kein einziges Verfahren vor dem Bundesschiedsgericht.⁹⁹⁸

c) Die Beurteilung der Gleichheit und der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten

Bezüglich der Gleichheit der Staaten bei den Verfassungsstreitigkeiten ist festzustellen, dass sowohl die beiden Großmächte, als auch die Mittel- und Kleinstaaten im Wesentlichen gleich behandelt wurden und es keine rechtliche Sonderstellung der Mittelstaaten gab. Die Verfahren standen allen Staaten gleichermaßen offen. Im politischen Entstehungsprozess, insbesondere des Bundesschiedsgerichts, konnte sich die mittelstaatliche Ablehnung eines Bundesgerichts ebenso wie auf dem Wiener Kongress durchsetzen.⁹⁹⁹ 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. Diese Ungleichheit wurde aber dadurch abgemildert, dass von Regierung und Landständen je drei Spruchmänner auszuwählen waren, wobei die Regierung grundsätzlich nicht ihre eigenen Spruchmänner benennen durfte. Zudem wirkte sich diese Ungleichbehandlung auch nicht im Verhältnis der Staaten zueinander aus, weil das Bundesschiedsgericht nur für Verfassungsstreitigkeiten innerhalb der Mitgliedstaaten zuständig war.

III. Die Konflikte zwischen Mitgliedstaaten und Bund

Für Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten und dem Bund, insbesondere bei bundesfeindlichen Angriffen, stand dem Deutschen Bund hauptsächlich die Möglichkeit der Bundesexekution, welche im Zuge der Karlsbader Beschlüsse erstmalig eingeführt wurde, zur Verfügung. Das zunächst in

⁹⁹⁸ Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. I, S. 624 f.

⁹⁹⁹ J. Müller, *Deutscher Bund und deutsche Nation*, S. 36; siehe auch oben Kap. 3, B. I. 2.

der provisorischen Bundes-Exekutionsordnung vom 20. September 1819 festgelegte, und dann in den Art. 31-34 WSA sowie Art. 19 WSA und der endgültigen Exekutionsordnung vom 3. August 1820 verankerte Mittel der Bundesexekution ermöglichte es dem Bund, mit Zwangsmaßnahmen gegen die Regierungen solcher Mitgliedstaaten vorzugehen, welche den ihnen obliegenden verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht nachkamen, um diese so zur Bundestreue anzuhalten.¹⁰⁰⁰ Im Folgenden soll zunächst die Entstehung der Regelungen der Bundesexekution nachgezeichnet werden, um dann deren Inhalt darzustellen. Dabei werden die Regelungen auf etwaige Besonderheiten hinsichtlich der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten anhand der Rechtsgleichheit der Mitgliedstaaten untersucht. Die aufgrund des militärischen Einschreitens ebenfalls relevante Militärverfassung des Deutschen Bundes wird sodann in einem eigenen Abschnitt dargestellt.¹⁰⁰¹

1. Die Entstehung der Regelungen zur Bundesexekution

Zunächst wird dargestellt, wie die Regelungen zur Bundesexekution im Deutschen Bund entstanden sind und wie sie sich entwickelt haben.

a) Die historischen Vorbilder

Die Regelungen zur Bundesexekution des Deutschen Bundes waren im Vergleich zu denen im Heiligen Römischen Reich weitgehend neuartig. In der deutschen Rechtstradition fand die Bundesexekution nur teilweise ihren Vorgänger in der Reichsacht.¹⁰⁰² Die (politische) Reichsacht war Strafmittel gegen politische Gegner.¹⁰⁰³ Im Gegensatz zur Bundesexekution konnte die Reichsacht vom Kaiser gegenüber jedermann in seinem Hoheitsgebiet als Straf- und Zwangsmittel verhängt werden und fand bei Rechtsbrüchen aller Art Anwendung.¹⁰⁰⁴ Daneben existierte die Reichsexekutionsordnung als Teil des Augsburger Reichs- und Religionsfriedens von 1555 zur Durchset-

1000 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 107.

1001 Siehe dazu unten 3. Kap., C. II.

1002 Siehe hierzu auch oben zur Bundesintervention, 3. Kap., B. II. 1. a).

1003 Battenberg, Stichwort Acht, in: Cordes u. a. (Hrsg.), HRG, Bd. I, Sp. 59 ff.

1004 Poetsch, Reichsacht, S. 4 u. S. 18 ff.

zung des Landfriedensgebots von 1498.¹⁰⁰⁵ Diese Exekution sollte durch die Reichskreise mittels Kreisexekutionsordnungen durchgeführt werden, die aber weitgehend nicht zustande kamen.¹⁰⁰⁶ Die Bundesexekution fand also keine direkte Entsprechung im Recht des Heiligen Römischen Reichs. Bei den Vorbildern für die Bundesexekution im Deutschen Bund sollte nicht ausschließlich die Rechtstradition des alten Reichs herangezogen werden, sondern, ähnlich wie bei der Bundesintervention, auch Einflüsse aus ausländischen Rechtsordnungen, berücksichtigt werden. Bei einem Vergleich mit zeitgenössischen ausländischen Bundesstaaten fällt auf, dass dort häufig eine konkrete Verfassungsbestimmung über Zwangsmaßnahmen bei bundeswidrigem Verhalten fehlt.¹⁰⁰⁷ So kennt beispielsweise die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika zwar nicht namentlich ein der Bundesexekution entsprechendes Institut, aber enthält die rechtlichen Grundlagen hierfür.¹⁰⁰⁸ Article I Section 8 regelt: “The Congress shall have Power To provide for calling forth the Militia to execute the Laws of the Union, suppress Insurrections and repel Invasions. Für den Präsidenten der Vereinigten Staaten legt Article II Section 3 fest: “He shall from time to time give to the Congress Information of the State of the Union, and recommend to their Consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient; he may, on extraordinary Occasions, convene both Houses, or either of them, and in Case of Disagreement between them, with Respect to the Time of Adjournment, he may adjourn them to such Time as he shall think proper; he shall receive Ambassadors and other public Ministers; he shall take Care that the Laws be faithfully executed, and shall Commission all the Officers of the United States.” Zudem bestimmt Article IV Section IV: “The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government, and shall protect each of them against Invasion; and on Application of the Legislature, or of the Executive (when the Legislature cannot be convened) against domestic Violence.”

In der französischen Verfassung von 1795 sorgte gem. Art. 144 das Direktorium nach Maßgabe der Gesetze für die äußere und innere Sicherheit

1005 C. Fischer, Stichwort Reichsexekutionsordnung, in: Cordes u. a. (Hrsg.), HRG, Bd. IV, Sp. 1478; R. Stettner, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 37 GG, Rn. 11 ff.

1006 Stettner, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 37 GG, Rn. 12.

1007 Stettner, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 37 GG, Rn. 2.

1008 Stettner, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 37 GG, Rn. 3.

der Republik.¹⁰⁰⁹ Nach Art. 147 überwachte und sicherte das Direktorium die Ausführung der Gesetze in den Verwaltungen und Gerichten durch von ihm ernannte Kommissare.¹⁰¹⁰ Zudem wurden gem. Art. 274 die Streitkräfte eingesetzt, um den Staat gegen die Feinde von außen zu verteidigen und im Inneren für Ordnung und die Durchsetzung der Gesetze zu sorgen.¹⁰¹¹

In der Schweiz finden sich die Regelungen zur Bundesexekution erstmalig in der Bundesverfassung vom 12. September 1848 und nicht bereits im Bundesvertrag von 1815. Nach Art. 74 Nr. 8 fielen in den Geschäftskreis beider Räte Maßregeln, welche die Handhabung der Bundesverfassung, die Garantie der Kantonalverfassungen, die Erfüllung der bundesmäßigen Verpflichtungen und den Schutz der durch den Bund gewährleisteten Rechte zum Zwecke haben. Auch in der heutigen schweizerischen Verfassung finden sich die Rechtsgrundlagen für die Bundesexekution in den Kompetenzkatalogen der Bundesversammlung und des Bundesrats (Art. 173 Abs. 1 lit. e bzw. Art. 186 Abs. 4).¹⁰¹²

Ebenso wie bei der Bundesintervention gab es somit zur Zeit der Entstehung des Deutschen Bundes auch rechtliche Vorbilder für die Regelungen zur Bundesexekution. Um die Einhaltung der Bundespflichten zu sichern, war die Bundesexekution allein als Drohkulisse schon geboten und erfüllte insoweit ihre Funktion wie zu zeigen sein wird.

b) Die Entstehung der Exekutionsordnung

Im Deutschen Bund fand sich das Mittel der Bundesexekution nicht in den Vorschriften der Bundesakte, sondern wurde erstmals in der provisorischen Exekutionsordnung vom 20. September 1819 geregelt. Diese wurde vorher im Rahmen der sog. Karlsbader Beschlüsse von den teilnehmenden Staaten ausgearbeitet.¹⁰¹³ Der Erlass einer Exekutionsordnung wurde bereits in der Teplitzer Punktation zwischen Österreich und Preußen vereinbart.

1009 Frz.: Le Directoire pourvoit, d'après les lois, à la sûreté extérieure ou intérieure de la République.

1010 Frz.: Il surveille et assure l'exécution des lois dans les administrations et tribunaux, par des commissaires à sa nomination.

1011 Frz.: La force armée est instituée pour défendre l'Etat contre les ennemis du dehors, et pour assurer au-dedans le maintien de l'ordre et l'exécution des lois.

1012 Näher zur Bundesexekution in der Schweiz: *Fleiner/Giacometti*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 143 ff.; *Häfelin/Haller/Keller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 388 ff.

1013 Siehe zu den Karlsbader Beschlüssen oben 3. Kap., A. VII.

Nach Art. VI sollte „[d]ie Einführung einer Bundes-Executions-Ordnung, mit Anordnung von ausreichenden kräftigen Mitteln, um sowohl die Beschlüsse des Bundestags, als auch die Erkenntnisse der gerichtlichen Instanz in ungehinderte Vollziehung zu setzen“ beschlossen werden. Dies war zunächst erst für die bereits geplanten Konferenzen in Wien geplant, aber zur Sicherstellung der Umsetzung der Karlsbader Beschlüsse in allen Bundesländern wurde diese bereits in Karlsbad thematisiert.¹⁰¹⁴ Ein erster Entwurf wurde in der fünften Sitzung der Karlsbader Konferenzen vorgelegt.¹⁰¹⁵ Dieser sah in Art. 1 vor, dass die Bundesversammlung eine fünfköpfige Kommission zur Vollziehung sämtlicher zur Handhabung der inneren Ruhe gefassten Beschlüsse wählt.¹⁰¹⁶ Nachdem zunächst sowohl der preußische als auch der bayrische Vertreter diese über den Vollzug der Karlsbader Beschlüsse hinausgehende Regelung ablehnten, wurde eine entsprechende Regelung auf der 17. Sitzung angenommen, da der preußische Vertreter dieser nunmehr zustimmte.¹⁰¹⁷ Um eine Isolierung Bayerns zu verhindern, empfahl der bayrische Vertreter seinem König der Exekutionsordnung zuzustimmen.¹⁰¹⁸

So wurde die Exekutionsordnung auf der 35. Sitzung am 20. September 1819 einstimmig in der Bundesversammlung angenommen.¹⁰¹⁹ Nach Art. 1 war bis zur Abfassung einer definitiven, in allen ihren Theilen vollendeten Executions-Ordnung, die Bundesversammlung befähigt und angewiesen, allen ihren Beschlüssen, die sie zur Erhaltung der inneren Sicherheit, der öffentlichen Ordnung und zum Schutz des Besitzstandes (bis zum betreten rechtlichen oder gerichtlichen Wege) zu fassen sich für hinlänglich veranlasst und berechtigt hält, die gehörige Folgeleistung und Vollziehung zu sichern. Dazu wählte die Bundesversammlung gem. Art. 2 für den Zeitraum von sechs Monaten, aus ihrer Mitte eine Kommission von fünf Mitgliedern. An diese gelangten nach Art. 3 alle Eingaben und Berichte, Propositionen und Anfragen, welche auf die Vollziehung der gefassten Beschlüsse Bezug haben. Gem. Art. 4 teilte die Kommission nach erstattetem Vortrage in der Versammlung, während der Ferien aber den betreffenden Bundesstaaten durch deren Bundestagsgesandten, oder die Substituten derselben, alles

1014 *Büssem*, Karlsbader Beschlüsse, S. 339.

1015 Vgl. auch oben bei der Darstellung der Bundesintervention unter 3. Kap., B. II. 1. a) aa) (2).

1016 *Klüber/Welcker*, Wichtige Urkunden, S. 122, S. 208 ff.

1017 *Klüber/Welcker*, Wichtige Urkunden, S. 162 f.

1018 *Büssem*, Karlsbader Beschlüsse, S. 344.

1019 Protokolle der Bundesversammlung, 35. Sitzung vom 20. September 1819, § 220.

dasjenige mit, was sich auf den unterbliebenen oder unvollständig erfolgten Vollzug der Bundesbeschlüsse bezieht, und erwartet, wenn aus solchen Anzeigen hervorgeht, dass in einem gegebenen Falle die Beschlüsse unvollzogen geblieben, oder unvollständig vollzogen worden sind, innerhalb eines, nach Beschaffenheit der Umstände anzuberaumenden, kurzen Termines, die Anzeige von der erfolgten Vollziehung. Soweit aus der Erklärung des Bundestagsgesandten hervorging, dass der betreffende Bundesstaat der Meinung war, die vorliegenden Bundesschlüsse seien auf den angegebenen Fall überhaupt nicht, oder nicht in der bezeichneten Ausdehnung, anwendbar; so begutachtete nach Art. 5 den Fall die Kommission, und veranlassete einen Schluss der Bundesversammlung, welcher dem Gesandten des betreffenden Bundesstaats, um die Vollziehung zu veranlassen, mitgeteilt wurde. Nach Art. 6 beschloss die Bundesversammlung auf Vortrag der Kommission, welche den betreffenden Bundestagsgesandten zuvor noch mit seinen Bemerkungen hören und über die vorliegenden Anstände vernahm, die Versammlung über deren Anwendung oder Modifikation in Beziehung auf den vorliegenden Fall, und gibt von diesem Beschlüsse dem betreffenden Bundestagsgesandten Nachricht, welcher, nach den in Art. 4 und 5 enthaltenen Bestimmungen, den Vollzug in dem festzusetzenden Termine der Versammlung anzuzeigen hat, wenn sich ein einzelner Bundesstaat zu der Anzeige veranlasst sah, oder wenn sich aus Tatverhältnissen, welche zur Kenntnis der Bundesversammlung gelangen, ergab, dass Bundesschlüsse darum in einem einzelnen Staate nicht vollzogen werden, weil Local-Verordnungen ihnen entgegen zu stehen scheinen, in einem solchen Falle aber die Regierung notwendig erachtet, auf Dazwischenkunft der Bundesversammlung anzutragen, oder die Bundesversammlung selbst dieserhalb einzuschreiten für erforderlich hielt. Sowie die Nichtvollziehung der Beschlüsse in einem einzelnen Bundesstaate aus einer Widersetzlichkeit der Staatsangehörigen und Untertanen hervorging, welche die betreffende Landesverwaltung nicht zu heben im Stande ist, so beschloss die Bundesversammlung nach Art. 7, wenn die Kommission zuvor sich über die vorliegenden Verhältnisse mit den betreffenden Bundestagsgesandten in Einverständnis gesetzt haben wird, nach vorhergegangenen Kommissions-Vortrage, der Lage der Sache angemessene Desortatorien, auf welche sodann, wenn sie in dem zu bestimmenden Termine unbeachtet bleiben, oder in soweit die von dem betreffenden Bundesstaate selbst angewendeten Mittel nicht zureichend sind, die militärische Assistenz durch in das Gebiet des Staates einrückende Bundestruppen erfolgte. Die Bundesversammlung hatte, nach den obwaltenden Verhältnissen und auf einen vorhergegangenen Kommissionsantrag, sowohl die Zahl der zu stellenden Truppen, als

die zu deren Stellung verpflichteten Bundesstaaten zu bestimmen. Der Rückmarsch der Truppen geschah nach erfolgter und gehörig versicherter Vollziehung der Bundesbeschlüsse. Falls der Grund der Nichtvollziehung der Bundesbeschlüsse in einer Weigerung der betreffenden Bundesstaatsregierung, die Bundesbeschlüsse zu vollziehen, lag, so erfolgten gem. Art. 8 Desortatorien und wirkliche militärische Vollziehung, auf die in dem vorhergehenden Artikel bezeichnete Art, mit dem Unterschiede, dass dieselben gegen die Regierung des Bundesstaats selbst gerichtet wurden. Die Kosten, welche den Zweck der notwendig gewordenen militärischen Vollziehung nicht überschreiten dürfen, und bloß auf den wirklichen Aufwand zu beschränken sind, hatte der betreffende Bundesstaat zu tragen; auch ernannte in diesem Falle die Bundesversammlung eine Spezial-Vollziehungs-Kommission, welche die Exekution leitete, und über den Gang derselben an die Bundesversammlung berichtete.

c) Die endgültigen Regelungen durch die Wiener Schlussakte

Die endgültigen Regelungen zur Bundesexekution wurden nur kurz darauf im Rahmen der Wiener Ministerkonferenzen im Jahr 1820 beschlossen. Beratungsgegenstand war die Einführung einer definitiven Executions-Ordnung mit Bestimmung von ausreichenden kräftigen Mitteln, um sowohl die Beschlüsse des Bundestags, als auch die Erkenntnisse der gerichtlichen Instanz in ungehinderte Vollziehung zu setzen.¹⁰²⁰ Im ersten Vorschlag des zuständigen Ausschusses über die Kompetenzen der Bundesversammlung auf der 14. Sitzung, war die Bundesexekution in den Art. 23 ff. geregelt.¹⁰²¹ Nach Art. 23 war die Bundesversammlung nicht nur befugt, dasjenige anzuordnen, was zur Ausführung der Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse gehört, sondern auch in dem Fall einer beharrlich verweigerten Erfüllung der Bundespflichten oder der von Bundesgliedern, als solchen, übernommenen Verbindlichkeiten, die verfassungsmäßigen Mittel der Vollstreckung anzuwenden. Weiterhin sollte die Bundesversammlung gem. Art. 24 auch befugt sein, die Entscheidungen der Austrägalinstanz zu vollstrecken. Nach Art. 25 sollte die Vollstreckung nach der zu beschließenden Exekutionsordnung erfolgen. Im Vortrag der Redaktionskommission über den Entwurf der Wiener Schlussakte auf der 22. Sitzung fanden sich die „Vorschriften

1020 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 12.

1021 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 76 u. S. 80 ff.

wegen des Executiv-Verfahrens“ in den Art. 31–34.¹⁰²² Dabei wurden nach den Protokollen die Anträge des für die Exekutionsordnung zuständigen vierten Ausschusses weitgehend übernommen und die Änderungen der 21. Sitzung eingefügt.¹⁰²³ Diese Version entsprach dann auch der endgültigen Fassung der Exekutionsregelungen in der Wiener Schlussakte.

Neben den Art. 31–34 WSA ermöglichte insbesondere Art. 19 WSA Exekutionsmaßnahmen. Art. 19 WSA wurde im ersten Ausschuss zur Kompetenz der Bundesversammlung entworfen, aber seit dem ersten Entwurf, damals noch als Art. 13, nicht mehr geändert.¹⁰²⁴

Die Exekutionsordnung wurde auf der 21. Sitzung erstmals vorgelegt.¹⁰²⁵ Nach Art. 1 hatte die Bundesversammlung das Recht und die Verbindlichkeit, für die Vollziehung der Bundesakte und der übrigen Grundgesetze des Bundes, der in Gemäßheit ihrer Kompetenz gefassten Beschlüsse, der durch Kompromisse oder Austräge gefällten schiedsrichterlichen Erkenntnisse; so wie der unter ihrer Vermittlung geschlossenen Vergleiche und der von dem Bunde übernommenen Garantien zu sorgen, auch zu diesem Ende, nach Erschöpfung aller anderen bundesverfassungsmäßigen Mittel, die erforderlichen Exekutivmaßregeln in Anwendung zu bringen. Der kurhessische Bevollmächtigte beantragte, dass dabei auch die „willkürlichen Austräge“ mit genannt werden sollten.¹⁰²⁶ Da die Mehrheit hiermit einverstanden war, lautete die entsprechende Stelle nunmehr: „der durch Austräge gefällten schiedsrichterlichen Erkenntnisse und der unter die Garantie des Bundes gestellten Compromissarischen Entscheidungen.“¹⁰²⁷ Neben einigen kleineren grammatikalischen Anpassungen sowie der Verbesserung von sprachlichen Ungenauigkeiten wurde auf Vorschlag des dänischen Bevollmächtigten Art. 7 angepasst.¹⁰²⁸ Dieser lautete zunächst: „Die Executiv-Maßregeln werden im Namen der Gesamtheit des Bundes beschlossen und ausgeführt. Die Bundes-Versammlung ernennt zu dem Ende mit Berücksichtigung aller Local-Umstände und sonstigen Verhältnisse, eine oder mehrere, bei der Sache nicht beteiligte Regierungen, an welche der Auftrag zur Vollziehung der verfügbaren Maßregeln ergeht, und bestimmt zugleich sowohl die Stärke der dabei zu verwendenden Mannschaft, als

1022 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 201.

1023 Ebd.

1024 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 86.

1025 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 172 u. S. 176 ff.

1026 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 172.

1027 Ebd.

1028 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 173.

die nach dem jedesmaligen Zweck des Executiv-Verfahrens zu bemessende Dauer desselben.“ Auf den dänischen Vorschlag hin wurde der zweite Satz dahingehend geändert, dass die Bundesversammlung den Auftrag zur Vollziehung erteilte. Der Entwurf der Exekutionsordnung wurde dann als vorläufig genehmigt betrachtet, und der Redaktionskommission zugestellt.¹⁰²⁹ Diese legte ihre Bearbeitung auf der 22. Sitzung vor.¹⁰³⁰ Der Vertreter des mittelstaatlichen Württembergs machte noch einige Änderungsvorschläge, die auf der 32. Sitzung behandelt, aber nicht angenommen wurden.¹⁰³¹ Auf den württembergischen Vorschlag, dass nicht dieselben Mitglieder zweimal in die Exekutionskommission gewählt werden sollten, erwiderte von Zentner für die Redaktionskommission, dass hierbei das Gewicht der Kommission als bloßer Berichterstatter der Bundesversammlung überschätzt werde. Auch für die Wahrung der Gleichheit der Rechte sei es hinreichend, dass jeder wählen und gewählt werden könne.¹⁰³² Hinsichtlich der Exekutionsordnung erließ man auf der 33. Sitzung ein Separatprotokoll: „Da nach dem 31. Art. der Schluß-Acte der hiesigen Conferenzen, zur weitem Entwicklung der in Bezug auf das Executions-Verfahren darin festgesetzten Bestimmungen, eine besondere Executions-Ordnung von gleich verbindlicher Kraft, wie die Schluß-Acte selbst an den Bundestag gebracht werden soll, und die in der 22. Plenar-Sitzung vorgelegte Redaction derselben mit Inbegriff der bereits in die Schluß-Acte aufgenommenen Artikel in der zweiunddreißigsten Plenar-Sitzung definitiv genehmigt worden: So ist man übereingekommen, die besagte Redaction, so wie solche dem gegenwärtigen besonders unterzeichneten Protocoll beigelegt ist, an die sämtlichen Höfe und Regierungen einzusenden, mit dem Ersuchen, diese Executions-Ordnung unverweilt an ihre Bundestags- Gesandtschaften gelangen zu lassen, damit selbige so viel als möglich gleichzeitig mit der Schluß-Acte in eben der Form, wie diese, mittelst Präsidial-Vortrages an die Bundes-Versammlung gebracht, und durch gleichförmige Zustimmung zum Bundestags-Beschluß erhoben werden könne.“¹⁰³³

Mit Blick auf die Regelungen der Exekutionsmöglichkeiten des Deutschen Bundes scheint es keine größeren Diskussionen im Rahmen der Konferenzen gegeben zu haben. Die wesentlichen Punkte konnten in der 21. und 22. Sitzung beschlossen werden. Insoweit bestand wohl zwischen

1029 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 174.

1030 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 186 u. S. 222.

1031 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 381 f.

1032 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 381.

1033 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 407 u. S. 414.

den unterschiedlichen Staaten weitgehend Einigkeit. Lediglich Württemberg versuchte beispielsweise hinsichtlich der Besetzung der zuständigen Exekutionskommission noch Änderungen einzubringen, konnte sich damit aber nicht durchsetzen.

Zu weiteren Änderungen an den maßgeblichen Exekutionsregelungen kam es in der Zeit des Deutschen Bundes nicht mehr.

2. Die Voraussetzungen und der Ablauf der Exekution

Im Folgenden werden die Voraussetzungen für die Bundesexekution sowie deren Ablauf dargestellt. Der zentrale Art. 31 WSA statuierte zwei grundsätzlich verschiedene Tatbestände.¹⁰³⁴ Zum einen hatte die Bundesversammlung das Recht und die Verbindlichkeit, für die Vollziehung der Entscheidungen der Austrägalinstanz sowie der unter die Gewährleistung des Bundes gestellten kompromissarischen Entscheidungen und der am Bundestage vermittelten Vergleiche zu sorgen. Zum anderen war die Bundesversammlung zuständig für die Vollziehung der Bundesakte und übrigen Grundgesetze des Bundes, Bundesbeschlüsse und Bundesgarantien. Hierzu beschloss die Bundesversammlung, als ultima ratio, die erforderlichen Exekutionsmaßregeln unter Beachtung der in der Exekutionsordnung festgesetzten Regelungen. Im letzten Fall legte die Bundesversammlung sowohl das „Ob“ als auch das „Wie“ der Exekution fest, während im ersten Fall die erforderlichen Maßnahmen bereits im zuvor erworbenen Rechtstitel definiert waren, sodass keine spezielle Entscheidung der Bundesversammlung über die Art der Exekutionsmittel nötig war.¹⁰³⁵ Nach Art. 32 WSA fand das Exekutionsverfahren gegen die Regierung des Mitgliedstaats selbst statt. Etwas anderes galt nur, wenn die Regierung, in Ermangelung eigener zureichenden Mittel, selbst die Hilfe des Bundes in Anspruch nahm, oder, wenn die Bundesversammlung nach Art. 26 WSA, zur Wiederherstellung der allgemeinen Ordnung und Sicherheit ohne Antrag einzuschreiten verpflichtet war. Gem. Art. 33 WSA wurden die Exekutionsmaßnahmen im Namen der Gesamtheit des Bundes beschlossen und ausgeführt. Die Bundesversammlung erteilte dazu einer oder mehreren unbeteiligten Regierungen den Auftrag zur Vollziehung der beschlossenen Maßregeln und bestimmte zugleich sowohl die Stärke des zu verwendenden Militärs, als auch die Dauer des Exekutionsverfahrens. Die Durchführung

1034 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht I. Bd., S. 107.

1035 Ebd.

der Exekution war nach Art. 34 WSA für die beauftragte Regierung eine Bundespflicht. Sie ernannte hierzu einen „Civil-Commissair“, der das Exekutionsverfahren nach den Vorgaben der beauftragten Regierung leitete. Wenn der Auftrag an mehrere Regierungen ergangen war, bestimmte die Bundesversammlung, welche diesen zu benennen hatte. Die beauftragte Regierung informierte die Bundesversammlung über den Verlauf der Exekution und nach der vollständigen Erreichung des Exekutionszwecks über deren Beendigung.

Diese allgemeinen Regelungen ergänzte die endgültige Exekutionsordnung von 1820. Deren Art. 1 wiederholte die Voraussetzungen des Art. 31 WSA. Nach Art. 2 wählte die Bundesversammlung für den Zeitraum von sechs Monaten eine Kommission von fünf Mitgliedern mit zwei Stellvertretern, wobei bei jeder Wahl wenigstens zwei neue Mitglieder aufgenommen werden mussten. Diese Kommission bearbeitete alle an die Bundesversammlung gerichteten Eingaben, die Vollziehungsgegenstände des Art. 1 betrafen. Diese prüfte dann nach Art. 3 die mögliche Verletzung der Bundespflichten und informierte hierüber die Bundesversammlung, welche zunächst die Gesandten des betroffenen Mitgliedstaates eine Frist zur Stellungnahme setzte. Erklärte sich der Mitgliedstaat nicht oder nicht hinreichend, so hatte die Bundesversammlung auf Grundlage eines Gutachtens der Kommission zu beurteilen, ob eine Verletzung einer Bundespflicht vorlag und dann das Exekutionsverfahren zu beschließen. Dieser formelle Exekutionsbeschluss wurde dem betroffenen Mitgliedstaat zugestellt und noch einmal die Möglichkeit zur Erfüllung gegeben (Art. 4). Erst wenn der Mitgliedstaat auch diesem Exekutionsbeschluss nicht nachkam, folgte gem. Art. 5 der Beschluss des „wirklichen Eintritts“ des angedrohten Exekutionsverfahrens. Hinsichtlich des Ablaufs der Exekution wiederholte die Exekutionsordnung weitestgehend den Wortlaut der WSA. Ergänzend regelte Art. 10 der Exekutionsordnung, dass die mit dem Exekutionsverfahren beauftragte Regierung, quasi als allerletzte Chance für den betroffenen Mitgliedstaat, diesen von dem Exekutionsauftrag benachrichtigen solle. Damit verbunden war die Ankündigung, dass, wenn der Exekutionsbeschluss nicht innerhalb von drei Wochen nachweislich erfüllt würde, „die wirkliche bundespflichtmäßige Vollziehung [...] unfehlbar erfolgen werde.“ Nach Art. 13 endete das Exekutionsverfahren sobald der Vollziehungsauftrag erfüllt war, und die Truppen mussten ohne Verzug aus dem mit der Exekution belegten Mitgliedstaat zurückgezogen werden. Die Kosten der Exekution waren gem. Art. 14 von der betroffenen mitgliedstaatlichen Regierung zu tragen.

Neben dieser „formstrengen“ Bundesexekution stand dem Bund nach Art. 19 WSA auch das Recht zu vorläufigen Abwehrmaßnahmen zu.¹⁰³⁶ Dieser statuierte: „Wenn zwischen Bundes-Gliedern Thätlichkeiten zu besorgen, oder wirklich ausgeübt worden sind, so ist die Bundes-Versammlung berufen, vorläufige Maßregeln zu ergreifen, wodurch jeder Selbsthülfe vorgebeugt, und der bereits unternommenen Einhalt gethan werde. Zu dem Ende hat sie vor allem für Aufrechthaltung des Besitzstandes Sorge zu tragen.“ Da unter „Thätlichkeiten zwischen Bundes-Gliedern“ auch der Konflikt zwischen dem bundeswidrig handelnden Mitgliedstaat und den übrigen Mitgliedstaaten subsumiert werden konnte, konnte Art. 19 WSA auch im klassischen Anwendungsgebiet des Art. 31 WSA Wirkung entfalten.¹⁰³⁷ Sobald ein solcher Konflikt drohte, war die Bundesversammlung, ohne die sonst vorgeschriebenen Formen und Fristen der formstrengen Bundesexekution, ermächtigt, unverzüglich alle notwendigen Maßnahmen zu treffen.¹⁰³⁸

Vor allem die formelle Bundesexekution wird auf Grund der kleinteiligen Regelung in der Wiener Schlussakte und der Exekutionsordnung vielfach als „eigenartiges“ und schwerfälliges Verfahren beurteilt.¹⁰³⁹ Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass Ziel der Regelungen war, den betroffenen Mitgliedstaat zur freiwilligen Befolgung des Beschlusses zu bewegen.¹⁰⁴⁰ Diesem wurde durch die verschiedenen Zwischenschritte bis zur endgültigen Exekution viele Möglichkeiten zur Befolgung des Bundesbeschlusses o.ä. ermöglicht. Dies entsprach auch der Vorstellung, dass es Recht und Pflicht der Bundesversammlung war, in allen Streitigkeiten der Bundesglieder unter sich, wozu man auch den Konflikt mit dem Bund im Gesamten zählen kann, die Vermittlung zu versuchen.¹⁰⁴¹ Die Bundesexekution fungierte insoweit als ein rechtliches und politisches Drohinstrument, um die Forderungen des Gesamtverbandes durchzusetzen.¹⁰⁴² Dabei diente die Bundesexekution auch der Einhaltung der Gleichheit zwischen den

1036 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 638.

1037 Ebd.

1038 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 639.

1039 *S. Nölting*, Der Bundeszwang, S. 13 u. S. 15; *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 638; *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht I. Bd., S. 109.

1040 *Jordan*, Staatsrecht, S. 372.

1041 *Klüber*, Öffentliches Recht, S. 235.

1042 *Shirvani*, Die Bundes- und Reichsexekution in der neueren deutschen Verfassungsgeschichte, Der Staat 50 (2011), S. 102 (116).

Mitgliedstaaten, die alle gleichsam verpflichtet waren, die Bundesbeschlüsse umzusetzen.¹⁰⁴³

3. Mögliche Maßnahmen

Im Rahmen des Vollzugs des Exekutionsbeschlusses kamen insbesondere militärische Maßnahmen mittels des Exekutionskorps in Betracht. Der Zivilkommissar hatte die oberste militärische Befehlsgewalt über das Exekutionskorps. Darüber hinaus war er berechtigt, die Regierungsgewalt auszuüben und, mit Ausnahme der Ausübung des landesherrlichen Stimmrechts im Bund (das während der Exekution ausgesetzt war), alle Befugnisse in Anspruch zu nehmen, die ansonsten dem Landesherrn und seiner Regierung gemäß der Landesverfassung zustanden.¹⁰⁴⁴ Dies umfasste also die Suspension der Regierungsgewalt des Landesherrn, die Absetzung des Ministeriums und auch die Übernahme der vollen Regierungsgewalt. Die Exekution konnte demnach ebenso wie die Bundesintervention zur Sequestration führen.¹⁰⁴⁵ Der Zivilkommissar handelte wie ein kommissarisches Landesorgan. Hinsichtlich der gebotenen Zwangsmaßnahmen war dieser aber nicht durch die Landesverfassung eingeschränkt.

4. Die tatsächlich durchgeführten Bundesexekutionen

Im Folgenden sollen die tatsächlichen Fälle der Bundesexekution im Deutschen Bund und ihre historischen Hintergründe erläutert werden.

a) Gegen Braunschweig

Die erste Bundesexekution im Deutschen Bund fand ab Ende des Jahres 1829 gegen Braunschweig statt. Die Bundesversammlung forderte mit Be-

1043 „Der Deutsche Bund findet sich übrigens, ungeachtet der von Seiner Durchlaucht dem Herzoge von Braunschweig in letzterer Zeit mehrfach ausgesprochenen eventuellen Protestationen, zu der Erwartung berechtigt, daß Seine Durchlaucht der Herzog nicht anstehen werden, dem gegenwärtigen Bundesbeschlüsse mit derjenigen Achtung nachzukommen, welche jedes Mitglied eines auf dem Grundsätze der Gleichheit der Rechte und Pflichten gebauten Bundes, den innerhalb der bundesgesetzlichen Kompetenz gefaßten Beschlüssen schuldig ist.“ Protokolle der Bundesversammlung 24. Sitzung vom 20. August 1829, §. 147, S. 627.

1044 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 108.

1045 *Huber*, Deutsches Verfassungsrechts, Bd. I, S. 636.

schluss vom 20. August 1829 den Herzog von Braunschweig auf, die, mit Patent aus dem Jahr 1827 erfolgte, einseitige Aufhebung der Erneuernten Landschaftsordnung vom 25. April 1820 zurückzunehmen. Aufgrund der Weigerung Braunschweigs wurde am 4. März 1830 das Exekutionsverfahren eröffnet. Zu Exekutionsmaßnahmen kam es jedoch nicht, da Braunschweig dem Beschluss der Bundesversammlung nach einer weiteren Fristsetzung am 22. April 1830 nachkam und das Exekutionsverfahren beendet wurde.

Der Konflikt entstand aus Spannungen zwischen Braunschweig und Hannover bzw. England. Herzog Karl II. trat seine Herrschaft 1823 an, nachdem sein Vormund und Onkel, Georg IV., ihm die Übernahme der Regierung trotz Erreichen der Volljährigkeit im Jahr zuvor noch verweigert hatte. Die von Georg IV. im Jahr 1820 erlassene Erneuerte Landschaftsordnung für Braunschweig erkannte Karl II. nicht an und erließ am 10. Mai 1827 sogar ein Patent, wonach alle Maßnahmen der vormundschaftlichen Regierung, somit auch die Landschaftsordnung, für ihn nur insoweit rechtsverbindlich sein sollten, als durch sie nicht „über wohlerworbene Regenten- und Eigenthumsrechte disponirt worden sei“.¹⁰⁴⁶ Dieser „Verfassungsbruch“ führte in der Folge zu innenpolitischen Auseinandersetzungen, so zum Beispiel mit dem Geheimrat Schmidt-Phiseldeck, der sich daher zur Flucht nach Hannover genötigt sah.¹⁰⁴⁷ Der in der Angelegenheit vermittelnde preußische Außenminister Bernstorff äußerte gegenüber Metternich schon Ende Juli 1828 die Möglichkeit des Abbruches des Bundesverhältnisses und forderte eine Bundesexekution gegen Braunschweig.¹⁰⁴⁸ Am 9. April 1829 schaltete Hannover dann die Bundesversammlung ein und forderte Genugtuung und Sicherheit.¹⁰⁴⁹ Die eingesetzte Kommission, bestehend aus den Vertretern der Großmächte Österreichs und Preußens sowie der Mittelstaaten Bayern, Sachsen und Baden, entschied zugunsten Hannovers. Am 9. Juli 1829 legte die Kommission ihren Bericht vor, auf dessen Basis die Bundesversammlung am 20. August 1829 ihren Beschluss fasste. Darin hieß es, dass der Herzog von Braunschweig durch eine Reihe von Handlungen und Erklärungen den König von Großbritannien und

1046 Abgedruckt bei *M. Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht 1806–1918, 3. Bd., Berg und Braunschweig, Dok. 582, S. 861 f.

1047 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, 3. Bd., S. 82; *L. Bentfeldt*, Der Deutsche Bund als nationales Band 1815–1866, S. 127 f.

1048 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, 3. Bd., S. 83; *L. F. Ilse*, Die braunschweigisch-hannoverschen Angelegenheiten und Zwistigkeiten vor dem Forum der deutschen Großmächte und der Bundes-Versammlung, S. 78.

1049 Protokolle der Bundesversammlung, 11. Sitzung vom 9. April 1829, § 67.

Hannover öffentlich verunglimpft habe und dadurch die innere Ruhe im Deutschen Bund gefährdet worden sei. Karl II. wurde durch den Beschluss verpflichtet das Patent vom 10. Mai 1827 zurückzunehmen und sich öffentlich bei Georg IV. zu entschuldigen.¹⁰⁵⁰ Nachdem Karl II. diesen Forderungen nicht nachkam, beantragte Hannover am 12. November 1829 die Bundesexekution.

Da die Bundesversammlung zu dieser Zeit in den Ferien war, wurden die Erklärungen Hannovers und Braunschweigs aus den Separatprotokollen in der Sitzung vom 5. Februar 1830 wiederholt. Auf dieser wurde beschlossen gem. Art. 2 der Exekutionsordnung eine Kommission (den sog. Exekutionsausschuss) von fünf Mitgliedern zu wählen, um die Angelegenheit innerhalb von acht Tagen zu begutachten.¹⁰⁵¹ Die Kommission bestand aus den Gesandten der beiden Großmächte Österreich und Preußen sowie den Mittelstaaten Bayern, Sachsen und Baden.¹⁰⁵² Dies entsprach der Besetzung der Kommission, die sich bereits mit den wechselseitigen Beschwerden von Hannover und Braunschweig beschäftigt hatte. Zu Stellvertretern wurden die Gesandten von Holstein und dem Mittelstaat Großherzogtum Hessen gewählt. Die Kommission erstattete auf der folgenden Sitzung der Bundesversammlung, am 11. Februar 1830, ihren Bericht. Daraufhin wurde, bei Enthaltung des hannoverschen Gesandten, von der Bundesversammlung beschlossen, „1) daß die Behauptung der Herzoglich-Braunschweigischen Regierung in ihrer am 9. Dezember übergebenen Erklärung, als sey ihr der die Differenz mit Hannover betreffende Beschluß des Bundestages vom 20. August vorigen Jahres nicht auf eine legale und formelle Weise insinuiert worden, sich als durchaus unbegründet darstelle, mithin nicht berücksichtigt werden könne; daß sonach 2) in Gemäßheit des Artikels 3 der zur Vollziehung der Beschlüsse des Bundestages bestehenden Executionsordnung, ein Termin von vierzehn Tagen anberaumt werde, um von der Herzoglich-Braunschweigischen Gesandtschaft die Erklärung der erfolgten Vollziehung des besagten Beschlusses, oder die genügende und vollständige Nachweisung der Ursachen, welche der Folgeleistung noch entgegen

1050 Protokolle der Bundesversammlung, 24. Sitzung vom 20. August 1829, § 146; Ausführlich zum gesamten Verfahren in der Bundesversammlung: *Ilse*, Die braunschweigisch-hannoverschen Angelegenheiten, S. 127 ff.

1051 Dieser sog. „Exekutionsausschuss“ wurde erstmals am 20. September 1819 errichtet und entwickelte sich seitdem zu einer permanenten Einrichtung. Zunächst wurde er, wie hier, in unregelmäßigen Abständen neu gewählt, später wurden ausscheidende Mitglieder nur noch durch Nachwahlen ergänzt, vgl. *Kreutzmann*, Föderative Ordnung, S. 450.

1052 Protokolle der Bundesversammlung, 1. Sitzung vom 5. Februar 1830, § 6.

stehen, zu vernehmen.“¹⁰⁵³ Nachdem auch diese Frist fruchtlos verstrichen war, erstattete der Exekutionsausschuss auf der 5. Sitzung am 4. März 1830 erneut einen Bericht, in dem der Bundesversammlung angetragen wurde die Durchführung der Exekution gegen Braunschweig zu beschließen. Bei Enthaltung von Hannover und der Stimme von Braunschweig und Nassau beschloss die Bundesversammlung, „[d]a Se. Durchlaucht der Herzog von Braunschweig dem Bundesbeschlusse vom 20. August 1829 in der Streitsache mit Sr. Majestät dem Könige von Hannover aus Veranlassung der von Sr. Majestät geführten Vormundschaft u. s. w. keine Folge geleistet, auch den in der 2. dießjährigen Sitzung gegebenen Termin fruchtlos haben verstreichen lasse, ohne die Anzeige von der öffentlichen Zurücknahme des Patents vom 10. Mai 1827 [...], oder die Ursachen, welche der Folgeleistung noch entgegenstehen, anzuzeigen; so wird hiermit das Executionsverfahren gegen Se. Durchlaucht den Herzog von Braunschweig, nach den in der Executionsordnung festgesetzten Bestimmungen und Normen, beschlossen.“ Im Anschluss trug der Exekutionsausschuss sein Gutachten über die Exekutionsmaßnahmen vor. Dabei wurde mit Blick auf Art. 7 der Exekutionsordnung vorgeschlagen, die Ausführung der Exekution dem Königreich Sachsen zu übertragen. Weiterhin wurde ein Gutachten der Militärkommission über die nötige Stärke des Exekutionskommandos vorgestellt. Damit bei einem möglichen Widerstand der braunschweigischen Truppen „in keinem Falle auch nur eine augenblickliche Compromittirung eintreten möge“, sollten die Exekutionstruppen mindestens 6000 Mann stark sein. Über die konkreten Exekutionsmaßnahmen konnte, um die Einholung von Instruktionen zu ermöglichen, bis zum 26. März 1830 abgestimmt werden. Auf der Sitzung selbst stimmten bei Enthaltung von Hannover und Braunschweig alle Gesandten für die Übertragung der Exekution an das Königreich Sachsen. Sachsen selbst machte geltend, dass die Exekution besser an Kurhessen zu übertragen sei, erklärte sich aber bereit die Exekution auch zu übernehmen.¹⁰⁵⁴

1053 Protokolle der Bundesversammlung, 2. Sitzung vom 11. Februar 1830, Separatprotokoll.

1054 Protokolle der Bundesversammlung, 5. Sitzung vom 4. März 1830, Separatprotokoll; Im Rahmen des Konflikts mit Hannover und der Verhandlungen in der Bundesversammlung versuchte Karl II. die geographische Lage Braunschweigs in der Mitte des Deutschen Bundes im Machtkampf des entstehenden preußischen Zollvereins und dem mitteldeutschen Handelsverein zu nutzen. Der mitteldeutsche Handelsverein wurde maßgeblich vom Königreich Sachsen betrieben, das ein großes Interesse daran hatte Braunschweig an diesen zu binden und nicht an Preußen zu verlieren. Böse nimmt daher an, dass „die ganze Bundesexekution

Auf der achten Sitzung am 26. März 1830 wurde dann die Exekutionsmaßregeln sowie die Art und Weise der Ausführung beschlossen.¹⁰⁵⁵ Die vom mittelstaatlichen Königreich Sachsen durchzuführende Exekution sollte mit Exekutionstruppen von 6000 Mann bestritten werden. Weiterhin wurde die Instruktion für den Zivilkommissar beschlossen. Daneben wurde das nach Art. 4 der Exekutionsordnung erforderliche Schreiben an Karl II. beschlossen, in dem ihm nochmals eine vierwöchige Frist zur Befolgung des Bundesbeschlusses vom 20. August 1829 gesetzt wurde, die, wie auf der 9. Sitzung vom 30. März 1830 beschlossen wurde, ab dem 30. März 1830 laufen sollte.¹⁰⁵⁶ Auf der 10. Sitzung vom 13. Mai 1830 erklärte der Gesandte Braunschweigs dann, dass Karl II. am 22. April 1830 beschlossen habe, den Bundestagsbeschluss zu befolgen, nachdem Karl II. zunächst noch eine Protestation an die Bundesversammlung hatte senden lassen.¹⁰⁵⁷ Daraufhin beschloss die Bundesversammlung einstimmig, mit Ausschluss von Hannover und Braunschweig, dass der Exekutionsausschuss nach Art. 6 der Exekutionsordnung beurteilen solle, ob dem Bundesbeschluss Genüge getan wurde.¹⁰⁵⁸ Diese legte ihr Gutachten auf der 12. Sitzung vom 27. Mai 1830 vor, über das, mangels Instruktion der Mehrheit der Gesandten, auf der 15. Sitzung am 24. Juni 1830 abgestimmt werden sollte.¹⁰⁵⁹ Der Exekutionsausschuss ging in seinem Gutachten mehrheitlich davon aus, dass die von Braunschweig vorgenommenen Handlungen zur Erfüllung des Bundesbeschlusses ausreichend seien. Lediglich Preußen und Baden traten dieser Ansicht nicht bei und gaben ein gemeinsames Separatvotum ab.¹⁰⁶⁰ Auf der 15. Sitzung wurde von der Bundesversammlung mit der Mehrheit der Stimmen beschlossen, „daß die von Sr. Durchlaucht dem Herzoge von Braunschweig angezeigte Parition des Bundesbeschlusses vom 20. August vorigen Jahrs in der Differenz mit Sr. Majestät dem Könige von Hannover,

Sachsens gegen Braunschweig nur eine leere Drohung“ war, vgl. O. Böse, Karl II. Herzog zu Braunschweig und Lüneburg, S. 84 ff.

1055 Protokolle der Bundesversammlung, 8. Sitzung vom 25. März 1830, Separatprotokoll.

1056 Protokolle der Bundesversammlung, 9. Sitzung vom 30. März 1830, § 68.

1057 Protokolle der Bundesversammlung, 10. Sitzung vom 13. Mai 1830, Separatprotokoll, Anlage 2 u. 3.

1058 Protokolle der Bundesversammlung, 10. Sitzung vom 13. Mai 1830, Separatprotokoll.

1059 Protokolle der Bundesversammlung, 12. Sitzung vom 27. Mai 1830, Separatprotokoll.

1060 Protokolle der Bundesversammlung, 12. Sitzung vom 27. Mai 1830, Separatprotokoll, Anlage.

aus Veranlassung der von Sr. Majestät dem Könige von Großbritannien und Hannover geführten Vormundschaft u. s. w., als genügend befunden, und in Beziehung auf die gegen den Oberjägermeister von Praun eingeleitete Untersuchung und Aburtheilung die Unabhängigkeit des damit beauftragten Gerichts vorausgesetzt wird.“¹⁰⁶¹ Damit war die Exekution beendet.

b) Gegen Frankfurt

Die nächste Bundesexekution, die sich gegen die Freie Stadt Frankfurt richtete, erfolgte im Zusammenhang mit der Bundesintervention in Frankfurt im Jahr 1833.¹⁰⁶² Im Zuge der Stationierung der Bundestruppen in Frankfurt wurden mit Bundesbeschluss vom 3. April 1834 die Stadttruppen mit diesen zu einem Sicherheitskorps unter dem Oberbefehl des Kommandanten der Bundestruppen vereinigt.¹⁰⁶³ Nachdem der Senat der Freien Stadt Frankfurt sich, auch nach Fristsetzung der Bundesversammlung gem. Art. 2 der Exekutionsordnung¹⁰⁶⁴, weigerte die Stadttruppen dem Bundesbefehlshaber unterzuordnen, beschloss die Bundesversammlung am 22. Mai 1834 förmlich die Bundesexekution gegen die Freie Stadt Frankfurt.¹⁰⁶⁵ Die Bundesexekution wurde mit einstimmigem Beschluss, bei Enthaltung des Vertreters der freien Städte, vom 28. Mai 1834 den Regierungen von Österreich, Preußen, Großherzogtum Hessen sowie Nassau übertragen, wobei das in Frankfurt stehende Interventionskorps nunmehr als Exekutionskorps genutzt werden sollte.¹⁰⁶⁶ Der Zivilkommissar sollte von Preußen gestellt werden. Zu einer Vollziehung der angeordneten Maßnahmen kam es jedoch nicht mehr, da der Senat die Stadttruppen am 31. Mai 1834 in das Bundes-Sicherheitskorps eingliederte. Daraufhin wurde seitens der

1061 Protokolle der Bundesversammlung, 15. Sitzung vom 24. Juni 1830, Separatprotokoll.

1062 Siehe zur Bundesintervention in der Freien Stadt Frankfurt oben 3. Kap., B. II. 1. b) bb).

1063 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 171; Görisch/Mayer (Hrsg.), Untersuchungsberichte zur republikanischen Bewegung in Hessen: 1831–1834, S. 41 ff.

1064 Protokolle der Bundesversammlung, 18. Sitzung vom 5. Mai 1834, § 237.

1065 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., S. 108 f.; Protokolle der Bundesversammlung, 20. Sitzung vom 22. Mai 1834, § 262.

1066 Protokolle der Bundesversammlung, 21. Sitzung vom 28. Mai 1834, § 274.

Bundesversammlung mit Beschluss vom 19. Juni 1834 die Bundesexekution eingestellt.¹⁰⁶⁷

c) Gegen Holstein

Die dritte Bundesexekution des Deutschen Bundes fand im Jahr 1863 gegen Dänemark in Holstein statt. Der Hintergrund der Exekution war die sogenannte Schleswig-Holstein-Frage, die sich erneut zuspitzte, als die dänische Regierung, unter Verletzung völkerrechtlicher Verträge, insbesondere des Londoner Protokolls von 1852, Maßnahmen ergriff, um Schleswig von Holstein zu trennen und in den dänischen Gesamtstaat einzugliedern.¹⁰⁶⁸ Prinz Friedrich von Augustenburg beanspruchte nach der Trennung von Holstein und Schleswig und der Einverleibung Schleswigs in den dänischen Staat die Thronfolge in den beiden Herzogtümern entgegen der Proklamation König Friedrichs VII. vom 28. Januar 1852 in den Londoner Protokollen.¹⁰⁶⁹ Mit dem Tod Friedrich VII. am 15. November 1863, der die Frage der dänischen Erbfolge erneut aufwarf, wurde die Situation noch verschärft und -kompliziert.

Die Bundesversammlung beschloss am 1. Oktober 1863 die Bundesexekution gegen Dänemark in Holstein.¹⁰⁷⁰ Dabei ging sie davon aus, dass die dänische Regierung ihre bundesmäßigen Verpflichtungen bezüglich der Verfassungsverhältnisse der Herzogtümer Holstein und Lauenburg nicht erfüllt habe und insoweit diversen Bundesbeschlüssen zu widergehandelt habe. Mit der Durchführung der Exekution wurden die beiden Großmächte Österreich und Preußen sowie die Mittelstaaten Sachsen und Hannover beauftragt. Die beiden Mittelstaaten stellten 6000 Mann Bundestruppen und je einen Zivilkommissar, während Österreich und Preußen erst im Falle dänischen Widerstandes eingreifen sollten. Rein rechtlich betrachtet hatte die Bundesexekution das Ziel, die Ausführung der seit 1858 gefassten Bundesbeschlüsse zu sichern, welche die von Dänemark angestrebte Einbeziehung Schleswigs in die dänische Gesamtstaatsverfassung und die daraus

1067 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 171; Protokolle der Bundesversammlung, 24. Sitzung vom 19. Juni 1834, § 309.

1068 Müller, Deutscher Bund, S. 46; vgl. zur Schleswig-Holstein Frage Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte Bd. III, S. 450 ff; Müller (Bearb.), in: Gall/Fahrmeir (Hrsg.), QGDB, Abt. III Bd. 4, S. XXXVIII ff.

1069 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 109.

1070 Protokolle der Bundesversammlung, 29. Sitzung vom 1. Oktober 1863, § 228.

folgende verfassungsrechtliche Trennung der Herzogtümer Schleswig und Holstein vereiteln sollten, jedoch wurden seit Dezember 1863 innerhalb der Bundesversammlung, in den deutschen Landtagen, sowie in der Presse und auf dem gesamtdeutschen Abgeordnetentag weitergehende Forderungen formuliert.¹⁰⁷¹ Mehrere Mittelstaaten, insbesondere Bayern, Württemberg und Baden, wollten die Anerkennung des Erbprinzen von Augustenburg als neuen Souverän von Schleswig und Holstein erreichen, womit die Bildung eines neuen Staates innerhalb des Deutschen Bundes verbunden gewesen wäre.¹⁰⁷² Den Vollzug der Exekution beschloss die Bundesversammlung am 7. Dezember 1863.¹⁰⁷³ Am 23. Dezember 1863 rückten sächsische und hannoversche Truppen in Holstein und Lauenburg ein.¹⁰⁷⁴ Die Sequestration Holsteins und Lauenburgs wurde durch zwei Bundeskommissare von Sachsen und Hannover durchgeführt, die eine neue Landesregierung zur Verwaltung einsetzten.¹⁰⁷⁵ Den Antrag Preußens und Österreichs, darüber hinaus zur „Pfandbesetzung“ Schleswigs zu schreiten, lehnte die Bundesversammlung am 14. Januar 1864 ab.¹⁰⁷⁶ Daraufhin erklärten die Großmächte, künftig ohne Rücksicht auf die Bundesbeschlüsse ihre Politik in den Elbherzogtümern und gegenüber Dänemark zu verfolgen. Auch wenn die Bundesversammlung diese Politik wiederholt als rechtswidrig und unzulässig kritisierte, besetzten Österreich und Preußen Anfang Februar 1864 Schleswig und Holstein, ohne zuvor die Zustimmung der Bundesversammlung einzuholen.¹⁰⁷⁷ Die nun folgende militärische Auseinandersetzung zwischen Österreich, Preußen und Dänemark, stellte sich nicht mehr als Bundesexekution, sondern als Krieg zwischen drei souveränen Staaten dar.¹⁰⁷⁸ Dänemark wurde besiegt und musste im Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864 auf alle Rechte an den Herzogtümern Schleswig, Holstein und Lauenburg zugunsten Österreichs und Preußens verzichten.¹⁰⁷⁹ Nach erneuten Streitigkeiten in der Bundesversammlung wurde die Bundesexekution durch Beschluss der Bundesversammlung vom 5. Dezember 1864

1071 Müller (Bearb.), in: Gall/Fahrmeir (Hrsg.), QGDB, Abt. III Bd. 4, S. XL.

1072 Ebd.

1073 Protokolle der Bundesversammlung, 40. Sitzung vom 7. Dezember 1863, § 288.

1074 Müller, Deutscher Bund, S. 46.

1075 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 467 f.

1076 Protokolle der Bundesversammlung, 4. Sitzung vom 14. Januar 1863, § 32; näher dazu Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 468 ff.

1077 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 471 f.; Müller, Deutscher Bund, S. 47.

1078 Müller, Deutscher Bund, S. 47.

1079 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 109.

aufgehoben und die Bundestruppen und die Bundeskommissare zurückgezogen.¹⁰⁸⁰

d) Gegen Preußen

Die vierte und letzte Bundesexekution des Deutschen Bunds, die auch gleichzeitig dessen Ende bedeutete, wurde am 14. Juni 1866 von der Bundesversammlung gegen Preußen beschlossen.¹⁰⁸¹ In diesem Bundesbeschluss wurde die Mobilmachung der vier nichtpreußischen Armeekorps des Bundesheeres angeordnet.¹⁰⁸² Die Bundesexekution gegen Preußen unterschied sich rechtlich wesentlich von den vorherigen. Grundlage für die Exekution waren nicht die Art. 31–34 WSA sowie die Bundesexekutionsordnung, sondern Art. 19 WSA. Danach konnte die Bundesversammlung vorläufige Maßregeln gegen jede Selbsthilfe ergreifen, wenn zwischen Mitgliedstaaten Tötlichkeiten zu besorgen waren, oder wirklich ausgeübt worden sind.¹⁰⁸³ Damit lag der Sonderfall einer sog. formlose Exekution vor.¹⁰⁸⁴

Auslöser dieser Bundesexekution war die gegen die österreichische Besatzung Holsteins angewandte Selbsthilfe Preußens, die nach Art. 19 WSA verboten war.¹⁰⁸⁵ Nach der Eroberung von Schleswig, Holstein und Lauenburg konnten sich Österreich und Preußen nicht auf eine dauerhafte Lösung zum Ausgleich ihrer jeweiligen Interessen einigen, sodass das ge-

1080 Protokolle der Bundesversammlung, 45. Sitzung vom 5. Dezember 1864, § 295; näher zu den Auseinandersetzungen in der Bundesversammlung um die Beendigung der Bundesexekution *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 488 ff.

1081 Protokolle der Bundesversammlung, 24. Sitzung vom 14. Juni 1866, § 170.

1082 Das I., II., und III. Armeekorps war seitens Österreichs bereits mobil gemacht worden, vgl. Protokolle der Bundesversammlung, 24. Sitzung vom 14. Juni 1866, § 170.

1083 Völlig anders sieht dies *Fenske*, der die rechtlichen Regelungen des Art. 19 WSA missversteht und davon ausgeht, dass die auf Art. 19 WSA folgenden Regelungen des Austrägalverfahrens Teil der formlosen Exekution seien und Art. 19 WSA kein sofortiges Einschreiten des Bundes ermögliche. Daher lässt *Fenske* sich zu dem fehlerhaften Urteil hinreißen, dass der österreichische Antrag „mit vollem Recht als formell wie materiell bundeswidrig“ bezeichnet werden könnte, vgl. *Fenske*, Auf dem Weg zur Demokratie, S. 227 f. Gegen diese Ansicht sei nur auf die insoweit zutreffenden Ausführungen *Hubers* verwiesen, s. *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 543 ff.

1084 Vgl. oben 3. Kap., B. III. 2.

1085 Hierzu ausführlich *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 510 ff.; *Müller* (Bearb.), in: Gall/Fahrmeir (Hrsg.), QGDB, Abt. III Bd. 4, S. LVI ff.; *Angelow*, Von Wien nach Königgrätz, S. 236 ff.

gegenseitige Verhältnis labil war. In der Gasteiner Konvention vom 14. August 1865 hatten sich die Großmächte zunächst noch darauf geeinigt, dass das Herzogtum Holstein unter österreichischer und das Herzogtum Schleswig unter preußischer Verwaltung stehen sollte.¹⁰⁸⁶ Zu einer weiteren Verständigung über eine endgültige Regelung kam es jedoch nicht, da die Interessen der Großmächte in Schleswig-Holstein immer deutlicher auseinandergingen.¹⁰⁸⁷ Preußen nutzte schließlich die noch ungeklärte schleswig-holsteinische Frage und ließ preußische Truppen „zur Wahrung preußischer Rechte“ in Holstein einmarschieren, um den Krieg mit Österreich herbeizuführen.¹⁰⁸⁸ Nach der Vorlage der Grundzüge einer neuen Bundesverfassung durch Preußen an die Bundesversammlung, die die Neukonstituierung des Bundes unter Ausschluss Österreichs und der Niederlande vorsah,¹⁰⁸⁹ beantragte Österreich in der Bundesversammlung am 11. Juni 1866 die Mobilisierung des gesamten nichtpreußischen Bundesheeres mit dem Ziel, die innere Sicherheit Deutschlands und der bedrohten Rechte seiner Bundesglieder zu schützen.¹⁰⁹⁰ Unmittelbar nachdem auf der folgenden Sitzung die Mobilmachung des Bundesheers mit neun zu fünf Stimmen beschlossen wurde, erklärte der preußische Gesandte den Rücktritt Preußens von der Bundesversammlung und stellte die Auflösung des Bundes fest, wobei Preußen bereit sei, einen neuen Bund auf nationaler Grundlage zu errichten.¹⁰⁹¹ Nur drei Wochen später konnten die preußischen Truppen in der Schlacht bei Königgrätz am 3. Juli 1866 die österreichische Armee entscheidend schlagen.¹⁰⁹² In Art. 4 des folgenden Prager Friedens vom 23. August 1866 wurde der Deutsche Bund endgültig aufgelöst.¹⁰⁹³

1086 Abgedruckt bei E. R. Huber (Hrsg.), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 2, Nr. 158, S. 212 f.

1087 Müller (Bearb.), in: Gall/Fahrmeir (Hrsg.), *QGDB*, Abt. III Bd. 4, S. LI.

1088 Müller, *Deutscher Bund*, S. 48.

1089 *Protokolle der Bundesversammlung*, 23. Sitzung vom 11. Juni 1866, § 163; dieser Vorschlag war aber rein destruktiv gemeint, vgl. L. Gall, *Bismarck. Der weiße Revolutionär*, S. 347 f. sowie J. Müller, *Harter Prexit. Der Austritt Preußens aus dem Deutschen Bund 1866*, *Historische Mitteilungen* 30 (2018), S. 99 (108).

1090 *Protokolle der Bundesversammlung*, 23. Sitzung vom 11. Juni 1866, § 164.

1091 Für den Antrag stimmten Österreich, Bayern, Sachsen, Württemberg, Hannover, Kurhessen, Hessen-Darmstadt sowie die 13. und 16. Kurie, Baden enthielt sich. Diese Stimme wurde gem. § 25 der Geschäftsordnung der Bundesversammlung zur Erreichung des Quorums nicht mitgezählt; *Protokolle der Bundesversammlung*, 24. Sitzung vom 14. Juni 1866, § 170.

1092 Angelow, *Von Wien nach Königgrätz*, S. 251.

1093 Abgedruckt bei Kotulla, *Deutsches Verfassungsrecht*, I. Bd., Dok. 120.

e) Sonstiges

Neben den tatsächlich beschlossenen Exekutionen kam die Bundesexekution im Deutschen Bund auch anderweitig in der Bundesversammlung zur Sprache. So wurde unter anderem nur zwei Jahre nach der Bundesexekution gegen Braunschweig dem Mittelstaat Baden im Jahr 1832 die Bundesexekution angedroht.¹⁰⁹⁴ In der Auseinandersetzung um das badische Pressegesetz äußerte der österreichische Präsidiatsgesandte, dass die Bundesversammlung für die Vollziehung der Bundesbeschlüsse zuständig sei, „und, nach Erschöpfung aller andern verfassungsmäßigen Mittel, die erforderlichen Executionsmaaßregeln in Anwendung zu bringen [habe].“¹⁰⁹⁵ Zu einem Beschluss der Exekution durch die Bundesversammlung kam es zwar nicht, jedoch reichte anscheinend der Druck einer möglichen Exekution aus, um Baden zur Befolgung des Bundesbeschlusses zu zwingen.¹⁰⁹⁶

Auch Holstein wurde vor der tatsächlich durchgeführten Bundesexekution diese bereits im Jahr 1858 angedroht.¹⁰⁹⁷ Im Bundesbeschluss vom 12. August 1858 wurde dem König Friedrich VII. auferlegt, nach Art. 3 der Exekutionsordnung binnen einer Frist von drei Wochen eine eindeutige Erklärung über die uneingeschränkte Wiederherstellung des verfassungsmäßigen Zustands in Holstein und Lauenburg abzugeben.¹⁰⁹⁸ Nachdem der dänische König den Forderungen der Bundesversammlung zunächst nachgekommen war, beschloss die Bundesversammlung am 23. Dezember 1858 von dem weiteren Vollzug des Exekutionsverfahrens Abstand zu nehmen.¹⁰⁹⁹

Im Jahr 1839 wurde die Durchführung der Bundesexekution gegen Hannover beantragt, was aber durch Beschluss der Bundesversammlung vom 5. September 1839 endgültig abgelehnt wurde.¹¹⁰⁰ Mit der Bundesexekution sollte die Regierung Hannovers zur Einhaltung des Staatsgrundgesetzes von 1833 gezwungen werden, welches durch das königliche Patent vom 1. November 1837 staatsstreichartig für ungültig erklärt worden war.¹¹⁰¹ Im

1094 Protokolle der Bundesversammlung, 24. Sitzung vom 5. Juni 1832, § 230.

1095 Ebd.

1096 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 109.

1097 Näher hierzu Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 453 f.

1098 Protokolle der Bundesversammlung, 27. Sitzung vom 12. August 1858, § 359.

1099 Protokolle der Bundesversammlung, 41. Sitzung vom 23. Dezember 1858, § 490.

1100 Protokolle der Bundesversammlung, 19. Sitzung vom 5. September 1839, § 256.

1101 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 95 ff. sowie zu den Auseinandersetzungen in der Bundesversammlung S. 107 ff.

Gegensatz zum braunschweigischen Verfassungsstreit griff der Deutsche Bund in Hannover jedoch nicht ein.¹¹⁰²

5. Die Beurteilung der Gleichheit und der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten

Bei den oben dargestellten Fällen der Bundesexekution ist auffällig, dass in der Praxis Bundesexekutionen nach Art. 31 WSA fast ausschließlich gegen Klein- und Mittelstaaten durchgeführt wurden. 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. *Angermann* sieht daher die Bundesexekution als Instrument zur Disziplinierung von Abweichlern, dass der hegemonialen, auf Ungleichheit der Bundesglieder beruhenden Struktur des Deutschen Bundes entstamme.¹¹⁰³ Dieses Ergebnis vermag nur teilweise überzeugen. Zum einen kann mit der „Ungleichheit der Bundesglieder“ nur deren tatsächliche Ungleichheit gemeint sein, denn der Bund selbst beruhte gerade auf der rechtlichen Gleichheit seiner Mitgliedstaaten. Zum anderen differenzierten die rechtlichen Regelungen zur Bundesexekution nicht zwischen Großmächten, Mittel- oder Kleinstaaten. Die Vorschriften der Wiener Schlussakte sowie der Exekutionsordnung galten für alle Staaten gleichförmig und auch das Verfahren selbst bevorzugte keine Staatengruppe. So mussten in die zuständige Kommission nach Art. 2 der Exekutionsordnung bei der halbjährlichen Wahl der fünf Mitgliedern mit zwei Stellvertretern wenigstens zwei neue Mitglieder aufgenommen werden. Dadurch konnte sichergestellt werden, dass möglichst viele Mitgliedstaaten über die Zeit an der Kommission beteiligt waren.

Die Bundesexekution gegen die Großmacht Preußen 1866, die zugleich das Ende des Deutschen Bundes bzw. dessen Zerstörung¹¹⁰⁴ bedeutete, richtete sich nach Art. 19 WSA, der die formlose Bundesexekution regelte. Der Beschluss einer Bundesexekution gegen eine Großmacht zeigt, dass das Verfahren der Bundesexekution nicht nur gegen Mittel- und Kleinstaaten

1102 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte Bd. 2, S. 106.

1103 *Angermann*, Der deutsche Frühkonstitutionalismus und das amerikanische Vorbild, *Historische Zeitschrift* 219 (1974), S. 1 (15); auch *Kotulla* sieht in der Bundesexekution ein Disziplinierungsmittel den kleinen und mittleren Mitgliedstaaten gegenüber, *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 110.

1104 *Müller*, Harter Prexit, *Historische Mitteilungen* 2018, S. 99 (104).

zur Disziplinierung eingesetzt wurde, sondern ein Mittel zur Wahrung der Rechtsgleichheit der Mitgliedstaaten war. So äußerte sich der bayrische Außenminister *v. d. Pfordten* Ende Februar 1864, dass der Bund in der preußisch-österreichischen Auseinandersetzung dem Teil Recht geben werde, der Recht habe, und wenn sich etwa Preußen einem entsprechenden Bundesbeschluss nicht fügen werden, dann trete die Exekution ein, „die einzige Gattung von Krieg, welche Bundesstaaten unter einander gestattet ist“.¹¹⁰⁵ In tatsächlicher Hinsicht hing die Möglichkeit einer Bundesexekution natürlich an der militärischen Macht des betroffenen Mitgliedstaats: Wenn dieser den gegenüberstehenden Bundestruppen überlegen war, war eine Bundesexekution von vornherein zum Scheitern verurteilt und verlor ihre Drohkulisse. Die Bundesexekution gegen Preußen hätte auch nicht zwingend zum Ende des Deutschen Bundes führen müssen. Bei einem militärischen Sieg über Preußen, der nicht von vornherein ausgeschlossen war, hätte der Bund weiterbestehen können.¹¹⁰⁶ Daher war das Ende des Deutschen Bundes kein zwingender Mechanismus einer Bundesexekution gegen eine der Großmächte. Wobei sich *Jordan* schon im Jahr 1831 fast prophetisch hinsichtlich einer Auseinandersetzung zwischen Österreich und Preußen geäußert hatte: „Fast gewiss würde ein solcher Krieg die völlige Zerrüttung, wenn nicht gar die gänzliche Auflösung des Bundes, zur Folge haben. Man denke nur an einen Krieg zwischen Oesterreich und Preussen! Möge Gott ein solches Unglück von Deutschland abwenden!“¹¹⁰⁷ Insgesamt ist aber auch zu beachten, dass ein Staatenbündnis immer auch vom Interesse seiner Mitglieder an seinem Fortbestand abhängig ist. Sobald dieses, wie bei Preußen, fehlt, vermögen die geltenden Regelungen nur noch bedingt Wirkung zu entfalten, was aber nicht gegen die Normen an sich spricht: „Das rechtlich Unmögliche [kann] gleichwohl factisch sehr möglich sein.“¹¹⁰⁸ Die Regelungen zur Bundesexekution schützten daher grundsätzlich die rechtliche Gleichheit der Mitgliedstaaten und konnten die Einhaltung der Bundespflichten in der Zeit des Deutschen Bundes sicherstellen. 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.

1105 *Müller* (Bearb.), in: Gall/Fahrmeir (Hrsg.), QGDB, Abt. III Band 4, Dok. 173, S. 857.

1106 *Müller* (Bearb.), in: Gall/Fahrmeir (Hrsg.), QGDB Abt. III Band 4, S. LXVI.

1107 *Jordan*, Staatsrecht, S. 474.

1108 *Müller* (Bearb.), in: Gall/Fahrmeir (Hrsg.), QGDB Abt. III Band 4, Dok. 179, S. 879.

IV. Fazit

Fasst man die oben gefundenen Ergebnisse zu den Regelungen des Deutschen Bundes hinsichtlich des Bundeszweck der inneren Sicherheit zusammen, ist festzustellen, dass diese insgesamt ein starkes Bemühen um die Einhaltung der rechtlichen Gleichheit aller Mitgliedstaaten gem. Art. 3 DBA zeigten. Eine Sonderstellung der Mittelstaaten gegenüber den Kleinstaaten oder Großmächten ist nicht erkennbar. Dies wird insbesondere bei den Bestimmungen zur Streitbeilegung zwischen Mitgliedstaaten, der Bundesintervention und Bundesexekution sowie den Vorgaben zur Verfassungsgebung deutlich.

Das Austrägalverfahren, geregelt in Art. 11 Abs. 4 und 5 DBA, sah ein zweistufiges Verfahren zur Streitbeilegung vor, das sowohl die Bundesversammlung als auch die drittinstanzlichen Gerichte der Mitgliedstaaten einbezog. Es stellte den kleinsten gemeinsamen Nenner einer Bundesgerichtsbarkeit dar, auf den sich die Mitgliedstaaten aufgrund der bayrischen und später preußischen Widerstände einigen konnten. Die rechtlichen Regelungen gewährten allen Staaten den gleichen Zugang zu diesem Verfahren. Dagegen zeigt sich beim Bundesschiedsgericht eine gewisse Ungleichbehandlung der Kleinstaaten und damit eine Sonderstellung der Mittelstaaten und der beiden Großmächte. Denn die rechtlichen Regelungen behandelten zwar alle Mitgliedstaaten gleich, doch die Auswahl der Spruchmänner erfolgte nach den Stimmen im Engeren Rat, was die Groß- und Mittelstaaten gegenüber den Kleinstaaten bevorzugte. Allerdings wirkte sich dies nicht auf das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten aus, da das Gericht nur für innerstaatliche Streitigkeiten zuständig war.

Auch die Bestimmungen zur Bundesintervention unterschieden nicht zwischen Großmächten, Mittel- oder Kleinstaaten. Die Regelungen galten gleichermaßen für alle, und das Verfahren bevorzugte keine Staatengruppe. In der Praxis wurden Interventionen jedoch fast ausschließlich gegen Klein- oder Mittelstaaten durchgeführt, was weniger auf eine strukturelle Ungleichheit als auf die häufigere Notwendigkeit von Bundeshilfe in kleineren Staaten zurückzuführen war. Da eine Intervention grundsätzlich einen Antrag des betroffenen Fürsten erforderte, kann hieraus keine Benachteiligung der Mittelstaaten abgeleitet werden. Ebenso wurde die Bundesexekution nach Art. 31 WSA in der Praxis fast ausschließlich gegen Mittel- und Kleinstaaten angewandt. Während dies teilweise als Zeichen einer hegemonialen Struktur interpretiert wird, und damit auch eine rechtliche Ungleichstellung der Mittelstaaten insinuiert, bleibt nochmals festzuhalten, dass die Vorschriften zur Exekution für alle Staaten gleichermaßen galten,

ohne dass eine Staatengruppe bevorzugt wurde. Dass überhaupt die Bundesexekution gegen eine Großmacht wie Preußen 1866 beschlossen wurde, zeigt, dass das Instrument nicht ausschließlich zur Disziplinierung kleinerer Staaten diene, sondern der Wahrung der Rechtsgleichheit der Mitgliedstaaten.

Eine gewisse Ungleichheit folgt aus Art. 12 DBA, der Staaten mit weniger als 300.000 Einwohnern verpflichtete, ein gemeinsames Gericht dritter Instanz zu errichten. Während größere Staaten ihr eigenes Oberappellationsgericht beibehalten konnten, war kleineren Staaten diese Option nicht gegeben. Hier bestand zwar eine faktische Ungleichbehandlung, jedoch war letztlich jeder Mitgliedstaat verpflichtet, eine dreiinstanzliche Gerichtsbarkeit sicherzustellen. Eine spezifische Sonderstellung der Mittelstaaten lässt sich daraus nicht ableiten.

C. Bei der Wahrung der äußeren Sicherheit durch den Deutschen Bund

Neben der inneren Sicherheit war nach dem Bundeszweck gem. Art. 2 DBA auch die äußere Sicherheit eine der wesentlichen Aufgaben des Deutschen Bundes. Grundsätzlich bildete der Deutsche Bund im Verhältnis nach außen „eine in politischer Einheit verbundene Gesamt-Macht“ (Art. 2 WSA). Er stellte somit ein unabhängiges Völkerrechtssubjekt innerhalb der europäischen Machtpolitik dar und war uneingeschränkt völkerrechtlich rechtsfähig. Ihm stand daher das Gesandtschaftsrecht ebenso zu wie das Recht, Krieg zu erklären und zu führen, Frieden, Bündnisse und andere völkerrechtliche Verträge zu schließen (Art. 35 Satz 1 WSA).¹¹⁰⁹ Allerdings besaß der Deutsche Bund nicht das Recht zur ausschließlichen Vertretung Deutschlands, denn auch alle Mitgliedstaaten hatten selber völkerrechtliche Handlungsfähigkeit.¹¹¹⁰ Da den beiden Großmächten Österreich und Preußen in jedem Fall, aufgrund ihrer außerhalb des Bundesgebiets liegenden Staatsgebieten, für die der Bund nicht die Diplomatie übernehmen konnte, eine eigenständige Außenpolitik zuzustehen war, musste dies aufgrund der Rechtsgleichheit des Art. 3 DBA auch für alle anderen Mitgliedstaaten gelten.¹¹¹¹ Der äußeren Sicherheit unterfällt somit zum einen der diplomatische Bereich (Gesandtschaftsrecht, Bündnis- und Kriegsrecht) sowie der militärische. Im Folgenden wird zunächst die Diplomatie des Deutschen

1109 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 110.

1110 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 603.

1111 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 603 f.

Bundes hinsichtlich der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten untersucht, bevor sein Militärwesen näher beleuchtet wird.

I. Die Diplomatie des Deutschen Bundes

1. Das Gesandtschaftsrecht

Das Gesandtschaftsrecht im Deutschen Bund lässt sich grundsätzlich in das Gesandtschaftsrecht des Bundes selbst und das Gesandtschaftsrecht der Mitgliedstaaten unterteilen.¹¹¹²

a) Allgemeines

Maurenbrecher ordnet das Gesandtschaftsrecht des Bundes als Teil seiner „Repräsentativgewalt“ ein.¹¹¹³ Dieses Gesandtschaftsrecht Bundes war nicht akzessorisch aus der auswärtigen Gewalt der deutschen Einzelstaaten abgeleitet, sondern ein dem Bund selbständig und ursprünglich zustehendes Recht.¹¹¹⁴ Dabei stand der Bundesversammlung das aktive und passive Gesandtschaftsrecht zu.¹¹¹⁵

Daneben kam auch allen Mitgliedstaaten aktives und passives Gesandtschaftsrecht untereinander, aber auch in Beziehung auf auswärtige Staaten zu.¹¹¹⁶

1112 Generell zum Gesandtschaftsrecht des Bundes aus der zeitgenössischen Staatsrechtsliteratur: *Klüber*, Öffentliches Recht, S. 237 f.; *R. Maurenbrecher*, Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts, S. 197, *Heeren*, Der Deutsche Bund S. 30 ff; *Zachariä*, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 2. Teil, S. 792 f.; *A. W. Heffter*, Das europäische Völkerrecht der Gegenwart, S. 333 ff.

1113 *Maurenbrecher*, Grundsätze, S. 197.

1114 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 606.

1115 *A. Miruß*, Das Europäische Gesandtschaftsrecht, nebst einem Anhang von dem Gesandtschaftsrechte des Deutschen Bundes, einer Bücherkunde des Gesandtschaftsrechts und erläuternden Beilagen, I. Abt., S. 524.

1116 *Miruß*, Das Europäische Gesandtschaftsrecht, I. Abt., S. 525.

b) Der Inhalt der Regelungen

Das Gesandtschaftsrecht des Deutschen Bundes wurde in der Bundesakte nicht explizit geregelt, sondern fand sich im Wesentlichen in dem Bundesbeschluss über die auswärtigen Verhältnisse des Bundes vom 12. Juni 1817 zu den vom Bund unterhaltenen diplomatischen Verkehr.¹¹¹⁷ Dieser wurde später durch Art. 50 Nr. 2 WSA ergänzt.

Der Bundesbeschluss vom 12. Juni 1817 regelte den vom Bund unterhaltenen diplomatischen Verkehr.¹¹¹⁸ Danach lag „die Frage, ob Gesandtschaften auswärtiger Höfe und Regierungen bei dem deutschen Bunde, und – als Central-Behörde desselben – bei dem Bundestage accreditirt werden können; so wie auch, daß der deutsche Bund Gesandtschaften absenden möge, also das active und passive Gesandtschaftsrecht überhaupt [...] entschieden ausser dem Kreise ihrer [der Bundesversammlung] Verhandlungen.“ Nach Nr. II 1) des Bundesbeschlusses war die Bundesversammlung für den allgemeinen diplomatischen Verkehr des Deutschen Bundes mit dem Ausland zuständig. Dieser konnte schriftlich und mündlich oder durch abzuordnende Gesandtschaften geführt werden. Weiterhin wurde festgehalten, dass der Bund in der Regel keine allgemeinen beständigen Gesandtschaften bei auswärtigen Höfen und Regierungen unterhalten würde, sondern sich auf schriftliche und mündliche Mittheilungen, und auf außerordentliche Gesandtschaften zu bestimmten Zwecken und Aufträgen beschränkte.

Der Bundesbeschluss vom 12. Juni 1817 beruhte im Wesentlichen auf einem Vorschlag des österreichischen Präsidialgesandten in der 27. Sitzung der Bundesversammlung vom 8. Mai 1817 und wurde in den folgenden Sitzungen nur unwesentlich geändert.¹¹¹⁹ Ein bedeutsamer Unterschied zum ursprünglichen Vorschlag betraf aber die Regelung mit welcher Formel die Akkreditierung fremder Gesandtschaften zu unterzeichnen war. Zunächst hatte der österreichische Präsidialgesandte in Nr. I 1) der österreichischen Punktation vorgeschlagen, dass der Präsidialgesandte die Bekanntmachungsschreiben „im Namen des Bundes“ erlassen werde.¹¹²⁰ Der

1117 Protokolle der Bundesversammlung, 34. Sitzung vom 12. Juni 1817, §. 227.

1118 Protokolle der Bundesversammlung, 34. Sitzung vom 12. Juni 1817, §. 227.

1119 Protokolle der Bundesversammlung, 27. Sitzung vom 8. Mai 1817, §. 157; 28. Sitzung vom 12. Mai 1817, §. 168; 29. Sitzung vom 19. Mai 1817, §. 177; 31. Sitzung vom 29. Mai 1817, §. 195, 32. Sitzung vom 2. Juni 1817, §. 207 und 33. Sitzung vom 9. Juni 1817, §. 215; der Verhandlungsverlauf ist auch dargestellt bei *Miruß*, Das Europäische Gesandtschaftsrecht, I. Abt., S. 526 f.

1120 Protokolle der Bundesversammlung, 26. Sitzung vom 5. Mai 1817.

Mittelstaat Bayern trug dann in der 28. Sitzung vom 12. Mai 1817 vor, dass die Unterzeichnung nicht durch den Präsidialgesandten im Namen des Bundes erfolgen dürfe.¹¹²¹ Denn dessen Vorsitz beschränke sich lediglich auf die formelle Leitung der Geschäfte der Bundesversammlung und dies vertrage sich nicht mit einem Handeln im Namen des Bundes. Der bayrische Bevollmächtigte schlug daher die Unterschrift „Der der Bundesversammlung präsidirende Gesandte“ vor. Dieser Vorschlag wurde dann auch in die endgültige Version übernommen.

Bei den Wiener Ministerialkonferenzen 1820 wurde ausdrücklich erklärt, dass unter dem Bunde zugestandenem Gesandtschaftsrecht „die Unterhaltung beständiger Gesandtschaften bei auswärtigen Höfen und Regierungen nicht verstanden sein solle, sondern nur in außerordentlichen Fällen von Bundeswegen Gesandte zu ernennen seien.“¹¹²² Die Forderung des oldenburgischen Bevollmächtigten, den Zusatz in Art. 50 Nr. 2 „wenn es bei außerordentlichen Gelegenheiten nöthig befunden werden sollte“ zu streichen, lehnte die Kommission ab, weil die Mehrheit der anderen Staaten es insofern nicht als problematisch ansah, dass „dem Bunde das Recht, gleich andern Mächten, beständige Gesandtschaften zu haben“ abgesprochen wurde.¹¹²³ Art. 50 Nr. 2 WSA übernahm sodann als Teil der Grundgesetze des Bundes die entscheidende Regelung des Bundesbeschlusses von 1817, wonach die Bundesversammlung die ausländischen Gesandten annahm und – sofern es als notwendig erachtet wurde – Gesandte im Namen des Bundes an fremde Mächte abordnete.

c) Tatsächliche Bedeutung

Das passive Gesandtschaftsrecht nahm der Bund seit 1817 ununterbrochen wahr, das aktive nur „in außerordentlichen Fällen“, sodass es an ständigen diplomatischen Vertretungen bei ausländischen Mächten fehlte.¹¹²⁴ Die Bundesversammlung beschloss die Absendung eines Bundesgesandten nur dreimal: einmal im Jahr 1848, als der hamburgische Bundestagsgesandte Banks nach England geschickt wurde, um die Erwerbung einiger passender Schiffe zur unmittelbaren Verwendung gegen Dänemark zu vermitteln; zum zweiten Mal 1864, als v. Beust die Bundesinteressen auf der Londoner

1121 Protokolle der Bundesversammlung, 28. Sitzung vom 12. Mai 1817, §. 168.

1122 Fischer, Nation und Bundestag, S. 150.

1123 Aegidi, Schluß-Acte, S. 276.

1124 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 110.

Konferenz vertrat; und zum dritten Mal, als v. d. Pfordten auf dem Pariser Friedenskongress seine Liga vertreten sollte, wobei dieser Auftrag nicht mehr zur Ausführung gelangte.¹¹²⁵

d) Die Beurteilung der Gleichheit und der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten

Die Regelungen über die Gesandtschaften enthielten keine Abweichungen von der Rechtsgleichheit des Art. 3 DBA und dementsprechend auch keine besondere rechtliche Stellung der Mittelstaaten. Es gab keine Vorgaben, dass nur bestimmte Bevollmächtigte als Gesandte des Bundes zugelassen waren; vielmehr unterhielt der Bund quasi kein eigenes aktives Gesandtschaftsrecht. Auch bezüglich der Regelungen des passiven Gesandtschaftsrechts gab es keine Besonderheiten. Einzig die Auseinandersetzung um den Wortlaut der Unterschrift des Präsidialgesandten bzw. dessen Handlungsbefugnisse für den Bund zeigt, dass auch hier seitens der anderen Mitgliedstaaten, insbesondere der Mittelstaaten bzw. Bayerns, auf eine gleiche rechtliche Stellung gegenüber den Großmächten gepocht wurde. Ebenso wenig enthielt das Bundesrecht hinsichtlich der Diplomatie der Mitgliedstaaten Einschränkungen. Diese konnten Gesandte in ausländische Staaten entsenden. Der niederländische Bevollmächtigte sah daher in der 32. Sitzung vom 2. Juni 1817 durch den Bundesbeschluss vom 12. Juni 1817 „völlig die Gesetze der Gleichheit bewahrt“.¹¹²⁶ Die Mittelstaaten wurden gegenüber den Groß- und Kleinstaaten rechtlich gleich behandelt.

2. Das Bündnisrecht

Das Bündnisrecht des Deutschen Bundes war dem eben dargestellten Gesandtschaftsrecht entsprechend ausgestaltet. Nach Art. 35 WSA hatte der Deutsche Bund das Recht, Krieg, Frieden, Bündnisse, und andere Verträge zu beschließen. Allerdings durfte er diese Rechte aufgrund des Bundeszwecks gem. Art. 2 DBA nur zu seiner Selbstverteidigung, zur Erhaltung der Selbstständigkeit und äußeren Sicherheit Deutschlands, und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen Mitgliedstaaten

¹¹²⁵ Fischer, Nation und Bundestag, S. 150 f.

¹¹²⁶ Protokolle der Bundesversammlung, 32. Sitzung, 2. Juni 1817, S. 207.

ausüben. Nach Art. 11 DBA behielten die Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes das Recht der Bündnisse aller Art; verpflichteten sich jedoch in keine Verbindungen einzugehen, welche gegen die Sicherheit des Bundes oder einzelner Bundesstaaten gerichtet wären. Eine nähere Ausgestaltung in Bundesbeschlüssen erfolgte nicht.¹¹²⁷ Zuständig für die Ausübung des Bündnisrechts war die Bundesversammlung.¹¹²⁸ Diese konnte im Engeren Rat entscheiden, denn nach Art. 7 DBA i. V. m. Art. 12 WSA war eine Entscheidung im Plenum nur für Beschlüsse über Krieg oder Frieden erforderlich. Eine besondere rechtliche Stellung der Mittelstaaten ist nicht ersichtlich, vielmehr galten die Regelungen über das Bündnisrecht für alle Staaten gleichsam. In tatsächlicher Hinsicht verstießen insbesondere die Großmächte Österreich und Preußen gegen die Vorgabe des Art. 11 DBA, keine Verbindungen einzugehen, welche gegen die Sicherheit des Bundes oder einzelner Bundesstaaten gerichtet waren.¹¹²⁹

3. Das Recht zur Kriegsführung

Einen weiteren Teil der äußeren Sicherheit des Deutschen Bundes bildete das Recht zur Kriegsführung. Nach Art. 35 WSA hatte der Deutsche Bund das Recht, Krieg und Frieden zu beschließen. Auch diese Rechte durften nur zu seiner Verteidigung, zur Erhaltung der Selbständigkeit und äußeren Sicherheit Deutschlands, und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit den einzelnen Bundesstaaten ausgeübt werden. Nach Art. 11 DBA versprachen alle Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes sowohl ganz Deutschland als auch jeden einzelnen Mitgliedstaat gegen jeden Angriff in Schutz zu nehmen und garantierten sich gegenseitig ihre Gebiete innerhalb des Bundes. Die Art. 36–49 WSA enthielten dann weitere, ausführliche Vorgaben für den Kriegsfall. Bei einmal erklärtem Bundeskrieg durfte kein Mitgliedstaat einseitige Unterhandlungen mit der gegnerischen Kriegspartei eingehen, noch einseitig Waffenstillstand oder Frieden schließen. Damit war ein Angriffskrieg wohl ausgeschlossen, eine präventive Verteidigung zur

1127 *Jordan*, Staatsrecht, S. 464.

1128 *Maurenbrecher*, Grundsätze, S. 197.

1129 Siehe hierzu *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 604; beispielsweise gelang Preußen am 8. April 1866 der Abschluss eines gegen Österreich gerichteten, zunächst auf drei Monate befristeten Angriffsbündnisses mit Italien, was nach *Angelow* ein eklatanter Bundesbruch war, *Angelow*, Wien nach Königgrätz, S. 244.

Abwehr eines bevorstehenden Angriffs aber möglich.¹¹³⁰ Zu einem echten Bundeskrieg kam es in der Geschichte des Deutschen Bundes nur gegen Dänemark ab 1848.¹¹³¹

a) Der Inhalt der Regelungen

Nach Art. 11 DBA versprachen alle Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes sowohl ganz Deutschland als auch jeden einzelnen Mitgliedstaat gegen jeden Angriff in Schutz zu nehmen und garantierten sich gegenseitig ihre Gebiete innerhalb des Deutschen Bundes.

Eine dem späteren Art. 11 DBA inhaltlich entsprechende Regelung war bereits in Art. 9 des österreichisch-preußischen Entwurf für die zweiten deutschen Konferenzen auf dem Wiener Kongress enthalten.¹¹³² Dieser enthielt aber zunächst auch die Regelung zur Einrichtung eines Bundesgerichts. Auf den bayerischen Änderungsvorschlag in der zweiten Sitzung, der insbesondere kein Bundesgericht vorsah, wurde in der vierten Sitzung schließlich eine überarbeitete Fassung vorgelegt, die aber weiterhin ein Bundesgericht beinhaltete und von allen Teilnehmern außer Bayern angenommen wurde.¹¹³³ Mit der siebten Sitzung wurde die durch die Redaktionskommission revidierte Fassung vorgelegt, die im Wortlaut, mit Ausnahme des Bundesgerichts, der endgültigen Regelung des Art. 11 DBA entsprach.¹¹³⁴

Die wesentlichen Regelungen zum Bundeskrieg fanden sich dann in den Art. 35 ff. WSA. Für die Ausarbeitung der Regelungen über die politisch-militärischen Verhältnisse auf den Wiener Ministerialkonferenzen war der sechste Ausschuss zuständig.¹¹³⁵ Dieser legte auf der zwölften Sitzung seinen ersten Entwurf vor¹¹³⁶, der auf dieser sowie der folgenden 13. Sitzung noch mit einigen Anträgen sprachlich angepasst wurde.¹¹³⁷ Für die 14. Sitzung legte der sechste Ausschuss eine neue Redaktion vor, die von den Anwesenden dann vorläufig genehmigt wurde.¹¹³⁸ Auffällig ist, dass das Kriegsrecht

1130 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 112.

1131 Ebd.

1132 Abgedruckt bei *Klüber*, Acten, Bd. 2, S. 316 f.; vgl. auch oben 3. Kap., B. I. 2.

1133 *Klüber*, Acten, Bd. 2, S. 356 ff. u. 423 f.

1134 *Klüber*, Acten, Bd. 2, S. 479 ff.

1135 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 23.

1136 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 68 ff.

1137 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 74 f.

1138 *Aegidi*, Schluß-Acte, S. 76 ff.

des Bundes in der Wiener Schlussakte als einzelner Themenbereich mit am detailliertesten geregelt war: es umfasste 15 der insgesamt 65 Paragraphen. Dies ist damit zu erklären, dass der zuständige Ausschuss sämtliche früheren Verhandlungen in der Bundesversammlung über politisch-militärische Verhältnisse durchgegangen war und diese verglichen hatte. Die Regelungen in der Wiener Schlussakte umfassten dann alle in den früheren Verhandlungen vorgekommenen Gegenstände, mit Ausnahme derer, für die die Militärkommission zuständig gewesen war.¹¹³⁹

Nach Art. 36 WSA war jeder Angriff auf das Bundesgebiet eines Mitgliedstaates zugleich ein Angriff auf den Deutschen Bund insgesamt. Damit verbunden war auch das Verbot an alle Mitgliedstaaten, von ihrer Seite weder Anlass für solche Angriffe zu geben, noch selber anderen Staaten anzugreifen. Das Verbot des Angriffskriegs für den Deutschen Bund aus Art. 35 WSA erstreckte sich demnach auch auf alle seine Mitgliedstaaten.

Wenn ein Mitgliedstaat in einen Konflikt mit einem anderen Staat verwickelt war und die diplomatische Unterstützung des Deutschen Bundes anfragte, war diese gem. Art. 37 WSA von der Bundesversammlung zu prüfen. Ergab sich dabei, dass „dem Bundesstaate das Recht nicht zur Seite“ stand, so hatte die Bundesversammlung diesen ernstlich abzumahnern, und die begehrte diplomatische Unterstützung zu verweigern und, falls erforderlich, die zur Erhaltung des Friedens geeignete Mittel anzuwenden. Wurde der Mitgliedstaat tatsächlich in seinen Rechten verletzt, hatte die Bundesversammlung ihre diplomatischen Bemühungen so weit wie nötig auszudehnen, damit dem betroffenen Mitgliedstaat volle Sicherheit und angemessene Genugtuung zu Teil wurde.

Zeigte ein Mitgliedstaat die Gefahr eines Angriffs auf einen Bundesstaat oder den gesamten Bund an, musste die Bundesversammlung gem. Art. 38 WSA sofort die Frage, ob die Gefahr eines solchen Angriffes wirklich vorhanden war, beurteilen. Wurde die Gefahr anerkannt, waren unverzüglich die in Wirksamkeit zu setzenden Verteidigungsmaßregeln zu beschließen. Sowohl dieser Beschluss als auch der die Gefahr anerkennende, wurden vom Engeren Rat mit absoluter Stimmenmehrheit gefasst. Gem. Art. 41 WSA verpflichtete der Beschluss über die Wirklichkeit der Gefahr eines feindlichen Angriffes sämtliche Mitgliedstaaten zur Teilnahme an den von der Bundesversammlung notwendig erachteten Verteidigungsmaßregeln. Ebenso verband die Kriegserklärung des Plenums sämtliche Mitgliedstaaten zur unmittelbaren Teilnahme an dem gemeinschaftlichen Krieg. Sollte das Vorliegen der Gefahr eines auswärtigen Angriffs, durch die Stimmenmehr-

1139 *Aegidi*, *Schluß-Acte*, S. 70.

heit des Engeren Rats abgelehnt werden, konnten diejenigen Mitgliedstaaten, welche von der Wirklichkeit der Gefahr überzeugt waren, dennoch gemeinschaftliche Verteidigungsmaßregeln vereinbaren (Art. 42 WSA). Eine förmliche Kriegserklärung konnte nach Art. 40 WSA nur im Plenum der Bundesversammlung mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen werden.

Sollte das Gebiet des Deutschen Bundes von einer auswärtigen Macht überfallen werden, trat sofort der Kriegszustand ein und es mussten ohne weiteren Verzug, auch ohne Beschluss der Bundesversammlung, die erforderlichen Verteidigungsmaßregeln eingeleitet werden (Art. 39 WSA). Dies ergab sich auch schon aus der von den Mitgliedstaaten gegenseitig übernommenen Garantie und der völkerrechtlichen Einheit des Bundes bzw. des Bundesgebiets.¹¹⁴⁰

Ein Krieg, der von einem Mitgliedstaat, der zugleich außerhalb des Bundesgebiets Besitzungen hatte, in seiner Eigenschaft als Europäische Macht begonnen worden war, blieb gem. Art. 46 WSA, soweit die Verhältnisse und Verpflichtungen des Bundes nicht berührt wurden, „dem Bunde ganz fremd“, löste also keinerlei Verpflichtungen des Deutschen Bundes aus. *Jordan* hält diese Annahme für fehlerhaft, denn es sei „kein Krieg zwischen Bundesgliedern als europäischen Mächten ohne Störung der friedlichen Verhältnisse des Bundes und somit ohne Verletzung der Bundespflichten von Seiten der kriegsführenden Mächte“ denkbar.¹¹⁴¹ In den Fällen, in denen ein Mitgliedstaat in seinen außerhalb des Bundesgebiets belegenen Besitzungen bedroht oder angegriffen wurde, trat gem. Art. 47 WSA für den Bund die Verpflichtung zu gemeinschaftlichen Verteidigungsmaßregeln, oder zur Teilnahme und Hilfeleistung nur soweit ein, als der betroffene Mitgliedstaat nach vorgängiger Beratung durch Stimmenmehrheit in der engem Versammlung Gefahr für das Bundesgebiet erkannte.

Art. 48 WSA hielt weiterhin ausdrücklich fest, dass die Regelung des Art. 11 DBA, wonach bei einmal erklärtem Bundeskrieg kein Mitgliedstaat einseitige Unterhandlungen mit dem Kriegsgegner eingehen, noch einseitig Waffenstillstand oder Frieden schließen durfte, für alle Mitgliedstaaten gleich verbindlich war, unabhängig davon, ob diese Gebiete außerhalb des Deutschen Bundes hatten.

Nach Art. 45 WSA hatte die Bundesversammlung, wenn in einem Kriege zwischen auswärtigen Mächten, oder in anderen Fällen Verhältnisse eintraten, welche die Besorgnis einer Verletzung der Neutralität des Bundesgebiets veranlassten, die Bundesversammlung ohne Verzug im Engeren

¹¹⁴⁰ *Jordan*, Staatsrecht, S. 470.

¹¹⁴¹ *Jordan*, Staatsrecht, S. 474.

Rat die zur Behauptung dieser Neutralität erforderlichen Maßregeln zu beschließen.

Nach Art. 49 WSA hatte die Bundesversammlung für Verhandlungen über Frieden oder einen Waffenstillstand einen Ausschuss hierzu zu bestellen und eigene Bevollmächtigte zu ernennen. Die Annahme und Bestätigung eines Friedensvertrags konnte nur im Plenum beschlossen werden. Erforderlich hierfür war die Stimmenmehrheit, die die Regel für Abstimmungen im Plenum darstellte und für die Ratifikation eines Friedens keine festgeschriebene Ausnahme enthielt.¹¹⁴²

b) Die Beurteilung der Gleichheit und der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten

Die Regelungen des Rechts zur Kriegsführung in der Deutschen Bundesakte und der Wiener Schlussakte entsprachen weitgehend dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 DBA und sahen keine unterschiedliche rechtliche Behandlung der Mittelstaaten im Vergleich zu den Kleinstaaten oder Großmächten vor. Die Vorschriften galten grundsätzlich für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen, was durch Art. 48 WSA („für sämtliche Bundesstaaten [...] gleich verbindlich“), der das Verhandlungsverbot aus Art. 11 DBA ausdrücklich bestätigte, noch einmal hervorgehoben wurde. Dies galt unabhängig davon, ob ein Mitgliedstaat Gebiete außerhalb des Deutschen Bundes hatte, was vor allem die beiden Großmächte Österreich und Preußen einschloss. Lediglich Art. 46 WSA stellt eine Ausnahme von der allgemeinen Gleichbehandlung dar. Dieser Artikel erklärte Kriege, die ein Mitgliedstaat in seiner Eigenschaft als europäische Macht außerhalb des Bundesgebiets führte, unter bestimmten Voraussetzungen als für den Bund bedeutungslos. Diese Regelung löste keine Verpflichtungen für die übrigen Mitgliedstaaten aus, solange der Krieg die Verhältnisse und Verpflichtungen des Bundes nicht berührte.

II. Das Militärwesen

Das Militärwesen des Deutschen Bundes war weder in der Bundesakte noch in der Wiener Schlussakte näher geregelt. Aber nach Art. 10 DBA

1142 *Jordan*, Staatsrecht, S. 471 Fn. 8.

sollte eines der ersten Geschäfte der Bundesversammlung die Regelung der Militärverhältnisse sein, was auch Art. 51 WSA bekräftigte. Danach war die Bundesversammlung verpflichtet, die organischen Einrichtungen mit Bezug zum Militärwesen und die zur Sicherstellung des Bundesgebiets erforderlichen Verteidigungsanstalten zu beschließen. Obwohl die Bundesversammlung schon ab der dritten Sitzung vom 14. November 1816 mit den Vorbereitungen zur verfassungsrechtlichen Ausgestaltung begann, dauerte es fast sechs Jahre bis die Kriegsverfassung in den Jahren 1821 und 1822 beschlossen wurde. Diese umfasste insgesamt drei Beschlüsse der Bundesversammlung. Zunächst wurde die „Kriegsverfassung des deutschen Bundes in ihren allgemeinen Umrissen und wesentlichen Bestimmungen“ vom 9. April 1821 beschlossen.¹¹⁴³ Darauf folgte 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 vom 12. April 1821.¹¹⁴⁴ Abschließend wurden die letzten fünf Abschnitte über den Oberfeldherren, die Korpskommandanten, die Bildung des Hauptquartiers, die Verpflegung und die Gerichtsbarkeit am 11. Juli 1822 beschlossen.¹¹⁴⁵ Durch Bundesbeschluss vom 9. Dezember 1830 wurde die Heereseinteilung wesentlich geändert. Insbesondere in den 1850er Jahren kam es dann noch zu weiteren Revisionen der Kriegsverfassung des Deutschen Bundes.¹¹⁴⁶

Das Militär des Deutschen Bundes beinhaltete im Wesentlichen ein Heer, das aus Kontingenten der grundsätzlich eigenständigen Armeen der Mitgliedstaaten bestand.¹¹⁴⁷ Dieses Heer war lediglich dem militärischen Oberbefehl des Deutschen Bundes untergeordnet. Für die Leitung und Verwaltung der Militärangelegenheiten des Bundes war der Militärausschuss

1143 Protokolle der Bundesversammlung, Plenar-Versammlung vom 9. April 1821, §. 2.

1144 Protokolle der Bundesversammlung, Plenar-Versammlung vom 12. April 1821, §. 102.

1145 Protokolle der Bundesversammlung, Plenar-Versammlung vom 11. Juli 1821, §. 193.

1146 E. Wienhöfer, Das Militärwesen des Deutschen Bundes und das Ringen zwischen Österreich und Preussen um die Vorherrschaft in Deutschland 1815–1866, S. 48 m. w. N.

1147 Auf eine Darstellung der Bundesflotte wird an dieser Stelle verzichtet. Diese bestand nur in der Zeit von 1848–1852 und wurde durch den Beschluss der Frankfurter Nationalversammlung vom 14. Juni 1848 gegründet und 1852 vom wiederhergestellten Deutschen Bund wieder aufgelöst, Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 141. Ausführlich zur Bundesflotte W. Hubatsch, Die erste deutsche Flotte 1848–1853.

der Bundesversammlung zuständig. Die Militärorganisation wurde lange Zeit nur als ein Abbild der politischen Schwäche und Ohnmacht des Deutschen Bundes verstanden, wobei verkannt wurde, dass primäres Ziel des Deutschen Bundes, und damit notwendigerweise auch seines Militärs, die Friedenserhaltung war.¹¹⁴⁸ Die Kriegsverfassung verzichtete hierfür gänzlich auf machtpolitische Absichten, sondern bezweckte die Kriegsverhinderung und Friedensförderung.¹¹⁴⁹ Schon *Zoepfl* kam daher zu dem Ergebnis, dass „die Bundesverfassung Bedeutendes durch die Einrichtung des deutschen Heerwesens und der Vertheidigungsanstalten Deutschlands für dessen äussere Sicherheit und Machtstellung geleistet [hat], und zwar, so viel auch noch in dieser Beziehung zu wünschen sein mag, in einer Weise, wie sich Deutschland dessen zur Reichszeit niemals hatte rühmen können.“¹¹⁵⁰

1. Das Bundesheer

Die von den Mitgliedstaaten zu stellenden Kontingente, und damit der Umfang des Bundesheeres, sowie der Bundeskriegskasse, ergaben sich aus der Bundesmatrikel. In dieser wurden die Leistungen für jeden Mitgliedstaat quotenmäßig nach Prozenten anhand der Bevölkerungszahl festgelegt. Die Matrikel wurde zunächst provisorisch für fünf Jahre durch Bundesbeschluss vom 20. August 1818 beschlossen.¹¹⁵¹ Insgesamt bildete eine Gesamtbevölkerung von 30.163.488 Einwohnern die Grundlage für die Matrikel. Nachdem eine endgültige Matrikel zunächst nicht zustande kam, wurde am 13. Januar 1824 die interimistische Weitergeltung der Matrikel beschlossen.¹¹⁵² Auch in der Folge wurde die Matrikel nur fortgeschrieben, eine endgültige nicht mehr beschlossen. Das Bevölkerungswachstum im Deutschen Bund wurde daher in der Matrikel nicht abgebildet, was aber im Interesse der meisten Mitgliedstaaten lag, vor allem um eventuell höhere Rüstungslasten zu vermeiden.¹¹⁵³

1148 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., S. 119.

1149 Kotulla, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (124).

1150 So *Zoepfl*, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, Bd. I, S. 457; anders beurteilt die Militärverfassung aber *Wienhöfer*, Militärwesen, S. 41.

1151 Protokolle der Bundesversammlung, 43. Sitzung vom 20. Januar 1818, §. 210.

1152 Protokolle der Bundesversammlung, 1. Sitzung vom 13. Januar 1824, §. 11; Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., S. 115.; *W. v. Leonhardi*, Versuch einer Entwicklung der Kriegsverfassung des Deutschen Bundes, S. 91; Kotulla, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (130 ff.).

1153 Kotulla, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (139).

a) Die Kontingente

Nach Art. I der Grundzüge der Kriegsverfassung des Deutschen Bundes vom 9. April 1821 bestand das Bundesheer aus den Kontingenten aller Mitgliedstaaten, welche nach der Bundesmatrikel gestellt werden. Das Heer war in zehn Armeekorps gegliedert. Dabei stellte Österreich das erste bis dritte, Preußen das vierte bis sechste und Bayern das siebte Armeekorps.¹¹⁵⁴ Die weiteren drei Korps waren aus den Verbänden der übrigen Länder gemischt. Das achte Korps bildeten die Mittelstaaten Württemberg, Baden sowie das Großherzogtum Hessen und die Kleinstaaten der beiden Hohenzollern und Liechtenstein. Das neunte Korps bestand aus den beiden Mittelstaaten Sachsen und Kurhessen sowie den Kleinstaaten Luxemburg, Nassau, den übrigen sächsischen und anhaltinischen Häusern und Reuß, Hessen-Homburg sowie Frankfurt. Das zehnte Korps setzte sich aus dem Mittelstaat Hannover sowie den Kleinstaaten Braunschweig, Holstein, beide Mecklenburg, Oldenburg, Waldeck, Lippe, Schaumburg-Lippe, Lübeck, Bremen und Hamburg zusammen.¹¹⁵⁵ Die Einteilung der gemischten Korps verknüpfte nach *Seier* das Regionalismuskonzept mit dem antihegemonialen Grundsatz und errichtete daher ein südwestdeutsches, ein vorwiegend mitteldeutsches und ein norddeutsches Korps und verteilte die kleinstaatlichen Kontingente.¹¹⁵⁶ Gem. Art. V durfte kein Mitgliedstaat, der ein oder mehrere alleinige Armeekorps stellte, sprich die beiden Großmächte sowie der Mittelstaat Bayern, Kontingente anderer Mitgliedstaaten mit diesem vereinigen. Bei den zusammengesetzten Armeekorps und Divisionen einigten sich die betreffenden Mitgliedstaaten über die Bildung der erforderlichen Abteilungen, und deren vollständige Organisation, untereinander; ansonsten entschied die Bundesversammlung, Art. VI. Durch Bundesbeschluss vom 9. Dezember 1830 wurde diese Einteilung hinsichtlich der gemischten Armeekorps wesentlich geändert.¹¹⁵⁷ Das achte Korps bestand nur noch aus den Mittelstaaten Württemberg, Baden und dem Großherzogtum Hessen, das neunte aus dem Königreich Sachsen, Kurhessen und Nassau und das zehnte aus Hannover, Holstein, Braunschweig, beiden

1154 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 611; *Kotulla*, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (187 ff.).

1155 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 116.

1156 *H. Seier*, Zur Frage der militärischen Exekutive in der Konzeption des Deutschen Bundes, in: Kunisch (Hrsg.), Staatsverfassung und Heeresverfassung in der europäischen Geschichte der frühen Neuzeit, S. 397 (417).

1157 Protokolle der Bundesversammlung, 41. Sitzung vom 9. Dezember 1830, §. 314.

Mecklenburg sowie den Freien Städten Lübeck, Bremen und Hamburg. Die übrigen 19 Mitgliedstaaten bildeten die Reserve-Infanterie-Division, welche zunächst zur Verstärkung der Kriegsgarnisonen in den Bundesfestungen bestimmt war.¹¹⁵⁸

Gem. Art. III der Grundzüge der Kriegsverfassung i. V. m. § 1 der Näheren Bestimmungen hatte jeder Mitgliedstaat 1 % seiner Bevölkerung als Hauptkontingent zu stellen. Hierzu kam im Kriegsfall ein Ersatzkontingent, das für jedes Kriegsjahr auf maximal $\frac{1}{2}$ % der Bevölkerung bemessen war. In den Verhandlungen zur Kriegsverfassung waren seitens der beiden Großmächte ursprünglich für den Kriegsfall ein Mannschaftsbestand von 2 % der Bevölkerung für das aktive Heer und 1 % für die Reserve vorgesehen.¹¹⁵⁹ Dies wurde wegen der hohen Belastung und der generellen Größe des Heers, insbesondere von den Mittelstaaten Bayern, Württemberg, Baden, Kurhessen und dem Großherzogtum Hessen, aber auch anderen Mitgliedstaaten kritisiert, sodass man sich auf den geringeren prozentualen Anteil einigte.¹¹⁶⁰

b) Die Kontingentgestellung

Die Näheren Bestimmungen der Kriegsverfassung des Deutschen Bundes enthielten im zweiten Abschnitt Regelungen über die Verhältnisse der Waffengattungen im Bundesheer. Der Anteil der Kavallerie des Bundesheeres betrug nach § 11 ein Siebtel der Gesamtzahl der jeweiligen Kontingente. Hinsichtlich der Artillerie wurde durch § 12 das Verhältnis so festgesetzt, dass zwei Stücke Geschütz pro tausend Mann des Kontingents gerechnet wurden. Nach § 13 sollte die Feldartillerie des Bundes in der Regel aus einem Viertel Haubitzen, einem Viertel Zwölfpfündern sowie zur Hälfte aus Sechspfündern bestehen. Ein Fünftel der Gesamtzahl sollte reitende Artillerie oder Kavalleriegeschütze sein. Gem. § 14 wurde zusätzlich zu den Feldgeschützen der Linie ein Belagerungspark für das gesamte Bundesheer bereitgestellt. Dieser sollte aus 100 schweren Kanonen, 30 Belagerungshaubitzen und 70 Mörsern bestehen und korpsweise gestellt werden. Über die Bereitstellung dieser Geschütze sollten sich die Mitglieder der gemischten Korps untereinander einigen; die Einigung war der Bundesversammlung

1158 Näher hierzu *Weiß*, System des deutschen Staatsrechts, S. 345.

1159 *Kotulla*, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (141).

1160 Hierzu ausführlich *Kotulla*, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (141 ff.).

anzuzeigen. Für Pioniere und Pontoniere wurde das Verhältnis durch § 16 mit einem Hundertstel der Armee festgelegt. Nach § 17 stellte jedes Kontingent, dessen Stärke mehr als ein Armeekorps umfasste, einen Brückentrain für große Flüsse bereit. Jedes der übrigen Armeekorps, unabhängig davon, ob gemischt oder ungemischt, stellte einen Brückentrain für eine Flussbreite von 400 Schuhen bereit. Das zahlenmäßige Verhältnis des Fußvolks ergab sich gem. § 19 automatisch, wenn die übrigen speziellen Waffengattungen von der Gesamtstärke des Heeres abgezogen wurden. Nach § 20 sollte etwa ein Zwanzigstel des Fußvolks aus Jägern, Büchschützen oder Scharfschützen bestehen.

Weiterhin enthielten die §§ 25 und 26 Regelungen zur Erleichterung bei der Kontingentgestellung, insbesondere für die Artillerie und Kavallerie.¹¹⁶¹ Nach § 25 betrug das Minimum eines zu stellenden Kavalleriekontingents mit 300 Pferden, das einer selbständigen Infanterieeinheit mit 400 Mann und das der Geschütze auf eine Batterie zu sechs bis acht Stücken. Die Stellung dieser Einheiten wurde der Übereinkunft der Mitgliedstaaten mit der Maßgabe überlassen, „daß sie ganz gleich organisirt, bewaffnet und geübt seyn“ müssten. Eine Vertretung bei der Gestellung durfte nur innerhalb des Korps stattfinden. Bezüglich der Artillerieeinheit sollten sich die betreffenden Mitgliedstaaten dort, wo das zu stellende Kontingent weniger als sechs oder acht Geschütze umfasste, untereinander über die zusätzliche Bereitstellung von Geschützen abstimmen. Weiterhin regelte § 26, ausschließlich für die Mitglieder der gemischten Korps und Divisionen, dass diese sich untereinander einigen werden, „wie die gesetzlichen Abtheilungen zu bilden und die verschiedenen Waffengattungen nach dem angenommenen Verhältnisse unter sich zu vertheilen für gut finden, und diese Uebereinkunft drei Monate nach Annahme der näheren Bestimmungen der Bundesversammlung anzeigen“. Falls eine Einigung nicht erzielt werden konnte, entschied – nach vorheriger Vermittlung – die Bundesversammlung.

c) Der Oberbefehl

Einen dauerhaften Oberbefehl über das Heer des Deutschen Bundes gab es nicht. Nur wenn im Kriegsfall tatsächlich ein Kriegsheer aufgestellt wurde, befahlte ein Feldherr dieses gem. Art. 11 der Grundzüge der Kriegsverfassung des Deutschen Bundes. Dieser Oberfeldherr wurde gem. Art. 13

¹¹⁶¹ Kotulla, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (169 ff.).

jeweils, wenn die Aufstellung eines Kriegsheeres beschlossen wurde, vom Bund erwählt. Der Oberbefehl erlosch mit der Auflösung des Heeres. Zur näheren Ausgestaltung dieser sehr allgemein gehaltenen Regelung wurde, nach längeren Verhandlungen¹¹⁶², am 9. April 1818 einstimmig ein entsprechender Bundesbeschluss gefasst. Nach den dortigen „Directiv-Regeln“ wurde der Oberfeldherr des Bundes von der Bundesversammlung mit Stimmenmehrheit ernannt. Seine Kompetenzen waren „mit sorgfältiger Rücksicht auf Erhaltung der inneren Ordnung des Heeres, nach den abzufassenden Militär-Gesetzen und auf die zweckmässigste Verwendung der Streitkräfte nach den jedes maligen Bedürfnissen des Krieges näher zu bestimmen [...]“. Weiterhin stand der Oberbefehlshaber in Eid und Pflicht des Deutschen Bundes, der ihn befahlte und dem er berichtspflichtig war. Diese Regelung entsprach auch dem Art. 14 der Grundzüge der Kriegsverfassung. Zudem unterstanden danach die einzelnen Kontingente, ungeachtet des dem Landesherrn geleisteten Eides, als Teile des Bundesheeres den Befehlen des Oberfeldherren. Nach Art. 15 der Grundzüge wurde die Bestimmung und Ausführung des Operationsplanes ganz dem Ermessen des Oberfeldherrn überlassen. Derselbe war dem Bunde persönlich verantwortlich und konnte einem Kriegsgericht unterworfen werden. Der Oberfeldherr hatte nach Art. 16 alle Teile des Bundesheeres bei seinen Entscheidungen „durchaus gleichmässig zu behandeln“. Dabei durfte er die festgesetzte Einteilung des Bundesheeres nicht abändern; aber ihm stand es frei, zeitlich begrenzte Detachements zu bilden. Die Näheren Bestimmungen zur Bundeskriegsverfassung enthielten in den §§ 45 ff. weitere Regelungen zum Oberbefehlshaber, wobei inhaltlich vieles der Grundzüge wiederholt wurde. Nach § 65 der Näheren Bestimmungen konnte der Oberbefehlshaber nicht gleichzeitig Befehlshaber einer einzelnen Heeresabteilung sein.

d) Die Beurteilung der Gleichheit und der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten

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. Danach sollte, nach der grundgesetzlichen Gleichheit der Rechte und Pflichten, selbst der Schein

¹¹⁶² Dazu näher sogleich 3. Kap., C. II. 1. d.) cc).

von Suprematie eines Bundesstaates über den andern vermieden werden. Leitendes Prinzip war nach Art. 23 der Grundsatz einer gleichen Verteilung der Lasten und der Vorteile, sowohl hinsichtlich der Heeresabteilungen, als auch der Mitgliedstaaten. Dabei sollte insbesondere die Einteilung in unterschiedliche Armeekorps auch die unerwünschte Suprematie eines Mitgliedstaats über den anderen verhindern.¹¹⁶³ Dadurch, dass Österreich und Preußen 57 % der Gesamttruppen und je drei ungemischte Armeekorps stellten, sieht *Wienhöfer* allerdings eine zahlenmäßige und truppenorganisatorisch eindeutige Herrschaft beider Großmächte über das Bundesheer.¹¹⁶⁴ Inwiefern die Regelungen zu Kontingent(-gestaltung) und dem Oberbefehl rechtlich dem Art. 3 DBA entsprachen, und ob sich insoweit eine Sonderstellung der Mittelstaaten ergab, soll nachfolgend untersucht werden.

aa) Hinsichtlich der Kontingente

So versuchten vor allem die Regelungen zur Truppenstärke dem Grundsatz der rechtlichen Gleichheit aus Art. 3 DBA, im Sinne einer relativen Gleichheit, gerecht zu werden. Dabei wurden die zu stellenden Truppen nicht mit absoluten Zahlen, sondern mit 1 % der Bevölkerung des jeweiligen Mitgliedstaats angegeben. Dies lag auch auf der Hand, da „in einem Vereine großer und kleiner Staaten, eine numerische Gleichheit in der Kriegsrüstung eine reelle Ungleichheit der Lasten nothwendig bewirken muß.“¹¹⁶⁵ Damit trugen die Mitgliedstaaten jeweils, gemessen an ihrer Leistungsfähigkeit, die gleiche Pflicht.

Mit Blick auf die Mittelstaaten ergab sich aus den dargestellten Regelungen zunächst keine generelle Abweichung von der Gleichheit. Die Regelungen der Bundeskriegsverfassung galten im Wesentlichen für alle Mitgliedstaaten gleich. 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 Bevölkerungsgröße zu stellenden Truppenzahl und stellte daher

1163 *Kotulla*, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (188).

1164 *Wienhöfer*, Militärwesen, S. 59.

1165 So der Gesandte für Holstein-Oldenburg, Anhalt und Schwarzburg, Protokolle der Bundesversammlung, 21. Sitzung vom 17. August 1820, S. 294.

keine Modifikation von Art. 3 DBA dar.¹¹⁶⁶ Aufgrund der Unterscheidung zwischen gemischten und ungemischten Korps ergaben sich 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, sodass auch hierin keine Abweichung zu sehen ist.

Auch wenn *Wienhöfer* von einer bloßen „Fiktion der Gleichberechtigung auch des kleinsten Staates“ spricht, die jeder militärischen und politischen Vernunft widersprochen habe,¹¹⁶⁷ bleibt doch festzuhalten, dass die Regelungen zur Einteilung der Kontingente rechtlich den Anforderungen des Art. 3 DBA entsprach und die Lasten unter den Staaten relativ gleich verteilte. Eine generelle rechtliche Sonderstellung der Mittelstaaten gegenüber den Großmächten oder Kleinstaaten ergab sich nicht. Lediglich Bayern hatte mit seinem ungemischten Korps eine gewisse hervorgehobene Position gegenüber den anderen Mittel- und Kleinstaaten.

bb) Hinsichtlich der Erleichterungen für Klein- und Mittelstaaten bei der Kontingentgestellung

Noch drängender als die Frage der Einteilung der Kontingente war für die Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes die Kontingentgestellung. Angesichts der Gleichheit nach Art. 3 DBA und des Grundsatzes einer gleichmäßigen Verteilung von Lasten und Vorteilen gemäß Art. 23 der Grundzüge der Kriegsverfassung stellt sich die Frage, inwieweit insbesondere die §§ 25 und 26 der Näheren Bestimmungen – die, wie gerade dargestellt, Erleichterungen bei der Kontingentgestellung für Klein- und Mittelstaaten für die Artillerie und Kavallerie vorsahen – diesen Prinzipien gerecht wurden.

1166 Ursprünglich hatte Bayern gefordert, dass die Mittel- und Kleinstaaten jeweils zwei oder drei Divisionen in einem Korps und zwei oder mehrere Korps zu einer Armee bilden sollte, um ein Heer des übrigen Deutschlands als dritte Kraft aufzubauen, *Kotulla*, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (185 f.); eine einheitliche Linie der Mittelstaaten gab es dabei aber aufgrund der einzelstaatlichen Interessen aber nicht, vgl. *Kotulla*, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (191 u. 194).

1167 *Wienhöfer*, Militärwesen, S. 60.

Dies umso mehr, als in der Folgezeit wiederholt Auseinandersetzungen über die gewährten Erleichterungen bei der Kontingentgestellung auftraten.

Umstritten war nämlich schon bei den Verhandlungen über die Kriegsverfassung vor allem die Gestellung der Kavallerie an sich, die zunächst mit einem Sechstel der Gesamtheeresstärke vorgesehen war, als auch das Verhältnis von schwerer zu leichter Kavallerie.¹¹⁶⁸ Dies lehnte beispielsweise das Königreich Sachsen, ebenso wie andere Mittel- und Kleinstaaten, ab, „da in den mittlern und kleinern Bundesstaaten die Haltung doppelter Gattung der Reiterei mit Schwierigkeiten verbunden [war]“ und es daher der „Convenienz“ jedes Herrschers überlassen bleiben solle, ob er schwere oder leichte Reiterei stellen wollte.¹¹⁶⁹ Auf dieses „Eingeständnis der faktischen Ungleichheit bei der Leistungsfähigkeit“¹¹⁷⁰ antwortete Preußen: „Gleiche Rechte setzen gleiche Verbindlichkeiten voraus.“¹¹⁷¹ Nachdem die Verhandlungen, auch in der Militärkommission und auf den Wiener Ministerialkonferenzen, kein Ergebnis in dieser Sache brachten, wurde die Entscheidung schließlich der Bundesversammlung überlassen.¹¹⁷² Den Ausgangspunkt bildete ein österreichischer Vorschlag, der keine generelle Befreiung der kleineren Staaten von der Stellung von Kavallerie und Artillerie mehr vorsah. Allerdings sollte es den einzelnen Bundesstaaten überlassen bleiben, ob sie schwere oder leichte Kavallerie stellen wollten. Zudem sollte es den Staaten, deren Kontingente nur ein Regiment oder weniger betrage, freistehen, ob sie eigene Kavallerie oder ersatzweise Infanterie stellten oder von den größeren Mitgliedern ihrer Division den Anteil an Kavallerie übernehmen ließen.¹¹⁷³ Insbesondere Bayern kritisierte aus Sorge vor hegemonialen Tendenzen die Möglichkeit der Übernahme der Gestellung von Kavallerie und Artillerie auch durch korpsfremde Mitgliedsstaaten, wenn eine interne Regelung scheiterte.¹¹⁷⁴ Daneben opponierte das mittelstaatliche Kurhessen, vor allem aus fiskalischen Gründen, gegen die Forderung der Kleinstaaten gänzlich von der Stellung von Kavallerie befreit

1168 Ausführlich zur Entstehung der Regelungen: v. Leonhardi, Kriegsverfassung des Deutschen Bundes, S. 200 ff.; Kotulla, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (147).

1169 Kotulla, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (150).

1170 Ebd.

1171 L. Fr. Ilse, Geschichte der deutschen Bundesversammlung, insbesondere ihres Verhaltens zu den deutschen National-Interessen, I. Bd., S. 716.

1172 Kotulla, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (152 ff.).

1173 Kotulla, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (153 f.).

1174 Kotulla, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (154).

zu werden.¹¹⁷⁵ Nachdem erneut eine Beratung in der Militärkommission stattgefunden hatte, empfahl diese in ihrem Entwurf, gänzlich auf Festlegungen zum Verhältnis von schwerer zu leichter Kavallerie zu verzichten und Ersatzleistungen durch andere Mitgliedstaaten nur auf das jeweilige Korps zu beschränken, wie es später auch § 26 der Näheren Bestimmungen regelte.¹¹⁷⁶ In der Folge vereinbarten einige Mitgliedstaaten solche Ersatzleistungen, wie beispielsweise das Herzogtum Sachsen-Gotha mit dem Mittelstaat Sachsen, über die Vertretung des von Sachsen-Gotha zu stellenden Kavallerie- und Artilleriekontingent durch das Königreich Sachsen.¹¹⁷⁷ Als sich in den 1820er Jahren zeigte, dass die Kleinstaaten zur Stellung von Kavallerie und Artillerie nicht fähig waren, wurden ihnen diese teuren und technischen Truppen erlassen.¹¹⁷⁸

Die endgültigen Regelungen über Erleichterungen für Mittel- und Kleinstaaten standen nicht im Widerspruch zum Gleichheitsgebot des Art. 3 DBA. Vielmehr diente es der konkreten Umsetzung desselben im Sinne einer relativen Gleichheit. Die Erleichterung erstreckte sich nur auf die Stellung in natura, wobei die Stellung der betroffenen Truppen dann von anderen Staaten, gegen Ausgleichszahlungen, übernommen wurden. Eine Befreiung von der Pflicht zur Stellung bestimmter Truppenarten, wie ursprünglich einmal vorgesehen, enthielt die Kriegsverfassung am Ende gerade nicht.

cc) Hinsichtlich der Wahl des Oberbefehlshabers

Auch die Regelungen zur Wahl des Oberbefehlshabers der Truppen des Deutschen Bundes musste dem Grundsatz der Gleichheit des Art. 3 DBA genügen. Bei den Regelungen über die Wahl des Oberbefehlshabers war in den Verhandlungen zwar allgemein Konsens, dass der Oberfeldherr von der Bundesversammlung gewählt werden sollte; zunächst umstritten war aber, wie genau das Wahlverfahren ablaufen solle.¹¹⁷⁹ Österreich und Preußen hatten zunächst vereinbart, die Bundesversammlung möge den-

1175 Kotulla, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (156).

1176 Kotulla, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (160 f.).

1177 Weitere Beispiele bei v. Leonhardi, Kriegsverfassung des Deutschen Bundes, S. 208; Kotulla, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (169 f.).

1178 Seier, Zur Frage der militärischen Exekutive in der Konzeption des Deutschen Bundes, in: Kunisch (Hrsg.), Staatsverfassung und Heeresverfassung in der europäischen Geschichte der frühen Neuzeit, S. 397 (421).

1179 H. Seier, Der Oberbefehl im Bundesheer, MGM 21 (1977), S. 7 (13 ff.).

jenigen Bundesstaat bestimmen, „dem die Ernennung des Oberfeldherrn anheim gegeben werden soll“.¹¹⁸⁰ Dieser Vorschlag scheiterte jedoch bereits im Jahr 1818 an dem Anspruch der Mittelstaaten, insbesondere Bayerns und Badens, auf formelle Gleichberechtigung.¹¹⁸¹ In den darauf folgenden sog. April-Richtlinien¹¹⁸², die Österreich in die Bundesversammlung einbrachte, war nur noch die Ernennung durch Mehrheitsbeschluss der Bundesversammlung vorgesehen, woran sich auch auf der Aachener Militärkonferenz nichts mehr änderte.¹¹⁸³ Österreich kam damit den Vorstellungen der Mittel und Kleinstaaten entgegen. In den Grundzügen der Kriegsverfassung wurde diese „Directiv-Regeln“ in Abschnitt VI. dann übernommen.

Zwar setzten sich bei der Regelung zur Wahl des Oberbefehlshabers mehr die mittel- als die großstaatlichen und mehr politische als militärische Interessen durch¹¹⁸⁴, dies war aber ebenfalls 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. Auch wenn insoweit wohl in tatsächlicher Hinsicht zu vermuten war, dass bei einer Kriegsgefahr die Bundesversammlung einen österreichischen oder preußischen Oberfeldherrn und keinen bayrischen wählen würde,¹¹⁸⁵ bestand so zumindest rechtliche Gleichheit. Eine rechtliche Sonderstellung der Mittelstaaten gab es daher nicht.

2. Die Bundesfestungen

Im Gegensatz zum nur im Kriegsfall aufzustellenden Bundesheer, sah die Bundeskriegsverfassung als einzige ständige Militäreinrichtung des Deutschen Bundes die fünf Bundesfestungen (Mainz, Luxemburg, Landau-Ger-

1180 *Kotulla*, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (200 f.); *Seier*, Der Oberbefehl im Bundesheer, MGM 21 (1977), S. 7 (11, 13).

1181 *Seier*, Der Oberbefehl im Bundesheer, MGM 21 (1977), S. 7 (11); auch nahezu alle anderen Staaten widersprachen dem, vgl. *Kotulla*, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (201).

1182 Protokolle der Bundesversammlung, 16. Sitzung vom 5. März 1818, §. 84.

1183 *Seier*, Der Oberbefehl im Bundesheer, MGM 21 (1977), S. 7 (13).

1184 Ebd.; in diesem Sinne auch *Keul*, Bundesmilitärkommission, S. 76 f.

1185 *Seier*, Der Oberbefehl im Bundesheer, MGM 21 (1977), S. 7 (13).

mersheim, Rastatt und Ulm) vor.¹¹⁸⁶ *Jordan* definiert die Bundesfestungen als „solche, im Eigenthum des Bundes befindliche feste Plätze, welche zur gemeinschaftlichen Vertheidigung Deutschlands bestimmt sind.“¹¹⁸⁷ Schon der Vertrag von Paris zwischen Österreich, Russland, Großbritannien und Preußen vom 3. November 1815 nannte Mainz, Luxemburg und Landau als Bundesfestungen. In den Jahren 1841 und 1842 kamen dann durch Bundesbeschlüsse die Festungen Rastatt und Ulm dazu.¹¹⁸⁸

Luxemburg wurde aufgrund von Art. 67 der Wiener Kongressakte (WKA) vom 9. Juni 1815 zur Bundesfestung erklärt: „La ville de Luxembourg sera considérée, sous le rapport militaire, comme forteresse de la Confédération.“¹¹⁸⁹ Ansonsten erhielt der König der Niederlande für das Gebiet Luxemburg „en toute propriete et souverainete“, Art. 67 WKA. Die Hoheit über die Festung Mainz wurde durch Vertrag vom 30. Juni 1816 zwischen Österreich und Preußen mit dem Großherzogtum Hessen an Letzteres übertragen.¹¹⁹⁰ Bayern erhielt durch den am 14. April 1816 zwischen Österreich und Bayern abgeschlossenen Vertrag eine vergleichbare Souveränitäts- und Eigentumsposition für die Festung Landau.¹¹⁹¹ Nähere Bestimmungen zu den Bundesfestungen erfolgten als „Nachtrag“ zur Bundeskriegsverfassung durch Beschluss der Bundesversammlung am 28. Juli 1825. Die sich anschließende faktische Übergabe der Bundesfestungen an den Deutschen Bund erfolgte für die Festung Mainz am 15. Dezember 1825, für die Festung Luxemburg am 13. März 1826 und für Landau am 27. Januar 1831.¹¹⁹²

1186 Instrukтив zu den Bundesfestungen: *K. T. Weber*, Die Bundesfestungen (1815–1866) – Eine Einführung, in: Deutsche Gesellschaft für Festungsforschung e.V. (Hrsg.), Die Festungen des Deutschen Bundes 1815–1866, S. 9 ff.

1187 *Jordan*, Staatsrecht, S. 453.

1188 Protokolle der Bundesversammlung, 7. Sitzung vom 26. März 1841, Separatprotokoll; 28. April, Protokolle der Bundesversammlung, 10. Sitzung vom 23. Juni 1842, Separatprotokoll; Protokolle der Bundesversammlung, 17. Sitzung vom 14. Juli 1842, Separatprotokoll und Protokolle der Bundesversammlung, 21. Sitzung vom 11. August 1842, Separatprotokoll.

1189 Auffällig ist in der französischen Version das Futur, das in der deutschen Übersetzung: „Die Stadt Luxemburg wird, in militärischer Beziehung als Bundesfestung angesehen“, nicht so deutlich wird.

1190 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 117.

1191 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 615.

1192 So *Klüber*, Öffentliches Recht, S. 281; ausführlich *Müller* (Bearb.), Gall/Fahrmeir (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 4, S. XLVII ff.; anders *Petter*, Deutscher Bund und deutsche Mittelstaaten, in: Hackl/Messerschmidt (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Militärgeschichte 1648–1939, Militärgeschichte im 19. Jahrhundert 1814–

a) Der Inhalt der Regelungen

Den näheren Bestimmungen zu den Bundesfestungen als „Nachtrag“ zur Bundeskriegsverfassung durch Beschluss der Bundesversammlung am 28. Juli 1825 gingen lange Verhandlungen in der Bundesversammlung voraus, beginnend mit einem am 19. November 1816 in Auftrag gegebenen Kommissionsgutachten.¹¹⁹³ Nachdem es in der Folge aber nicht zu einer endgültigen Regelung kam, einigten sich die beiden Großmächte Österreich und Preußen auf eine „konzertierte“ Abstimmung über die Bundesfestungsangelegenheit, die den anderen Mitgliedstaaten mit der Einladung zum Beitritt übermittelt wurde.¹¹⁹⁴ Dem Antrag stimmten grundsätzlich alle Mitgliedstaaten zu. Insbesondere Bayern forderte aber einen einstimmigen Beschluss, da es sich um eine „organische Bundeseinrichtung“ handle. Vor allem forderte Bayern die Beachtung seiner Eigentums- und Hoheitsrechte mit Blick auf die Festung Landau. Trotz der bayrischen Forderungen erging der Mehrheitsbeschluss am 28. Juli 1825, wobei Bayern und Württemberg unmittelbar Protest einlegten. Da weder die Bundesversammlung noch Bayern ein Interesse an einem offenen Streit hatten, kam es fünf Jahre später, am 14. Dezember 1830, mit einem Beschluss der Bundesversammlung zur Streitbeilegung. Danach wurde die Aufsicht über die Bundesfestung Landau in Friedenszeiten dem König von Bayern „unter der Oberaufsicht des Bundes“ übertragen.

Der Bundesbeschluss vom 28. Juli 1825¹¹⁹⁵ enthielt folgende Regelungen: Die Bundesfestungen sollten in Friedenszeiten unter dem Befehl und der Aufsicht der Bundesversammlung stehen; im Kriegsfall sollte die Bundesversammlung diese Rechte an den Oberfeldherrn des Bundes übergeben. Die Gouverneure, Kommandanten, Genie- und Artilleriedirektoren von Mainz, Luxemburg und Landau sowie auch die Rechnungsbeamten von Mainz und Luxemburg wurden in Eid und Pflicht des Bundes genommen. Die Gouverneure und Kommandanten der Bundesfestung Mainz sollten alternierend für jeweils fünf Jahre von Österreich und Preußen ernannt werden. Für die Bundesfestung Luxemburg wurde das Recht zur Beru-

1890, Teil 2, Strukturen und Organisationen, S. 226 (249), der eine Übergabe ohne näheren Beleg für 1820 annimmt.

1193 Hierzu ausführlich *Kotulla*, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (214 ff.).

1194 *Müller* (Bearb.), Gall/Fahrmeir (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 4, S. LI.

1195 Protokolle der Bundesversammlung, 19. Sitzung vom 28. Juli 1825, Separatprotokoll.

fung des Gouverneurs und des Kommandanten sowie der Artillerie- und Geniedirektoren auf Preußen übertragen. Die Kosten für den Sold, die Bekleidung und die Verpflegung der Truppen sowie für Brennmaterial und andere Utensilien sollten von den jeweiligen Bundesstaaten für ihre in der Garnison stationierten Truppen bestritten werden. Die laufenden Unterhaltungskosten der Festungswerke, der Kasernen, der Genie- und Artilleriedirektionen und der Festungsgouvernements wurden für Mainz und Luxemburg im Kriege und im Frieden vom Bund durch Matrikularbeiträge aufgebracht. Für die Bundesfestung Landau sollte die bayerische Regierung die Kosten aus eigenen Mitteln bestreiten, dafür trug sie zur laufenden Dotation von Luxemburg und Mainz nicht bei. Die drei Bundesfestungen sollten „demnächst“ vom Bund förmlich übernommen werden. Die Bundesmilitärkommission wurde beauftragt, die Herstellung der Bundesfestungen und die dazu nötigen Bauarbeiten in die Wege zu leiten. Sämtliche dazu erforderlichen Arbeiten und Anschaffungen sollten innerhalb von fünf Jahren „ganz vollendet seyn“. Die Gouverneure und Kommandanten der Bundesfestungen sollten eidlich verpflichtet werden, ihr Amt „allein im Interesse des Bundes und zu dessen Vertheidigung“ zu führen.¹¹⁹⁶

aa) Die Verteilung der Kosten

Die Errichtung, Unterhaltung, Besetzung der Bundesfestungen war nach dem Beschluss der Bundesversammlung vom 28. Juli 1825 grundsätzlich eine gemeinschaftliche Angelegenheit und eine gemeinschaftliche Matrikularlast des gesamten Bundes.¹¹⁹⁷ Denn die laufenden Unterhaltungskosten für die Festungen Mainz und Luxemburg wurden durch Matrikularbeiträge aufgebracht, an denen nur der Mittelstaat Bayern sich nicht zu beteiligen brauchte, da dieser die Kosten für die Bundesfestung Landau aus eigenen Mitteln bestreiten sollte.

Wenig überraschend war die Aufteilung der Kosten eine der wesentlichen Streitpunkte zwischen den Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes in der langen Verhandlungszeit über die Regelungen zur Bundesfestung. So vertrat beispielsweise das mittelstaatliche Königreich Sachsen die Auffassung, dass bei der Festsetzung der Geldbeiträge für die Bundesfestungen „auf die Grade der Sicherheit Rücksicht zu nehmen sey, welche die Festun-

1196 Vgl. das Formular zur Vereidigung, Protokolle der Bundesversammlung, 19. Sitzung vom 28. Juli 1825, Separatprotokoll.

1197 *Jordan*, Staatsrecht, S. 453; ebenso *Klüber*, Öffentliches Recht, S. 274.

gen den verschiedenen Bundesstaaten gewähren können“; also quasi eine Kostenverteilung anhand der durch die geographische Nähe zu erwartende erhöhte Sicherheit.¹¹⁹⁸ Diese Ansicht konnte sich jedoch, insbesondere nach dem preußischen Widerspruch unter Hinweis auf die Fernwirkung der Bundesfestungen für alle Mitgliedstaaten¹¹⁹⁹, nicht durchsetzen.

Bei der Kostenregelung ist ansonsten auffällig, dass eine Sonderregelung für den größten Mittelstaat Bayern bestand. Für die Bundesfestung Landau in Bayern sollte die bayerische Regierung die Kosten aus eigenen Mitteln bestreiten, dafür trug sie zur laufenden Dotation von Luxemburg und Mainz nicht bei. Die Bundesfestung Landau, und damit Bayern insgesamt, war insofern von der allgemeinen Regelung ausgenommen. Dies galt allerdings nur bis zum Jahr 1859. Dann beantragte Bayern zunächst in der Militärkommission die Übernahme der Bundesfestung Landau in die unmittelbare Verwaltung des Deutschen Bundes.¹²⁰⁰ Daraufhin beschloss die Bundesversammlung am 19. Mai 1859, dass die Bundesfestung Landau vom 1. Januar 1859 an, bezüglich ihrer laufenden wie ihrer außerordentlichen Bedürfnisse in gleiches Verhältnis mit den übrigen Bundesfestungen gestellt werde, so dass künftig der ganze Aufwand für Landau matrikularmäßig umzulegen war, Bayern aber auch zur laufenden Dotation von Mainz und Luxemburg beizutragen hatte.¹²⁰¹

bb) Die Besatzung

Auch wenn der Nachtrag zu den Bundesfestungen keine näheren Bestimmungen zu deren Besatzungen enthielt, handelte es sich dabei „wie eine Pflicht, so auch [um] ein Recht der Gesamtheit.“¹²⁰² Kein Mitgliedstaat

1198 Abgedruckt bei *Ilse*, Geschichte der Bundesversammlung, 1. Bd., S. 678.

1199 *Kotulla*, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (217 f.).

1200 Vgl. Protokolle der Bundesversammlung, 16. Sitzung vom 5. Mai 1859, §. 159.

1201 Protokolle der Bundesversammlung, 18. Sitzung vom 19. Mai 1859, §. 184. Dies war nach *Weber* insbesondere auf die von Bayern unterschätzten Kosten für die Festung zurückzuführen. Zwischen 1816 und 1854 musste Bayern ca. 3 Millionen Gulden nur für „außergewöhnliche Herstellungen, für die Artillerieausrüstung und für Proviantierungszwecke“ ausgeben, was zunächst durch die Zinsen französischer Kontributionszahlungen vorgenommen wurde. Diese waren jedoch 1854 erschöpft, *Weber*, Die Bundesfestungen (1815–1866) – Eine Einführung, in: Deutsche Gesellschaft für Festungsforschung e.V. (Hrsg.), Die Festungen des Deutschen Bundes 1815–1866, S. 9 (25 f.).

1202 *Klüber*, Öffentliches Recht, S. 279.

hatte grundsätzlich ein ausschließliches Besatzungsrecht.¹²⁰³ Durch von dem Deutschen Bund anerkannte Verträge und Beschlüsse der Bundesversammlung waren davon Ausnahmen bzw. spezifische Regelungen festgesetzt.¹²⁰⁴

In der Festung Mainz sollte die Besatzung in Friedenszeiten aus einer gleichen Zahl österreichischer und preußischer sowie einem Bataillon aus dem Mittelstaat Großherzogtum Hessen bestehen. Im Kriegsfall sollte die Besatzung aus 20.932 Mann der Bundestruppen bestehen: 7000 preußischen und 7000 österreichischen Truppen sowie 2.010 Mann aus Sachsen-Weimar, 982 Mann aus Sachsen-Altenburg, 1.366 Mann aus Sachsen-Coburg-Gotha, 1.150 Mann aus Sachsen-Meiningen-Hildburghausen, 529 Mann aus Anhalt-Dessau, 370 Mann aus Anhalt-Bernburg, 325 Mann aus Anhalt-Köthen sowie 200 Mann aus Hessen-Homburg.

In Luxemburg sollte die Festung in Friedenszeiten zu $\frac{3}{4}$ aus preußischen und zu $\frac{1}{4}$ aus niederländischen Truppen bestehen. Im Krieg sollte die Besatzung 7.006 Mann der Bundestruppen umfassen: 3.000 Mann aus Preußen, 2.556 Mann aus Luxemburg, 519 Mann aus Waldeck, 240 Mann aus Schaumburg-Lippe und 691 Mann aus dem Fürstentum Lippe.

Die Festung Landau bestand in Friedenszeiten vollständig aus bayerischen Truppen. In Kriegszeiten sollte die Besatzung aus insgesamt 6.291 Mann der Bundestruppen bestehen: 4.000 Mann aus Bayern, 451 Mann aus Schwarzburg-Sondershausen, 539 Mann aus Schwarzburg-Rudolstadt, 145 Mann aus Hohenzollern-Hechingen, 55 Mann aus Liechtenstein, 356 Mann aus Hohenzollern-Sigmaringen, 223 Mann aus Reuß (ältere Linie) und 523 Mann aus Reuß (jüngere Linie).

cc) Die Wahl der Gouverneure

Der Nachtrag zur Bundeskriegsverfassung enthielt auch grundsätzliche Regelungen zur Wahl der Gouverneure, die die oberste administrative und militärische Befehlsgewalt in der Bundesfestung ausübten¹²⁰⁵, und den Kommandanten der Bundesfestungen. Die Gouverneure und Kommandanten der Bundesfestung Mainz sollten alternierend für jeweils fünf Jahre von Österreich und Preußen ernannt werden. Für die Bundesfestung Luxemburg wurde das Recht zur Berufung des Gouverneurs und des Komman-

1203 *Jordan*, Staatsrecht, S. 453.

1204 *Klüber*, Öffentliches Recht, S. 279 f. m. w. N.

1205 *Wienhöfer*, Militärwesen, S. 68.

danten auf Preußen übertragen. In Landau kam dieses Recht Bayern zu. Für die Bundesfestung Rastatt bestimmte Baden den Gouverneur und Kommandanten; für Ulm einigten sich Württemberg und Bayern darauf, dass Württemberg den Gouverneur und Bayern den Kommandanten stellte.¹²⁰⁶

Zwar wurden die Gouverneure von den einzelnen Mitgliedstaaten entsandt, allerdings unterstanden diese dann allein dem Befehl des Deutschen Bundes, was in der Eidesformel („allein im Interesse des Bundes und zu dessen Vertheidigung“) besonders zum Ausdruck gebracht wurde.¹²⁰⁷ Damit wurde auch institutionell das Interesse des gesamten Deutschen Bundes über die Einzelinteressen der Mitgliedstaaten gestellt.¹²⁰⁸ Vor allem Württemberg forderte zunächst noch weitergehende Maßnahmen, um dem Deutschen Bund mehr Rechte zu verschaffen, wie beispielsweise eine erforderliche Bestätigung des Gouverneurs und Kommandanten seitens des Bundes.¹²⁰⁹

b) Die Beurteilung der Gleichheit und der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten

In Bezug auf die Gleichheit der Rechte und Pflichten bei den Bundesfestungen schreibt *Klüber* folgendes: „In Ermangelung besonderer Rechtstitel, sind auch in Ansehung der bestehenden, oder künftig anzulegenden Befestigungswerke des Bundes, die Rechte und die Pflichten aller Bundesgenossen gleich.“¹²¹⁰ Auch *Jordan* kommt zu dem Schluss, dass kein Mitgliedstaat ein Vorrecht auf eine der Bundesfestungen oder ein ausschließliches Besatzungsrecht hatte und daher „die Rechte und Pflichten der Bundesglieder [...] vielmehr auch hier völlig gleich [waren].“¹²¹¹ Ebenso sieht *Weiß* „gleiche Rechte und Verpflichtungen“.¹²¹² Dies trifft auch auf den ersten Blick zu. Blickt man auf die Kosten der Bundesfestungen, die von allen Mitgliedstaaten zu tragen waren, handelte es sich dabei um Matrikularbeiträge, die also anhand der Bundesmatrikel und damit der jeweiligen Bevölke-

1206 *Wienhöfer*, Militärwesen, S. 67.

1207 So auch *Wienhöfer*, Militärwesen, S. 67; *Kotulla*, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (225 f.).

1208 Ebd.

1209 *Kotulla*, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG GA 117 (2000), S. 122 (225).

1210 *Klüber*, Öffentliches Recht, S. 274.

1211 *Jordan*, Staatsrecht, S. 453.

1212 *Weiß*, System des deutschen Staatsrechts, S. 375.

rungszahl ausgerichtet waren. Insoweit griff der Grundsatz der relativen Gleichheit. Fast alle Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes mussten auch zur Besetzung der verschiedenen Bundesfestungen beitragen. Auch hier trugen, wie beim Bundesheer im Allgemeinen, die bevölkerungsmäßig größeren Staaten, einen höheren Anteil. Bei der administrativen Seite, also den Gouverneuren und Kommandanten der Bundesfestungen, 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. Allerdings stellten diese Staaten auch den Großteil der Truppen in den jeweiligen Bundesfestungen bzw. diese lag in ihrem Hoheitsgebiet. Insofern gab es gute Gründe diesen Staaten auch die administrativen Aufgaben vor Ort zuzugestehen. Zudem unterstanden die Gouverneure und Kommandanten in ihrer Aufgabe nicht dem einzelstaatlichen Befehl, sondern waren verpflichtet dem Deutschen Bund an sich zu dienen. Eine generelle rechtliche Sonderstellung der Mittelstaaten gegenüber den Großmächten und Kleinstaaten ergab sich aus den Regelungen zu den Bundesfestungen nicht.

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 war ansonsten von der Kostenübernahme befreit. Bayern stand also mit „seiner“ Bundesfestung außerhalb der gleichen Verteilung der Kosten. Zudem wurde Bayern auch darüber hinaus „ausgedehntere Rechte zugestanden [...] als den Kriegsherren der Besitzungen der übrigen Bundesfestungen.“¹²¹³ So war die Militärkommission, anders als bei den übrigen Bundesfestungen, nicht als Zwischeninstanz zwischen der Bundesversammlung und den Festungsbehörden eingerichtet.¹²¹⁴ Sämtliche Sonderrechte Bayerns hinsichtlich der Festung Landau wurden mit dem Beschluss der Bundesversammlung vom 19. Mai 1859 zur Übernahme der Festung in die unmittelbare Verwaltung des Deutschen Bundes aufgehoben.¹²¹⁵ In den knapp 35 Jahren hatte Bayern aber eine gegenüber allen anderen Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes herausgehobene Stellung.

1213 Weiß, System des deutschen Staatsrechts, S. 390.

1214 Weiß, System des deutschen Staatsrechts, S. 390 f.

1215 Vgl. Protokolle der Bundesversammlung, 18. Sitzung vom 19. Mai 1859, §. 184.

3. Die Beurteilung der Gleichheit und der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten im gesamten Militärwesen

Die Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes sollten Art. 3 DBA entsprechend, nach den Grundzügen der Kriegsverfassung grundsätzlich gleichberechtigt sein. Sowohl in Art. 8 als auch in Art. 23 der Kriegsverfassung wurde die Vermeidung jeglichen Anscheins einer Suprematie einzelner Staaten sowie eine möglichst gleichmäßige Verteilung von Lasten und Vorteilen betont. Die Lastenverteilung bei der Stellung der Truppen und der Übernahme der Kosten für die Bundesfestungen erfolgte durch die Bundesmatrikel anhand der Bevölkerungszahl. Faktisch ergab sich damit allein durch die Bevölkerungszahl der beiden Großmächte, wodurch diese 57 % des Bundesheeres stellten, deren dominante Stellung. Eine herausgehobene Stellung kam daneben dem Mittelstaat Bayern zu, welches sowohl ein eigenes Korps stellte, als auch über lange Zeit Sonderrechte für die Bundesfestung Landau in Anspruch nehmen konnte.

Letztendlich zielte die Kriegsverfassung des Deutschen Bundes 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 jedoch aufgrund seiner Bevölkerungszahl und der Festung Landau eine Ausnahme.

III. Fazit

Fasst man die oben gefundenen Ergebnisse zu den Regelungen des Deutschen Bundes hinsichtlich des Bundeszwecks der äußeren Sicherheit zusammen, ist festzustellen, dass auch diese insgesamt ein starkes Bemühen um die Einhaltung der rechtlichen Gleichheit aller Mitgliedstaaten gem. Art. 3 DBA auswiesen. Eine generelle Sonderstellung der Mittelstaaten – allerdings mit Ausnahme Bayerns – gegenüber den Kleinstaaten oder Großmächten ist nicht erkennbar.

Weder die Regelungen über Gesandtschaften noch diejenigen zur Diplomatie oder zum Bündnisrecht gewährten den Mittelstaaten eine besondere rechtliche Position. Die Bundesakte machte keine Vorgaben zur Auswahl der Bundesgesandten, und die Mitgliedstaaten konnten frei diplomatische Beziehungen zu ausländischen Staaten unterhalten. Auch in der Kriegsverfassung wurde der Gleichheitsgrundsatz betont, insbesondere in Art. 8 und Art. 23 der Grundzüge der Kriegsverfassung, der eine gleichmäßige

Verteilung von Lasten und Vorteilen festlegte. Daneben lag auch die Entscheidung über einen Oberbefehlshaber bei der Bundesversammlung und nicht allein bei den Großmächten, wenn auch in der Praxis die Wahl eines österreichischen oder preußischen Oberfeldherrn wahrscheinlicher war. Allerdings nahmen die Großmächte Österreich und Preußen in tatsächlicher Hinsicht eine dominierende Rolle ein, etwa durch ihren Anteil von 57 % an den Bundestruppen und ihren ungemischten Armeekorps. So trugen zwar auch alle Mitgliedstaaten anteilig die Kosten und stellten Truppen für die Bundesfestungen, doch die administrative Verwaltung oblag überwiegend den Großmächten und dem Mittelstaat Bayern, was aber durch deren höhere Truppenpräsenz in diesen Festungen gerechtfertigt wurde.

Bayern als größter Mittelstaat wurde daneben aber auch anderweitig gegenüber den sonstigen Mittel- und Kleinstaaten privilegiert: So erhielt das Königreich als einziger Mittelstaat ein eigenes Armeekorps und besaß langfristig Sonderrechte in Bezug auf die Bundesfestung Landau. Hinsichtlich des ungemischten Armeekorps ist jedoch einschränkend zu bedenken, dass wegen der von Bayern nach der Bevölkerungszahl zu stellenden Truppen, ein solches beinahe zwingend war.

Die weiteren Sonderregelungen für Mittel- und Kleinstaaten, wie beispielsweise zur Stellung bestimmter Truppengattungen wie Kavallerie und Artillerie, stellten dagegen eine Umsetzung der Gleichheit der Rechte und Pflichten gem. Art. 3 DBA im Sinne der relativen Gleichheit dar.