

# Zweites Buch.

## Geschichtliche Entwicklung des staatlichen Rechtszustandes in Deutschland.

### Erstes Kapitel.

Die Zeiten des ältern deutschen Reiches<sup>1</sup>.

#### I. Das Reich.

##### § 26.

##### 1) Entstehung des deutschen Reiches<sup>2</sup>.

In der ältesten Zeit unserer Geschichte fehlte es den deutschen Völkerschaften an jeder staatlichen Gesamtverfassung. Erst in

---

<sup>1</sup> Für das Reichsstaatsrecht, wie es bis zu den letzten grossen Umgestaltungen am Anfange dieses Jahrhunderts bestand, sind die wichtigsten allgemeinen Werke: J. J. Moser, Deutsches Staatsrecht, 50 Theile nebst 2 Theilen Zusätzen und Register 1737—54. Dessen: Neues Staatsrecht, 21 Bände und 1 Bd. Register. 1755—1766. Desselben: Grundriss der heutigen Staatsverfassung des deutschen Reiches. Tübingen 1754. Johannis Stephani Pütteri institutiones juris publici Germanici. Göttingen, zuerst 1770 (zuletzt 1802), und Karl Friedrich Häberlin, Handbuch des deutschen Staatsrechtes nach Pütter's System in 3 Bden. Berlin, zuerst 1793, dann 2. Aufl. 1797. (Bd. I. und II. sind 1802 und 1803 noch einmal neu aufgelegt). Die specielle Literatur wird bei den einzelnen Lehren angegeben werden.

<sup>2</sup> Dies ist das eigentliche Thema der deutschen Reichsgeschichte, woraus sich später die Disciplin der deutschen Staats- und Rechtsgeschichte entwickelte: Pfeffinger, Vitriarius illustratus sive corpus juris publici ad Vitriarii institutiones juris publici Frib. 1691. Gotha 1731 4 vol. 4. Repertorium dazu von Riccius. Gotha 1741. (Eine seltene Fundgrube historischer Gelehrsamkeit.) Dom. Häberlin, Umständliche deutsche Reichshistorie, Halle. 1763 ff. 12 Bde. Fortgesetzt von Senckenberg bis zum J. 1650. 40 Bde. bis 1806. J. St. Pütter, Grundriss der Staatsveränderungen des deutschen Reiches 1763. 1795. Dessen Histor. Entwicklung der heutigen Staatsverfassung des deutschen Reiches. Göttingen 1786. 3 Bde. (noch heute

der Erschütterung der Völkerwanderung schmolzen die zahlreichen kleinern Völkerschaften zu grössern Stämmen zusammen. Den Franken war die Aufgabe zugefallen, diese Stämme zu einer Reichseinheit zu verbinden. Chlodwig begann, Karl der Grosse vollendete diese Arbeit. Das grosse Frankenreich hatte aber keinen national-deutschen Charakter, es umfasste sowohl celtisch-romanische, wie deutsche Elemente. Durch den Vertrag von Verdun und die darauf folgende definitive Lossagung nach der Absetzung Karl's des Dicken im Jahre 888 trennte sich endlich das vorherrschend germanische Ostfrankenreich von dem mehr romanischen Westen. Das Ostfrankenreich ist die Grundlage des deutschen Reiches geworden.

Karl der Grosse hatte Krone und Namen des römischen Reiches erneuert; aber die römische Kaiserkrone war nicht grundsätzlich mit der deutschen Königskrone verbunden. Eine solche Realunion erfolgte seit Otto dem Grossen. Seitdem durfte nur ein König der Deutschen zum römischen Kaiser gekrönt werden. Das deutsche Reich hiess von nun »das heilige römische Reich deutscher Nation«<sup>1</sup>.

Mit der römischen Kaiserkrone erhielt der deutsche König nicht sowohl einen Zuwachs an wirklichen Herrschaftsrechten oder an Land und Leuten, sondern er überkam damit nur gewisse kosmopolitische Ansprüche, *dominium mundi*, als vermeintlicher Nachfolger der alten römischen Cäsaren, und einzelne Ehrenrechte, wozu vor allem die Advokatie über den römischen Stuhl und die christliche Kirche, sowie der Vorrang vor allen Monarchen der Christenheit gerechnet werden muss. Die deutsche Königskrone war eine staatlich-nationale mit wirklichen Regierungsrechten, die römische

---

sehr brauchbar). Epoche machend: Karl Friedrich Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, 4 Bde., Gött. 1808—1823. 5. Aufl. 1843. 1844. H. Zöpfl, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte 1836. 2. Aufl. Stuttg. 1844. 4. Aufl. 1871. W. Dönniges, Das deutsche Staatsrecht und die deutsche Staatsverfassung, Band I. (bis ins XII. Jahrh.). Berlin 1842. Georg Waitz, Deutsche Verfassungsgeschichte, 6 Bde. Kiel 1844. ff. (umfasst die Zeit bis zur Mitte des 12. Jahrh.); 2. Aufl. Bd. I. 1865. B. II. 1870. J. F. v. Schulte, Lehrb. der deutschen Reichs- und Rechtsgesch. 4. Aufl. 1876.

<sup>1</sup> G. Waitz, B. III., bes. der Abschnitt: »Königthum und Kaiserthum in Verbindung«. B. IV. S. 593 ff. W. Giesebrecht, Geschichte der deutschen Kaiserzeit I. Bd. II. Buch: »Gründung des deutschen Reiches«. Ueber das Wesen der römischen Kaiserwürde vergl.: J. St. Pütter, Specimen juris publici et gentium medii aevi. Gött. 1784. C. W. v. Lancizolle, Die Bedeutung der römisch-deutschen Kaiserwürde nach den Rechtsanschauungen des Mittelalters. Berlin 1856. K. L. Aegidi im Staatswörterb. B. VIII. S. 702 ff. Art. Römisches Reich deutscher Nation. J. v. Held, Das Kaiserthum als Rechtsbegriff. Würzb. 1879.

H. Schulze, Deutsches Staatsrecht.

Kaiserkrone eine kosmopolitische mit ideellen Ansprüchen, die nur selten verwirklicht werden konnten. Für das Staatsrecht kommt daher wesentlich nur das deutsche Königthum in Betracht. Das deutsche Reich des Mittelalters war ein monarchischer Einheitsstaat, welchen der König durch seine grossen Reichsbeamten regierte, freilich mit einem sehr geringen Maasse centralisirter Staatsgewalt, wie dies bei allen mittelalterigen Staaten der Fall war. Während im Westfrankenreiche das Königthum die Mittelgewalt der grossen Vasallen sprengte, siegten im deutschen Reiche die centrifugalen Kräfte und aus den ehemaligen Reichsbeamten, den Herzögen und Grafen, sowie den geistlichen Würdenträgern wurden Landesherren, aus den Amtsbezirken staatenähnliche Gebilde oder Territorien. Damit war seit dem Ende des Mittelalters die eigenthümliche Staatsform des deutschen Reiches entschieden.

## § 27.

## 2) Vom deutschen Reiche überhaupt.

Das Ostfrankenreich bildete auch in territorialer Beziehung den Grundstock des deutschen Reichsgebietes<sup>1</sup>; doch wurde das ursprüngliche Erbtheil Ludwig's des Deutschen dadurch sehr erweitert, dass der Antheil Lothar's, regnum Lotharii, Lotharingen, 870, 880 an das ostfränkische oder das deutsche Reich kam. Allein seit dem entschiedenen Uebergewichte Frankreichs wurde ein Stück des lotharingischen Besitzes nach dem andern von Deutschland losgerissen und im 18. Jahrh. standen nur noch geringe Ueberreste von Lothringen und Burgund in einer nominellen Verbindung mit dem deutschen Reiche. Das Königreich Italien bildete im Mittelalter ein abhängiges Nebenland des deutschen Reiches, dessen Befugnisse sich in den letzten Jahrhunderten indessen auf gewisse lehensherrliche Rechte über einzelne italienische Fürsten beschränkten. Das Königreich Böhmen mit dem ihm inkor-

<sup>1</sup> H. Conring, de finibus imperii Germanici, Helmst. in mehreren Ausgaben. Chr. H. Pfeffel, limes Francia ab Oceano ad Rhenum. Argent. 1785. Häberlin, Staatsrecht B. I. S. 42 ff. Erstes Kapitel: »Von den Grenzen des deutschen Reiches«. Noch heute sehr brauchbar ist: A. F. Büsching, Neue Erdbeschreibung, III. Theil in 3 Bdn. enthaltend das deutsche Reich. VI. Aufl. Hamburg 1779. Dr. Heinrich Berghaus von Grössen, Deutschland vor hundert Jahren, Geschichte der Gebietseintheilung und der politischen Verfassung des Vaterlandes. 2 Bde. Leipzig 1859. 1860. K. Wolff, Die unmittelbaren Theile des ehemaligen römisch-deutschen Kaiserreiches nach ihrer früheren und gegenwärtigen Verbindung. Berlin 1873.

porirten Herzogthum Schlesien war zwar Reichsland, genoss aber ganz besondere Freiheiten und Exemtionen. Das eigentliche deutsche Reichsgebiet wurde seit 1512 in zehn Kreise eingetheilt. Zweck der Kreisverbindung war Erhaltung des Landfriedens, Vollziehung der Reichsschlüsse und Urtheile der Reichsgerichte, Fürsorge für das Kriegs- und Münzwesen und manches andere, besonders polizeilicher Natur; jeder Kreis hatte seine besondere Kreisverfassung.

Das deutsche Reich hat nie eine umfassende Kodifikation seines gesammten Verfassungsrechtes erhalten. Die Reichsverfassung beruhte vielmehr auf dem Reichsherkommen und einzelnen Grundgesetzen<sup>1</sup>. Als die wichtigsten sind zu nennen: die goldene Bulle Kaiser Karl's IV. in 30 Kapiteln von 1356, der ewige Landfrieden Kaiser Maximilian's vom 7. Aug. 1495, die Wahlkapitulationen der Kaiser (*capitulatio caesarea perpetua* von 1711), die deutschen Religionsverträge, Passauer Vertrag von 1552 und Augsburger Religionsfrieden von 1555, das westfälische Friedensinstrument von 1648.

Seit dem spätern Mittelalter, besonders seit dem westfälischen Frieden, konnte kein klar sehender Beurtheiler mehr in Zweifel ziehen, dass Deutschland nicht mehr ein einfacher, sondern ein zusammengesetzter Staat, *civitas composita*, ein Staatenstaat sei<sup>2</sup>. Deutschland enthielt so viel Staaten, als es Kurfürstenthümer, Fürstenthümer, Grafschaften, Reichsstädte gab. Jeder dieser Staaten hatte sein eigenes Staatsrecht, seine eigene Verfassung. Aber so viele Staaten Deutschland in sich fasste, so war es doch immer in seiner Gesammtheit noch ein einheitlicher Staat, indem

<sup>1</sup> J. J. Schmauss, *corpus juris publici acad.* 2 Bde. Frankfurt und Leipzig 1722. A. Michaelis, *corpus juris publici acad.* Tübingen 1825. G. Emminghaus, *corpus juris germ. tam publici, quam privati.* Jena 1824. 2. Aufl. 1844. F. M. Oertel, *Die Staatsgrundgesetze des deutschen Reiches*, zusammengestellt und historisch erklärt. Leipzig 1841.

<sup>2</sup> J. J. Moser, von Deutschland und dessen Staatsverfassung überhaupt 1766. Pütter, inst. § 23. Das Beste, was hierüber geschrieben ist, befindet sich in Pütter's Beiträgen zum deutschen Staats- und Fürstenrechte 1777. B. I. Nr. II. und III. »Von der Regierungsform des deutschen Reiches«. Mit Klarheit unterscheidet der grosse Reichspublicist hier zum ersten Male den blossen Staatenbund vom zusammengesetzten Staatenstaate: »Deutschland ist ein aus mehreren Staaten zusammengesetzter Staatskörper, zwar auch nicht, wie die Schweiz und die vereinigten Niederlande, bloß ein Inbegriff mehrerer verbundenen unabhängigen Staaten, sondern ein Reich, das aus mehreren besondern, jedoch einer gemeinsamen höhern Gewalt noch untergeordneten Staaten besteht«. Clemens Perthes, *de sententiis juris publici peritorum, quas habuerint de imperii germanici forma et statu.* Bonnae 1844.



alle diese besondern Staaten unter einer gemeinsamen höchsten Gewalt vereinigt waren. Das Reich hatte seine Reichsgewalt, welcher *de jure* die mächtigsten Kurfürsten, wie die kleinsten Reichsgrafen und Reichsstädte, gleichmässig unterthan waren. Das Reich wurde als eine juristische Persönlichkeit gedacht, welcher die Reichsgewalt zustand. (Pütter inst. § 129: »Immo *proprietas jurium, quae a Caesare exercentur, penes imperium est.*«.) Aber der Kaiser war nicht bloß höchster Beamter des Reiches, nicht bloß Präsident eines Staatenbundes, sondern Monarch mit persönlicher Unabhängigkeit und Majestät; aber seine Machtbefugniß war durch die Theilnahme eines zweiten staatlichen Faktors, des Reichstages, so beschränkt, dass er in allen wichtigen Reichsangelegenheiten an dessen Zustimmung und Mitwirkung gebunden war. Die Regenten der einzelnen deutschen Staaten nahmen an der Ausübung der wichtigsten Reichsregierungsrechte, als Stände des Reiches, Theil. Ihre kollegialische Gesammtheit bildete den Reichstag, das Reich im engeren Sinne. Nach der Auffassung der neuern Reichspublicisten stand die Reichsgewalt »bei Kaiser und Reich«, d. h. dem Corpus der Reichsstände, sodass man dem Reichstag ein wahres Co-imperium beilegte. Das Subjekt der Reichsgewalt war im deutschen Reiche ein zusammengesetztes, d. h. Kaiser und Reich; aber in diesem zusammengesetzten Körper nahm der Kaiser als Reichsoberhaupt doch immer die oberste Stellung ein. Das monarchische Prinzip war daher in der Reichsverfassung nicht konsequent durchgeführt, vielmehr durch die im Reichstage vorhandene Mitregierung der grossen Reichsaristokratie wesentlich modificirt. Das deutsche Reich war ein Staatenstaat, bestehend aus zahlreichen verschiedenen Staaten, welche als Unterstaaten der gemeinsamen Staatsgewalt des Reiches, als ihres Oberstaates, unterworfen waren. Träger dieser Reichsgewalt war der Kaiser »im Namen des Reiches«, in Verbindung mit dem aus den Regenten der Einzelstaaten bestehenden Corpus der Reichsstände.

Mit dieser eigenthümlichen Scheidung einer doppelten Staatsgewalt in Deutschland, der Territorial- und der Reichsgewalt, hing auch der Begriff der Reichsunmittelbarkeit und ihres Gegentheils, der Reichsmittelbarkeit, zusammen. Bei weitem die meisten Menschen in Deutschland waren dem Reiche nur mittelbar unterthan, d. h. durch das Medium ihres Landesherrn oder ihrer Obrigkeit. Nur »wer dem heiligen Reiche ohne alles Mittel unterworfen«, galt als Reichsunmittelbarer. Dazu gehörten vor allem die Reichs-

stände, aber es gab auch Reichsunmittelbare, welche nicht reichsständisch waren, z. B. die wirklichen Reichsritter, die Mitglieder der Reichsgerichte.

### § 28.

#### 3) Das Reichsoberhaupt<sup>1</sup>.

Seit dem Ausgange der Hohenstaufen und seit dem Interregnum war Deutschland ein reines Wahlreich geworden. Vor dem 14. Jahrh. bestand keine grundgesetzliche Regel über die Königswahl<sup>2</sup>. Die Auszeichnung gewisser Fürsten, als Kurfürsten, bildete sich allmählich durch ein Herkommen, welches in der goldenen Bulle seine reichsgesetzliche Sanktion gefunden hat. Wer zum Könige gewählt werden kann, war durch die Gesetze nicht bestimmt. Die goldne Bulle verlangte einen »gerechten, guten und nützlichen Mann«, das Herkommen einen *semperfreien*, d. h. dem hohen oder reichsständischen Adel angehörigen Mann. Nach den thatsächlichen Verhältnissen konnte nur ein mit grössern Erblanden begüterter Fürst gewählt werden. Von 1438—1740 und dann wieder von 1745—1806 richtete sich die Wahl stets auf den Chef des österreichischen Hauses (erst Habsburg, dann Habsburg-Lothringen). Die Wahl geschah nach Stimmenmehrheit der Kurfürsten. Jeder Thronkandidat musste vor seiner Thronbesteigung die Wahlkapitulation beschwören, welche ihm die Kurfürsten für sich und die gesammten Reichsstände vorlegten, als den wichtigsten Grundvertrag des deutschen Wahlreiches. wenn derselbe auch immer nur für die Lebenszeit des bestimmten Kaisers galt<sup>3</sup>. Die Wahl fand zu Frankfurt am Main statt, wo seit den Zeiten Ferdinand's I. auch die Krönung vorgenommen

<sup>1</sup> J. J. Moser, Von den kaiserlichen Regierungsrechten und Pflichten, 2 Thle. Frankf. 1772. Ch. G. Biener, Bestimmung der kaiserlichen Machtvollkommenheit in der deutschen Reichsregierung. Leipzig 1780.

<sup>2</sup> G. Phillips, Die deutsche Königswahl bis zur goldenen Bulle, Wien 1858 (von neuem abgedruckt in dessen vermischten Schriften. Wien 1860).

<sup>3</sup> Capitulationes imperatorum et regum Romano-germanorum Caroli V., Ferdinandi I., Max. II., Rudolphi II., Mathiae, Ferdinandi II., Ferdinandi III., cum annotamentis Joannis Limnaei, ed. II. Arg. 1658. 4. Die Wahlkapitulation Karl's V. findet sich bei Oertel a. a. O. Nr. IX, S. 139, ebenso die Franz' II., Nr. XIII S. 442. Ueber diese letzte Wahlkapitulation handeln Fr. A. Schmelzer, Kaiserl. Wahlkap. Sr. Maj. Franz II. mit kritischen Anmerkungen und einem Versuche ihres Vortrages in gereinigter Kanzleisprache. Helmstädt 1793. A. Fr. W. Crome, Die Wahlkapit. der römischen Kaiser, Leopold's II. und Franz' II. mit historischen und publicistischen Anmerkungen und Erklärungen. Lemgo 1794. 4.

wurde<sup>1</sup>. Der gekrönte Kaiser nannte sich seit Maximilian I. »Erwählter Römischer Kaiser, allzeit Mehrer des Reiches, König in Germanien«.

Dem Kaiser, als dem Reichsoberhaupte, stand zwar grundsätzlich die Reichsregierung zu, aber die wichtigsten Hoheitsrechte konnten von ihm nicht anders, als unter Mitwirkung und Zustimmung der gesammten Reichsstände, ausgeübt werden. In dieser Beziehung bestimmt der westfälische Frieden J. P. O. VIII § 2: »Gaudeant sine contradictione jure suffragii in omnibus deliberationibus super negotiis imperii, praesertim ubi leges ferendae vel interpretandae, bellum decernendum, tributa indicenda, delectus aut hospitationes militum instituendae, nova munimenta intra statuum ditiones extruenda nomine publico veterave firmanda praesidiis, nec non ubi pax aut foedera faciendae aliave ejusmodi negotia peragenda fuerint, nihil horum aut quicquam simile postquam umquam fiat vel admittatur, nisi de comitali liberoque omnium imperii statuum suffragio et consensu«. Da unter Reichstagsgeschäften, »negotiis imperii«, selbstverständlich alle diejenigen Staatsgeschäfte zu verstehen waren, welche das deutsche Reich angingen oder wobei dieses auf irgend eine Weise interessirt war, so konnten alle derartigen Regierungshandlungen nur unter Konkurrenz des Reichstages vorgenommen werden; sie wurden daher als kaiserliche Komitialrechte bezeichnet. Diejenigen wenig bedeutenden Rechte dagegen, bei deren Ausübung der Kaiser jener Zuratheziehung und Einwilligung des Reichstages nicht bedurfte, hiessen kaiserliche Reservatrechte. Die Präsumtion stritt für die Mitwirkung des Reichstages (»quicquam simile«), die Reservatrechte bildeten eine Ausnahme von dieser Regel. Im einzelnen hatte der Kaiser folgende Befugnisse: 1) in Betreff der Reichsgesetzgebung hatte er das Recht der Sanktion und Publikation. Kein Beschluss des Reichstags, »consultum imperii«, wurde ohne seine Ratifikation ein Reichsschluss, »conclusum imperii«. Der Kaiser hatte somit das absolute Veto. 2) Der Kaiser galt ferner noch immer als oberster Reichsrichter, Haupt und Beschützer der Reichsgerichte, deren Vorsteher ihn repräsentirten; er hatte aber in eigentlichen Justizsachen regelmässig kein Selbstentscheidungsrecht, son-

<sup>1</sup> Häberlin, a. a. O. B. III. § 456—503, über die Wahl und Krönung des Kaisers. Pütter inst. § 456. B. J. Römer-Büchner Die Wahl und Krönung der deutschen Kaiser zu Frankf. a. M. 1858.

dem übte seine Gerichtsbarkeit durch die Reichsgerichte aus. 3) Der Kaiser hatte die völkerrechtliche Vertretung des Reiches nach aussen, doch konnte er ohne Zustimmung des Reichstages keinen Reichskrieg erklären, keinen Frieden schliessen, keine Bündnisse eingehen; 4) der Kaiser übte die lehensherrlichen Rechte des Reichs, als *prodominus*, aus; 5) er hatte eine Reihe von Reichsämbtern zu besetzen; 6) er galt als die Quelle aller Gnaden und Ehren, gewisse Privilegien konnte nur er ertheilen, so Universitätsprivilegien und Adelstitel.

Ausnahmsweise konnte schon bei Lebzeiten des Kaisers sein Nachfolger erwählt werden, welcher alsdann den Titel »römischer König« führte. Der Gewählte musste die Kapitulation beschwören und wurde sofort gekrönt, durfte während Lebzeiten des Kaisers sich nicht in die Regierung mischen, succedirte aber nach dem Tode desselben ohne neue Krönung und Kapitulation.

War dagegen kein solcher römischer König gewählt, so waren nach altem Herkommen und reichsgrundgesetzlicher Bestimmung der goldnen Bulle Cap. V § 1 und 2 der Pfalzgraf bei Rhein und der Herzog von Sachsen Reichsverweser, *vicarii imperii*, in den deutschen Landen »ad manus futuri regis Romanorum«<sup>1</sup>. Nur solche Geschäfte, welche ihrer Natur nach untheilbar waren, führten beide Reichsverweser gemeinsam; im übrigen hatten sie getrennte Bezirke, der Pfalzgraf bei Rhein »in partibus Rheni ac Sueviae et in jure Franconico«, der Herzog von Sachsen »in locis, ubi jura Saxonica servantur«.

### § 29.

#### 4) Der Reichstag<sup>2</sup>.

Der Reichstag ist neben dem Kaiser Mitträger der Reichsgewalt. Bei allen wichtigeren Reichsgeschäften bedurfte der Kaiser der Mitwirkung und Zustimmung des Reichstages, doch liess sich auch der Reichstag ohne den Kaiser nicht denken. Beide zusammengenommen, der Kaiser auf der einen und das Corpus der Reichsstände auf der andern Seite, machten den allgemeinen Reichstag aus, sowie das englische Parlament auch den König mitbegreift, »rex in parlamento«. Der Reichstag war die vom Reichsoberhaupt

<sup>1</sup> J. v. Sartori, Reichsvikariatisches Staatsrecht. Augsb. 1790. Pütter, inst. § 504. Häberlin, B. III. § 504. S. 676. J. P. O. VIII. § 3. Wahlkap. 1792. A. III. § 14—18. XI. § 7. XIII. § 9.

<sup>2</sup> J. J. Moser, Von den deutschen Reichstagen. 1774. 2 Thle. Pütter, inst. § 136. Häberlin, B. I. § 136. S. 463 ff.

berufene, unter seiner Autorität berathende und beschliessende Versammlung sämmtlichen Reichsstände.

Jeder Gedanke an eine Volksvertretung war dem deutschen Reichstage fremd. An irgend eine planmässige Vertheilung der Stimmen, an eine systematische Zusammensetzung des Reichstages war niemals gedacht worden. Alles beruhte auf Herkommen und besonders historischen Rechtstiteln.

Reichsstand war, wer Sitz und Stimmrecht auf dem Reichstage hatte. Früher konnte der Kaiser allein Reichsstände kreiren, seit 1653 wurde aber die reichskollegialische Kooptation und die Habilitation mit einer reichsunmittelbaren Herrschaft, als einem für die dingliche Grundlage der Reichsstandschaft genügenden Lande, erfordert, um die Reichsstandschaft zu erwerben (Wahlkapit. Ferdinand's IV. 1653. A. 45. 1792. I § 5). Dieselbe haftete nicht an der Person des Landesherrn, auch nicht an der regierenden Familie, sondern war, kraft ihres dinglichen Charakters, auf das Land radicirt oder »gegrundfestigt«. Als Normaljahr für die Stimmenführung wurde das Jahr 1582 observanzmässig angesehen. Seit diesem Jahre hatte sich gewissermassen ein eisernes Inventar der weltlichen Stimmen des Fürstenrathes festgestellt<sup>1</sup>.

Seit dem 14. Jahrh. hatte man angefangen, auf dem Reichstage in drei Kollegien zu berathen, indem sich die Kurfürsten zuerst bei einzelnen Veranlassungen, dann regelmässig besonders versammelten und die Reichsstädte immer getrennt berathschlagt hatten. So entstanden: a) das Kollegium der Kurfürsten unter dem Vorsitze von Kurmainz, b) der Reichsfürstenrath, welcher in eine geistliche und eine weltliche Bank zerfiel. Unter den 100 Stimmen waren sechs Kurialstimmen, von denen vier der wetterauischen, schwäbischen, fränkischen und westfälischen Grafenbank, zwei den schwäbischen und rheinischen Prälaten gehörten; c) das Kollegium der Reichsstädte bestand aus der schwäbischen und der rheinischen Städtebank.

Früher hing es lediglich vom Kaiser ab, wann er einen Reichstag berufen wollte, später wurde er durch Wahlkap. A. XIII § 1 verpflichtet, dies wenigstens alle zehn Jahre zu thun. Seit 1663 war der Reichstag thatsächlich zu Regensburg permanent geworden. Die Reichsstände erschienen nicht mehr in Person, sondern durch

<sup>1</sup> J. J. Moser, Abhandlung von dem Ursprunge und dem Grunde der jetzigen Reichstagsstimmen in den Moserianis. Th. I. Nr. 1. Repertorium des Staats- und Lehren. B. IV S. 650. Reichsstand.

Bevollmächtigte mit gesandtschaftlichem Charakter, welche von den Instruktionen ihrer Auftraggeber abhängig waren. Der Kaiser wurde vertreten durch seinen Principalkommissarius, welchem ein Konkommisarius zur Seite stand. Die regelmässige Veranlassung zu den Berathschlagungen gab der Kaiser durch seine Propositionen; <sup>1</sup> doch stand den Reichsständen ebenso die Initiative zu. Die wirkliche Berathschlagung und Abstimmung fand getrennt in den drei Kollegien statt. Die beiden obern Kollegien suchten durch Re- und Korrelation sich zu einem gemeinsamen Schlusse zu vereinigen. War ein solches »conclusum commune duorum« zu Stande gekommen, so begann nun die Verhandlung mit dem Kollegium der Reichsstädte in gleicher Weise. Trat dieses bei, so hiess nun der Beschluss »commune trium« und wurde als Reichstagsgutachten, »consultum s. suffragium imperii«, an den Kaiser gebracht. Genehmigte dieser das Gutachten durch ein Ratifikationsdekret, so war es dadurch in einen Reichsschluss, »conclusum imperii«, verwandelt, welcher vollziehbar und publikationsfähig war. Am Ende eines Reichstages wurde das daselbst zwischen Kaiser und Ständen Vereinbarte zusammengestellt und als Reichsabschied, »Recessus imperii«, publicirt. Dieser Gebrauch fiel natürlich mit der eingetretenen Permanenz des Reichstages hinweg, daher datirt der jüngste Reichsabschied von 1654. Ein Reichsschluss konnte nur dann verfassungsmässig zu Stande kommen, wenn der Kaiser und alle drei reichsständischen Kollegien übereinstimmten. Nicht Stimmenmehrheit, sondern Stimmeneinheit der Kollegien war erforderlich. Innerhalb der Kollegien entschied dagegen regelmässig die Stimmenmehrheit, nur ausnahmsweise war dieselbe ausgeschlossen in folgenden Fällen: a) bei Religionsachen, b) in allen Fällen, wo die Stände nicht als Corpus betrachtet werden konnten, »ubi status imperii tamquam unum corpus considerari nequeunt«, oder mit andern Worten, wenn es sich um die Rechte der Einzelnen, »jura singulorum«, handelte, c) wenn die Reichsstände sich der Religion nach trennten und zwei Theile gegeneinander ausmachten, »jus eundi in partes«. Sobald das jus eundi in partes ausgeübt wurde, hörten die Reichsstände auch in Ansehung der betreffenden Angelegenheit auf, Ein Corpus zu sein, sie theilten sich vielmehr der Religion nach in zwei Corpora, das Corpus Evangelicorum und Catholicorum. Gerade in diesem Ausschluss der Stimmenmehrheit bei so wichtigen Punkten zeigt

<sup>1</sup> J. J. Moser Von den deutschen Reichstagsgeschäften. 1765.

sich die überhand nehmende Auflösung des Staatscharakters und die Hinneigung zum föderativen Prinzip im deutschen Reiche der letzten Jahrhunderte.

Zur Abkürzung der Geschäfte bediente sich der Reichstag der Deputationen, welche dieselbe Aufgabe und Stellung hatten, wie die parlamentarischen Kommissionen der Gegenwart. Man unterschied ordentliche und ausserordentliche Reichsdeputationen, doch waren erstere seit 1662 ausser Gebrauch gekommen.

### § 30.

#### 5) Die Reichsjustiz und die Reichsgerichte<sup>1</sup>.

Während im früheren Mittelalter der König als die Quelle aller Gerichtsbarkeit gegolten hatte, jeder Richter im Reiche als sein Stellvertreter zu Gericht sass und die Gerichtsbarkeit den Bann von ihm ableitete, war seit dem 14. Jahrhundert die Uebertragung des Königsbannes an die Landesherrn und ihre Richter ausser Gebrauch gekommen; somit war die Gerichtsbarkeit innerhalb der einzelnen Territorien zu einem rein landesherrlichen Rechte, zu einem Bestandtheile der Landeshoheit geworden. Trotzdem blieb der kaiserlichen Reichsjustiz immer noch ein grosses Gebiet, vor allem die Gerichtsbarkeit über alle Reichsunmittelbaren, welche keine andere Gewalt, als die Reichsgewalt, keinen andern Richter, als den Kaiser, über sich erkannten. Aber auch die Ausübung der Justiz über die Mittelbaren, obgleich sie als Bestandtheil der Landeshoheit galt, blieb doch jeder Zeit der Gewalt des Reiches untergeordnet. Nirgends in Deutschland war, wenigstens de jure, die oberstrichterliche Gewalt von Kaiser und Reich ganz und gar ausgeschlossen<sup>2</sup>. Wo es sich um Justizverweigerung und um Klagen über unheilbare Nichtigkeiten handelte, hatte die Reichsjustiz überall Abhülfe zu schaffen. Diesen wichtigen Aufgaben konnte die schwankende und unstäte Organisation des mittelalterigen königlichen Hofgerichtes (mit dem von Friedrich II. 1235 eingesetzten justitiarius) nicht mehr genügen. Je ernster man auf Herstellung

<sup>1</sup> Für das Geschichtliche kommt jetzt, ausser den allgemeinen Werken über Staats- und Rechtsgeschichte, in Betracht das gründliche und umfassende Werk von O. Franklin, Das Reichshofgericht im Mittelalter, I. Bd. Weimar 1867. Geschichte von Heinrich I. bis zum Uebergange und Anfange des Reichskammergerichts 1495. II. Bd. 1869. (Verfassung, Verfahren).

<sup>2</sup> J. J. Moser, Von der deutschen Justizverfassung 2 Thle. 1774. 4. Frhr. v. Senckenberg, Von der kaiserlichen höchsten Gerichtsbarkeit in Deutschland. Frankf. 1760. 4.

eines immerwährenden Landfriedens bedacht war, desto eindringlicher stellte sich auch die Forderung eines ständigen, geordneten und unabhängigen Reichsgerichtes heraus. Nach verschiedenen gescheiterten Versuchen kam endlich, als nothwendiges Korrelat des ewigen Landfriedens, unter Kaiser Maximilian I. die Errichtung »des Kaiserlichen und Reichskammergerichtes« am 7. August 1495 zu Stande.

1) Das Reichskammergericht<sup>1</sup> war das erste ständige oberste Reichsgericht in Deutschland. Es wurde nicht, wie das frühere Hochgericht, vom Kaiser allein, sondern vom Kaiser und den Reichsständen gemeinsam besetzt. Es bestand seit 1495 aus einem Kammerrichter, dem eigentlichen Stellvertreter des Kaisers, welcher womöglich ein Reichsfürst oder doch wenigstens gräflichen oder freiherrlichen Standes sein sollte, und aus 16 Beisitzern, welche zur Hälfte Graduirte der Rechte, zur Hälfte wenigstens ritterbürtig sein sollten. Die Zahl der Beisitzer wechselte mannigfach. Der Kaiser ernannte den Kammerrichter, die beiden diesem seit 1530 zur Seite stehenden Präsidenten und Einen Beisitzer. Alle übrigen Beisitzer wurden dem Gerichte von den Reichsständen nach Kreisen präsentirt und von diesem nach befundener Tüchtigkeit angenommen. Anfangs wechselte das Reichskammergericht seinen Sitz mehrfach, 1526 kam es nach Speyer, von 1689—1806 war sein Sitz zu Wetzlar. Es wurde durch Beiträge der Reichsstände erhalten. Das mangelhafte Eingehen dieser sog. Kammerzieler war ein Hauptgebrechen der ganzen Einrichtung. Seit dem westfälischen

---

<sup>1</sup> J. J. Moser, Justizverfassung B. II. S. 282, wo auch eine umfassende Literaturangabe sich findet. A. J. K. von Fahnenberg, Literatur des RKG. Wetzlar 1792. Julius Friedrich Malblank, Anleitung zur Kenntniss der deutschen Reichs-, Provinzialgerichts- und Kanzleiverfassung und Praxis. Nürnberg und Altdorf 1791. 4 Thele., vom RKG. handeln B. I., II. und IV. J. H. Frhr. v. Harpprecht's Staatsarchiv des K. und RKG. 4 Thele. Ulm und Frankf. 1757—1760. 4. Als Fortsetzung davon: Geschichte des K. und RKG. unter der Regierung Karl's V. 5 Theile. Frankf. 1767 und Geschichte des RKG. von den Jahren 1545—1558. 6 Theile. Ulm 1785. Benj. Ferd. Mohl, Versuch eines Systems der Gerichtsbarkeit des K. und RKG. 2 Thele. Tübingen 1791. S. Pütter, inst. § 263 ff. Gönner, Staatsr. § 311. Leist, Staatsr. § 125. Häßler, B. II. S. 299. Ueber den Process des RKG. vergl. besonders Pütter, nova epitome processus imperii amborum tribunalium supremorum, ed. IV. 1786. G. H. von Berg, Grundrecht der reichsgerichtlichen Verfassung und Praxis. Göttingen 1797. D. Danz, Grundsätze des Reichsgerichtsprocesses. Stuttg. 1795. Uebersichtlich für die Geschichte ist ein Aufsatz über das vormalige RKG. und seine Schicksale von Thudichum, Zeitschr. für deutsches Recht B. XX. S. 148—223.

Frieden war die Religionsgleichheit ein wichtiger Grundsatz in der Verfassung des RKG. (*»jus in partes eundi«*). Das Verfahren des RKG. richtete sich nach den RKGerichtsordnungen von 1495 und 1555. Das sog. Konzept *»einer erneuerten und verbesserten K. G. O.«* von 1613 erlangte niemals formell gesetzliche Gültigkeit, materiell enthielt es aber geltendes Recht. Die Kompetenz des RKG. war verschieden, je nachdem es sich um unmittelbare oder mittelbare Personen handelte. Klagsachen gegen Reichsunmittelbare konnten beim RKG. sofort in erster Instanz angebracht werden, wenn diesen nicht das Recht der Austräge zustand. Gegen Mittelbare konnte das RKG. in Civilsachen regelmässig nur in höherer Instanz angegangen werden; doch waren in dieser Beziehung fast alle grössern Länder durch *privilegia de non appellando* eximirt, so die kurfürstlichen Länder durch die G. B., später noch durch specielle Privilegien. In Kriminalsachen der Mittelbaren war jede Appellation an die Reichsgerichte ausgeschlossen. Aber auch aus solchen Ländern, welche *privilegia de non appellando* besaßen, konnte das RKG. Beschwerden wegen verweigerter oder verzögerter Justiz und Klagen wegen unheilbarer Nichtigkeit annehmen. In einzelnen Ausnahmefällen konnte, mit Uebergang der untern Instanzen, sogleich beim RKG. geklagt werden und fand hier ein kurzer schleuniger Process statt. Dahin gehörten die Landfriedens- und Religionsfriedens-Bruchsachen, die Fiskalsachen u. s. w. Gerade auf diesen Ausnahmefällen beruhte die Hauptbedeutung des RKGerichts. Das RKG. sollte jährlich durch Reichsdeputationen visitirt werden; die ordentlichen Visitationen hörten aber schon seit 1588 auf, die ausserordentlichen kamen nur selten zu Stande (zuletzt von 1767—1776). Gegen die Erkenntnisse des RKG. waren die Rechtsmittel der Restitution, der Revision, des Rekurses an den Reichstag unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, doch hatten sie meistens keinen Suspensiveffekt.

## 2, Der Reichshofrath<sup>1</sup>.

Durch die Errichtung des RKG. fiel keineswegs das Recht des Kaisers auf Entscheidung von Streitigkeiten fort und wurde ihm für

<sup>1</sup> J. Chr. v. Uffenbach, tractatus de consilio Caesareo imperiali aulico. Viennae et Pragae 1700. Fol. J. Ch. Herchenhahn, Geschichte der Entstehung, Bildung und gegenwärtigen Verfassung des kaiserlichen Reichshofrathes nebst der Verhandlungsart der darauf vorkommenden Geschäfte. Mannheim 1792. 3 Theile. Von dem Werke von Malblank kommt hier der III. Theil in Betracht. Moser, Deutsche Justizverfassung, Th. II. Pütter, inst. § 275 ff. Häberlin B. II. S. 371 ff.

einzelne Sachen sogar reichsgesetzlich vorbehalten, besonders wo es sich um die Aberkennung von Fürstenthümern und Grafschaften handelte. Für die reichs- wie die erbländischen Sachen hatte bereits Maximilian I. 1501 ein Hofrathskollegium bestellt. Ferdinand I. entzog demselben 1559 alle erbländischen Angelegenheiten, sodass es seit dieser Zeit lediglich als Reichshofrath erschien. Im westfälischen Frieden J. P. O. A. V. § 55 und 56 wurde der Reichshofrath grundgesetzlich als oberstes kaiserliches Gericht anerkannt. Der Kaiser war des Reichshofrathes einziges und oberstes Haupt; er war für sich allein berechtigt, Reichshofrathsordnungen zu erlassen. Wegen dieser engen persönlichen Verbindung wurde mit dem Tode jedes Kaisers der RHR. aufgelöst. Das Kollegium bestand aus einem Präsidenten, einem Vicepräsidenten und Reichshofräthen (regelmässig 18 an der Zahl), von denen wenigstens 6 evangelisch sein sollten. Sämmtliche Mitglieder des Reichshofrathes wurden vom Kaiser ernannt. Die Räthe theilten sich in die Herrn- und Gelehrtenbank. Der Präsident hatte nicht nur bei Stimmgleichheit eine entscheidende Stimme, sondern er hatte auch das Recht, die Sache in einem Gutachten dem Kaiser zur Entscheidung vorzulegen (»votum ad imperatorem«), wenn die Mehrheit nicht überwiegend war und beide Meinungen auf »stattlichen grundfesten Ursachen« beruhten, worin allerdings ein bedenkliches Stück Kabinetstjustiz lag. Der RHR. hatte als Gerichtshof regelmässig konkurrirende Gerichtsbarkeit mit dem RKG. Der Kläger oder Appellant hatte somit die Wahl, an welches von beiden Gerichten er sich wenden wollte. Die Prävention gab den Ausschlag; doch gab es Fälle, wo der Reichshofrath nach Gesetz oder Herkommen eine ausschliessliche Gerichtsbarkeit übte; dahin gehörten: alle italienischen Sachen, ganze Reichslehen in petitorio betreffende Prozesse, die Kriminalsachen der Reichsunmittelbaren. Wenn es sich jedoch um die Achtserklärung eines Reichsstandes oder um Entsetzung eines solchen von der Reichsstandschaft oder Landeshoheit oder um Suspension von ihrer Ausübung handelte, so konnte ein Erkenntniss nur durch einen förmlichen Reichsschluss zu Stande kommen. Ausser seiner Stellung als oberstes Reichsgericht war der Reichshofrath auch das einzige Kollegium, dessen sich der Kaiser in Reichsregierungssachen bediente.

3) Die Austräge<sup>1</sup>. Als die monarchische Gewalt, insbeson-

<sup>1</sup> H. C. Senckenberg, flores sparsi ad jus austraegarum tam legalium, qua conventionalium. Giess. 1739. Johann Jakob Prehn Von den Austrägen.

dere die königliche Gerichtsbarkeit in Deutschland immer mehr an Ansehen verlor, suchte man sich auf dem Wege der Einigung die Sicherheit der Rechtspflege zu verschaffen, welche die schwache Staatsgewalt zu gewähren nicht vermochte. Es wurden auf Grund der Einigung ein für allemal Formen festgestellt, in welchen die Vereinsgenossen erst in Güte, sodann im Wege Rechtens ihre Händel entscheiden lassen sollten. So entstanden die Austräge, nicht als Gerichte von Staatswegen, sondern als Gerichte auf Grund der geschlossenen Einigung. Das Austrägalwesen wurzelte so tief im Standesbewusstsein der Reichsunmittelbaren, dass auch mit der Gründung des Reichskammergerichts die Austräge nicht beseitigt werden konnten. Vielmehr erhielten sie 1495 eine reichsgesetzliche Sanktion, erfuhren aber zugleich eine völlige Umgestaltung. Die Austrägalinstanz wurde von nun an eine Institution der Reichsjustizverfassung, als Unterinstanz der Reichsgerichte. Man unterschied gewillkürte, privilegierte und gesetzliche Austräge. Das Austrägalverfahren war ein Vorzug der Reichsunmittelbaren, welches aber nach dem Range der Personen vielfach abgestuft war und sich in sehr verschiedenen Formen bewegte. Von den Erkenntnissen der Austrägalinstanzen konnte regelmässig an eines der höchsten Reichsgerichte appellirt werden. Bei diesen musste auch die Vollstreckung der rechtskräftig gewordenen Austrägalurtheile nachgesucht werden.

### § 31.

#### 6) Kriegs-, Finanz- und Polizeiwesen des Reiches.

##### A. Kriegswesen<sup>1</sup>.

1) In Friedenszeiten gab es keine Reichsarmee: sie wurde vielmehr nur im Falle eines Reichskrieges aus den Kontingenten der einzelnen Reichsstände zusammengesetzt. Die Grösse der von den Reichsständen zu stellenden Kontingente wurde früher nach der Wormser Reichsmatrikel von 1521 bestimmt (Schmauss B. I

---

insbesondere von dem, einem Kläger geringern Standes vortheilhaften Wege, einen Fürsten zu belangen. Halle 1779. J. J. Moser, Von der deutschen Justizverfassung I. 46. Malblank. IV. S. 420 ff. Von neueren Schriften ist zu nennen Fr. W. von Leonhardi, Das Austrägalverfahren des deutschen Bundes. Frankf. 1838, S. 16—87, woselbst auch eine vollständige Literaturangabe und ein übersichtlicher Aufsatz von L. K. Aegidi, Staatswörterbuch B. I. S. 533 ff.

<sup>1</sup> Pragmatische Erörterung der Grundsätze der deutschen Reichskriegsverfassung (v. G. F. v. Blum). Frankf. und Leipzig 1795. Pütter, inst. § 384 ff. Häberlin. B. II. S. 235 ff. Derselbe im Staatsarchiv I. Heft. A. IV.

Nr. XIII. S. 180 ff.) Später wurde durch den Reichsschluss von 1681 festgesetzt, dass die Reichsarmee in simplu aus 40,000 Mann und zwar 12,000 Mann zu Pferde und 28,000 Mann zu Fusse bestehen sollte. Ein anderer Reichsschluss desselben Jahres vertheilte die ganze Mannschaft auf die zehn Kreise und überliess jedem Reichskreise die Subrepartition der ihm angesetzten Quote. Seitdem ist bei jedem Reichskriege nicht nur der Kreismannschaftsfuss von 1681 wieder erneuert, sondern zugleich bestimmt worden, ob das Duplum, Triplum oder Quintuplum von den 40,000 Mann gestellt werden sollte. Jeder Kreisstand haftete dem Kreise für die richtige Stellung seines Kontingentes und musste zugleich für dessen Sold, Proviand, Munition und Rekrutirung sorgen. Die so zusammengesetzten Kreiskontingente traten alsdann unter Anführung der Reichsgeneralität zur Reichsarmee zusammen und wurden für Kaiser und Reich in Pflicht genommen. Der Höchstkommandirende wurde von Kaiser und Reich auf dem Reichstage ernannt. Um die durch einen Reichkrieg entstehenden Kosten, insofern dafür nicht von den einzelnen Kreisständen gesorgt werden musste, zu bestreiten, wurde eine Reichsoperationskasse gebildet. Daneben hatte jeder Kreis wieder seine Kreisoperationskasse, welche für Artillerie, Magazine, Lazarethe und andere ausserordentliche Ausgaben zu sorgen hatte. Die beiden Reichsfestungen Kehl und Philippsburg waren im Verfall. Neue Festungen durfte der Kaiser in der Reichsstände Landen nicht anlegen, ebensowenig vorhandene wiederherstellen oder mit Besatzung belegen. Auch über die Einquartierung der Reichsarmee konnte der Kaiser nur unter Zustimmung des Reichstags bestimmen.

Ein Reichkrieg, mochte er gegen Auswärtige oder gegen einen oder mehrere Reichsstände, als Reichsexekutionskrieg, geführt werden, konnte vom Kaiser nur unter Zustimmung des Reichstags erklärt werden. Dieselbe war ebenso nothwendig zu jedem Friedensschlusse des Reiches. Während eines einmal erklärten Reichkrieges durfte kein Reichsstand neutral bleiben oder einen Separatfrieden schliessen.

#### B. Finanzwesen<sup>1</sup>.

Eine allgemeine Besteuerung von Seiten des Reiches war noch im 13. und 14. Jahrh. unbekannt. Erst die langdauernden Kriege

<sup>1</sup> K. D. Hüllmann, Deutsche Finanzgeschichte des Mittelalters. Berlin 1805. K. H. Lang, Historische Entwicklung der deutschen Steuerverfassung seit den Karolingern bis auf unsere Zeiten. Berlin 1793. K. W. Frhr. v. Ulmen-

mit den Hussiten, später mit den Türken gaben Veranlassung zur Einführung allgemeiner ausserordentlicher Reichssteuern. Für die Umlage dieser Reichssteuer galt ein doppeltes Prinzip, das des gemeinen Pfennigs und das der Römermonate. Nach dem Prinzip des gemeinen Pfennigs wendete sich das Reich unmittelbar an jeden einzelnen Unterthanen und erhob von ihm die Reichssteuer. Auch der Reichsfürst erschien hier nur als Reichsunterthan und musste seine Vermögenssteuer entrichten. Ein Subkollekturrecht war ausgeschlossen, daher eine Abwälzung der Steuern auf die Unterthanen unmöglich. Die Umlage des gemeinen Pfennigs fand zuerst im Jahre 1431 statt und dann wiederholt im Laufe des 15. und 16. Jahrh. Aber gerade wegen ihrer Gerechtigkeit fand die Pfennigsteuer immer mehr Gegner im Fürstenstande und so kam es dahin, dass das mediate System der Römermonate (die damalige Form der Matrikularbeiträge) die Pfennigsteuer ganz verdrängte. Bei ersterem Steuerfusse wurde die Wormser Reichsmatrikel von 1524 zu Grunde gelegt. In derselben war, wegen des damals von Karl V. beschlossenen Römerzugs, auf die einzelnen Reichsstände eine gewisse Anzahl Truppen gelegt. Ihr Sold wurde zugleich dahin bestimmt, dass monatlich für einen Fussgänger 4, für einen Reiter 16 (später 12) Gulden gegeben werden sollten. Wenngleich jener Römerzug gar nicht zu Stande kam, so gebrauchte man doch die einmal gefertigte Matrikel dazu, um nach dem für die Mannschaft bestimmten monatlichen Solde die Geldbeiträge zu ausserordentlichen Reichsbedürfnissen zu bestimmen. Seit dem 17. Jahrh. bildeten die Römermonate die einzige ausserordentliche Reichssteuer, welche besonders zum Zwecke eines Reichskrieges verwilligt zu werden pflegte. Ein Römermonat, als Simplum, sollte dem Reiche 128,000 fl. bringen, brachte aber in der Mitte des 18. Jahrh. nur 50,000 fl. ein. Zur Unterhaltung des Reichskammergerichts wurde 1548 eine ständige und ordentliche Reichssteuer, der sog. Kammerzieler, übernommen.

Die Einnahmen des Kaisers aus dem Reiche waren so verschwindend klein (etwa 13,000 fl.), dass der Kaiser alle Regierungs- und Repräsentationskosten, einschliesslich der Unterhaltung des Reichshofrathes, aus seinen eigenen, erbländischen Einkünften bestreiten musste.

Die nach Römermonaten von den Reichsständen zu zahlenden

stein. Versuch einer kurzen, system. und historischen Einleitung in die Lehre des deutschen Staatsrechtes von Steuern und Abgaben reichsständischer Unterthanen und dem Steuerrechte der Reichsstände. Erlangen 1794.

Gelder mussten ganz zu dem Zwecke verwendet werden, für welchen sie verwilligt waren, Appropriation deshalb musste dem Reichstage über ihre Verwendung Rechnung gelegt werden. Als oberster Grundsatz des Reichsfinanzrechtes stand fest, dass auch in den zugelassenen nothdürftigen unverzüglichen Fällen die Steuer und dergleichen An- und Auflagen, es sei zu Kriegs- oder Friedenszeiten, anders nicht als mit Rath, Wissen und Verwilligung der Kurfürsten, Fürsten und Stände auf allgemeinen Reichstagen anzusetzen seien. I. P. O. A. VIII § 2. Wahlkap. A. V § 1. 2. Das Steuerverwilligungsrecht des Reichstage war ein völlig freies, ungebundenes. Dagegen war von einer Feststellung des Reichshaushaltsetats ebensowenig die Rede, wie von einer Kontrolle des gesammten Finanzwesens durch den Reichstag. Aus der Unregelmässigkeit und Armseligkeit der Finanzquellen ist zum grossen Theil der Verfall, die klägliche Machtlosigkeit und der endliche Untergang des ältern deutschen Reichs zu erklären.

### C. Polizeiwesen<sup>1</sup>.

Die Reichspolizeigewalt war in ihrer Wirksamkeit durch die Landesstaatsgewalt in die engsten Grenzen eingeschlossen, da die Ausführung aller Massregeln lediglich in den Händen der Einzelstaaten lag. Die Reichspolizeigesetzgebung (erste Reichspolizeiordnung von 1530), welche theils in eigenen Polizeiordnungen, theils in einzelnen Verordnungen über polizeiliche Gegenstände sich ausgesprochen hatte, war in hohem Grade lückenhaft, wurde wenig befolgt und gerieth fast ganz in Vergessenheit, da die allenthalben erlassenen Landespolizeigesetze für sie kaum noch ein Gebiet der Anwendung übrig liessen. Obgleich die Reichspolizeiordnung von 1577 weit hinter den Anforderungen der Zeit zurückblieb, so konnte man trotz aller Anläufe (I. P. O. VIII. § 2. 3.) sich nicht über eine allgemeine Reichspolizeiordnung vereinigen; die von 1577 blieb die neueste, nur einzelne, die Reichspolizei betreffende Reichsschlüsse wurden publicirt, z. B. wegen Abstellung der Handwerksmissbräuche, wegen der Duelle, wegen geheimer Verbindungen.

Bei der grossen staatlichen Zerstückelung des südlichen und

---

Juristisch das bedeutendste Werk aus der Reichszeit ist jedenfalls Günther Heinrich v. Berg, Handbuch des deutschen Polizeirechtes. Gött. 1799. 2. Aufl. I—VII. 1802. Pütter, inst. § 331 ff. Häberlin, B. II. S. 551 ff. Häberlin's Repertorium B. IV. Art. Polizei. Gerstlacher, corpus juris germ. B. I. Kap. IX. S. 426. Derselbe. Handbuch der deutschen Reichsgesetze Th. IX.

H. Schulze, Deutsches Staatsrecht.

westlichen Deutschlands war hier die Kreispolizei von grosser Bedeutung. Viele Gegenstände, welche sonst der Landespolizei zufielen, wurden in diesen noch aktiven Reichskreisen der Kreispolizei überlassen, welche theils auf Uebertragung der Reichsstaatsgewalt, theils auf freiwilliger Uebereinkunft der Kreisgenossen beruhte. Die grösseren Staaten dagegen, welche zu keiner Kreisverbindung gehörten oder für welche solche nur dem Namen nach bestand, besonders Oesterreich und Preussen, stützten schon zu Reichszeiten ihre innere Sicherheit lediglich auf die Landespolizei.

## II. Die Territorien.

### § 32.

#### Die Landeshoheit<sup>1</sup>.

Der erste Schritt zur Entstehung der Landeshoheit war die Auflösung der alten Gauverfassung, der zweite das Erblichwerden der Herzogthümer und Grafschaften. Aus den erblich gewordenen Reichsämtern der Herzöge, Markgrafen und Grafen und aus den Immunitätsbezirken der geistlichen und weltlichen Grossen ist die Landesherrlichkeit emporgewachsen. Das Wort »Landeshoheit« lässt sich erst seit dem XV. Jahrhundert nachweisen. Bis dahin fehlte es an einem technischen Ausdrucke für ein Verhältniss, welches selbst noch schwankend und im Werden begriffen war. Mit der Gerichtsbarkeit, »Zwing und Bann«, dem eigentlichen Kernpunkte der Landeshoheit, waren gewöhnlich aus besonderm Titeln noch andere Regalien verbunden. Anfangs nur ein Aggregat vieler, zufällig mit einander verbundener Berechtigungen, entwickelte sich die Landeshoheit seit dem XV. und XVI. Jahrhundert zu einer

<sup>1</sup> Ueber die geschichtliche Entwicklung der Landeshoheit siehe Eichhorn, Staats- und Rechtsgeschichte B. II. § 221—223, 299—314, B. III. § 396, 400, 418—434, B. IV. § 525, 526, 540—551, 595—598, 600—602, v. Schulte, Reichs- und Rechtsgeschichte, bes. § 68 und 69, Jos. Berchtold, Die Entwicklung der Landeshoheit in Deutschland in der Periode von Friedrich II. bis einschliesslich zum Tode Rudolfs von Habsburg, München 1863, I. Theil, Derselbe, Die Landeshoheit Oesterreichs nach den ächten und unächten Freiheitsbriefen, München 1862, C. Maurer, Art. »Landeshoheit« in Bluntschli's Staatsw. B. VI. S. 213 ff. Ueber die Landeshoheit des neuern Reichsstaatsrechtes handeln besonders J. J. Moser, Von der Landeshoheit der deutschen Reichsstände überhaupt, 1773, Derselbe, Von der deutschen Reichsstände Landen, deren Landständen, Unterthanen u. s. w., 1769, Pütter in seinen Beiträgen, 1777, Th. I. Nr. VI. XVII. XVIII. XIX, Ch. G. Biener, comment. de natura et indole dominii in territoriis Germaniae, Halae 1780, K. S. Zachariä, Geist der deutschen Territorialverfassung, Leipzig 1800.

wirklichen Staatsgewalt. Diese Ausbildung der Landeshoheit ging, wie alle Umgestaltungen dieser Art, nur allmählig und unmerklich vor sich. Die Reichsgesetze anerkannten und bekräftigten bloß, was sich im Laufe der Jahrhunderte gewohnheitsrechtlich gebildet hatte. In ihrer vollendeten Ausbildung, etwa seit dem westfälischen Frieden, war die Landeshoheit eine wahre Staatsgewalt über einen deutschen Partikularstaat, welche von dem Inhaber in eigenem Namen und aus eigener Macht, jedoch in Unterordnung unter die Reichsstaatsgewalt, ausgeübt wurde.

Der Landesherr war als solcher keineswegs Eigenthümer des Landes; doch wurde die Landeshoheit selbst, nach der eigenthümlichen Auffassung des damaligen unentwickelten Staatsrechtes, als ein auf dem Territorium haftendes Immobilienrecht angesehen. Beschränkt war die Landeshoheit 1) durch die Landesverfassung der einzelnen Territorien, besonders durch die Rechte der Landstände. Wo es aber dergleichen nicht gab, etwa in ganz kleinen Ländern, bildeten doch die wohlerworbenen Rechte der Unterthanen, der Gemeinden, Korporationen, der Kirche bedeutende Schranken gegen Willkür. 2) Durch die allgemein anerkannte Unterordnung der landesherrlichen Gewalt unter die Reichsgewalt. Die Unterordnung der Landeshoheit unter die Reichsgewalt machte sich besonders in folgenden Punkten geltend: a) der Reichsgewalt stand ein allgemeines Oberaufsichtsrecht über die Landesregierungen zu, kraft dessen besonders darüber gewacht wurde, dass die Landesherrn sich bei der Ausübung ihrer Staatsgewalt nach den reichsgesetzlichen Vorschriften richteten; b) kein Landesgesetz durfte absolut verbotenden Reichsgesetzen widersprechen oder die Verpflichtungen gegen den Reichsverband verletzen; c) die Unterthanen durften wegen Missbrauchs der Landeshoheit nicht nur aussergerichtlich bei dem Kaiser, sondern auch bei den höchsten Reichsgerichten Hülfe und Beistand suchen; d) alle Streitigkeiten zwischen deutschen Landesherrn durften nur auf rechtlchem Wege ausgemacht werden, alle Selbsthülfe war verboten (I. P. O. XVII. § 7 e, gegen Kaiser und Reich gerichtete Bündnisse waren verboten (I. P. O. VIII. § 2. f); unter Einhaltung der reichsgesetzlichen Formen konnte ein Landesherr zur Strafe seiner Landeshoheit durch die Reichsgewalt entsetzt werden. Abgesehen von diesen ganz bestimmt gezogenen Grenzen war aber die Landeshoheit als eine zwar untergeordnete, aber doch selbständige Gewalt gegen alle Eingriffe selbst von Seiten des Reichsoberhauptes und der höchsten

Reichsgerichte verfassungsmässig geschützt. Ja, die Reichsgewalt war verpflichtet, die Landesherrn<sup>7</sup> auch gegen Eingriffe von Seiten ihrer Unterthanen, ihrer Mitstände und auswärtiger Mächte im Besitze ihrer Hoheiten und Gerechtsame zu vertheidigen.

### § 33.

#### Staatsrechtliche Verschiedenheit der deutschen Territorien<sup>1</sup>.

Reichsstaatsrechtlich war die Landeshoheit in allen deutschen Staaten sich völlig gleich, aber trotz dieser sich gleich bleibenden Bedeutung der Landeshoheit war die innere Verfassung der deutschen Einzelstaaten unendlich verschieden. Unter den (im J. 1793 noch vorhandenen etwa 324) reichsständischen Territorien gab es lehenbare und allodiale, zusammengesetzte und einfache Territorien. Am wichtigsten aber war die Eintheilung in monarchische und republikanische, in geistliche und weltliche Staaten.

Die weltlich-monarchischen Staaten waren Kurfürstenthümer, Herzogthümer, Markgrafschaften, Fürstenthümer, Grafschaften u. s. w.; ihre Verfassung war so verschieden, wie ihr Titel. Auch die Grösse der Länder war nicht ohne Einfluss auf ihre staatliche Organisation, indem in ganz kleinen Gebieten keine so umfassenden Einrichtungen in Bezug auf Polizei-, Finanz- und Militärwesen durchgeführt werden konnten, wie in grösseren Staaten. Subjekt der Landeshoheit war hier der durch die Erbfolgeordnung zur Regierung berufene Kurfürst, Herzog, Fürst oder Graf. Die geistlich-monarchischen Staaten waren sämmtlich Wahlstaaten<sup>2</sup>. Hierher gehörten die drei geistlichen Kurfürstenthümer, die Erzbisthümer, die Bisthümer, die gefürsteten und nicht gefürsteten Prälaturen. Hier war die Landeshoheit mit einem reichsunmittelbaren Kirchenamte verbunden. Der durch kanonische Wahl des Kapitels erwählte Erzbischof, Bischof, Abt oder Prälat war hier

<sup>1</sup> Eine belehrende Schilderung der Staatszustände in den einzelnen Territorien giebt Cl. Th. Perthes. »Das deutsche Staatsleben vor der Revolution.« Hamburg und Gotha 1845.

<sup>2</sup> Joseph v. Sartori, Geistliches und weltliches Staatsrecht der deutschen Erz-, Hoch- und Ritterstifter. Nürnberg 1788—91. 2 Theile. (Wilibald Held) Reichsprälatisches Staatsrecht. Kempten 1785. 2 Bde. Es gab in Deutschland 4 reichsunmittelbare Erzbisthümer, darunter drei geistliche Kurfürstenthümer, 19 Bisthümer und 61 Reichsprälaturen, dazu kam noch der Hochmeister des Deutschen Ordens zu Mergentheim und der Johannitermeister zu Heitersheim.

das Subjekt der Landeshoheit welchem die Regierungsrechte vom Kaiser geliehen wurden. Die (etwa 51) Reichsstädte waren Republiken; ihre Verfassung war sehr verschieden, doch galt überall die Korporation der ganzen Bürgerschaft als das wahre und einzige Subjekt der Staatsgewalt; nur die Ausübung und Verwaltung der obrigkeitlichen Gewalt war einem Magistratskollegium oder Rath übertragen<sup>1</sup>.

Die bisher genannten Landesherrschaften waren sämmtlich zugleich Reichsstände. Es gab aber zahlreiche Gebiete, deren Inhaber landesherrliche Rechte ausübten, ohne der Vorzüge der Reichsstandschaft zu geniessen. Hierher gehörten vor allem die Reichsritter und ihre Gebiete<sup>2</sup>. (Es gab etwa 1475 reichsfreie Rittergüter. In Schwaben, Franken und am Rhein hatten sich viele ritterliche, dem niederen Adel angehörige Familien der Landeshoheit nicht unterworfen; sie genossen nicht nur für ihre Person, sondern auch für ihre Gebiete vollkommene Reichsunmittelbarkeit, dergestalt, dass sie von aller landesherrlichen Gewalt befreit und nur der Reichsstaatsgewalt unterworfen waren. Zur Erhaltung ihrer bevorrechteten Stellung hatten sich diese ritterschaftlichen Familien schon seit dem XIV Jahrhundert zu Bündnissen vereinigt. Aus diesen war die korporative Verfassung der Reichsritterschaft hervorgegangen. Das gesammte reichsritterschaftliche Corpus zerfiel in drei Kreise, welche unter sich in Vereinigung standen und ein Ganzes bildeten. Die Kreise wurden wieder in mehrere Kantons oder Ritterorte, letztere zuweilen wieder in Bezirke oder Quartiere getheilt. Die Reichsritter übten über ihre Besitzungen allerdings landesherrliche Rechte aus, jedoch erlitt ihre Landesherrlichkeit Einschränkungen durch die Reichsgewalt und ihre

<sup>1</sup> Moser Von der reichsstädtischen Regimentsverfassung, 1772. Häberlin B. II. Kap. V. S. 117 ff. G. W. Hugo, Die Mediatisirung der deutschen Reichsstädte. Karlsruhe 1838.

<sup>2</sup> J. St. Burgmeister, Reichsritterschaftliches Corpus juris oder Codex diplomaticus. Ulm 1707. 4. Desselben Status equestris imperii Romano-germanici. Ulm 1709. 4. Desselben Manuale equestre. Ulm 1720. 4. Dessen Thesaurus juris equestris. Ulm 1718. 2 The. Dessen Bibliotheca equestris. 2 Bde. Ulm 1720. 4. Lünig, Reichsarchiv. Part. spec. Cont. III. Jacob Mader, Sammlung reichsgerichtlicher Erkenntnisse in Reichsritterschaftssachen. Frankf. u. Leipzig 1780—90. J. G. Kerner, Allgemeines positives Staatslandrecht der unmittelbaren freien Reichsritterschaft. 3 Bde. Lemgo 1786—89. Chr. L. Pfeiffer, Versuch eines ausführlichen Privatrechtes des deutschen Reichsadels. J. L. Klueber, isagoge in elementa juris publici, quo untuntur nobiles immediati. Erlangae 1793.

eigene korporative Verfassung. In ähnlichen Verhältnissen, wie die Reichsritter, standen noch einzelne im Reiche zerstreute Landesherren, welche reichsunmittelbar, aber nicht reichsständisch waren. Hierher gehörten die sog. adligen Gauerbschaften, unter ihnen die Burg Friedberg und Gelnhausen. Endlich gab es sogar Reichsdörfer<sup>1</sup>, d. h. freie Landgemeinden mit selbstgewählter Obrigkeit, welche unmittelbar unter Kaiser und Reich standen.

### § 37.

#### Staatliche Entwicklung der beiden Grossmächte im Osten Deutschlands.

Während im Süden und Westen Deutschlands der klassische Boden jener grenzenlosen Zerstückelung und Kleinstaaterei war, aus welcher nur einzelne lebensfähige mittlere Territorien hervorragten, hatten sich im östlichen Deutschland zwei grossmächtliche Staatsbildungen entwickelt, welche nur nominell mit dem Reiche in Zusammenhang standen, sonst aber ihren staatlichen Schwerpunkt in sich selbst trugen. Ohne eingehende Berücksichtigung ihrer staatlichen Eigenthümlichkeiten bleibt die deutsche Staatsgeschichte unverständlich<sup>2</sup>. Beide Mächte hatten den gleichen Ausgangspunkt von der, auf ursprünglich slavischem Boden gegründeten Markgrafschaft. Ihr weiterer Entwicklungsgang und ihr Endziel waren aber mit geschichtlicher Nothwendigkeit durchaus verschieden.

#### 1) Oesterreich<sup>3</sup>.

Als die bayerische Ostmark 1156 vom Herzogthum Bayern getrennt wurde, erhielt das neue Herzogthum bereits eine weitgehende

<sup>1</sup> Ernst Ludwig v. Dachröden Versuch eines Staatsrechtes der freien Reichsdörfer. B. I. Leipzig 1785.

<sup>2</sup> Es ist eine Lücke in der herkömmlichen Behandlung der deutschen Staats- und Rechtsgeschichte, dass man die verkommenen Staatsatome im südlichen und westlichen Deutschland als allein würdiges Objekt der Betrachtung mit Vorliebe behandelt, während man den Grossstaat Oesterreich und die Anfänge des Staates, welcher zuerst den Staatsgedanken in Deutschland verwirklichte und die Keime des wiedergeborenen deutschen Reiches virtuell in sich trug, fast ganz ignorirt.

<sup>3</sup> Eine werthvolle Untersuchung über die frühreife Entwicklung der Landeshoheit zur vollen Territorialgewalt in Oesterreich giebt Berchtold, Die Landeshoheit Oesterreichs. 1862. Für die spätere Zeit: Cl. Th. Perthes, Politische Zustände und Personen in den deutschen Ländern des Hauses Oesterreich von Karl VI. bis Metternich. Gotha 1869. Franz Ferdinand Schrötter, Abhandlungen aus dem österreichischen Staatsrechte. 5 Bde. Von demselben

Selbständigkeit unter den babenbergischen Herzögen. Als dasselbe 1278 mit den Herzogthümern Steiermark und Krain an das Haus Habsburg kam, gelang es diesem hochstrebenden Geschlechte durch kluge Familienpolitik, zu diesem ursprünglichen Gebiete immer neue deutsche und ausserdeutsche Länder hinzu zu erwerben und es gab eine Zeit, wo das Haus Habsburg mit seinen östlichen Ländern die Krone Spaniens und die weiten Gebiete der neuentdeckten westlichen Hemisphäre vereinigte. Aber auch als die Weltmacht Karl's V. sich unter die beiden Linien des Hauses Habsburg vertheilt hatte, blieb der Besitzstand der deutschen Linie Ferdinand's I. im Osten Europas ein gewaltiges Länderkonglomerat, welches seine Einheit wesentlich in der Person des Herrschers und seiner Dynastie fand. Der Erzherzog von Oesterreich, Herzog von Kärnthen, Steiermark, Krain, gefürsteter Graf von Tirol u. s. w. trug auch die Königskronen von Ungarn und Böhmen. Durch die pragmatische Sanktion<sup>1)</sup> wurde wenigstens die Einheit der Thronfolge für alle jene zahlreichen Länder mit ihrer manigfaltigen Staatsverfassung hergestellt. Den staatsklugen konservativen Reformbestrebungen der Kaiserin Maria Theresia (1740—1780) gelang es, zuerst wenigstens im Heer- und Finanzwesen, ein Gesammtösterreich herzustellen, während die überstürzenden Neuerungen Joseph's II. nicht im Stande waren, die festbegründete Eigenthümlichkeit der einzelnen Länder zu brechen und eine abstrakte Staatseinheit durchzuführen. Seit 1437 wurde, nach einem feststehenden Gebrauch und einer politischen Nothwendigkeit, stets der Chef der deutsch-habsburgischen Linie, das Oberhaupt dieses weiten Ländergebietes, zum römischen Kaiser und deutschen Könige gewählt. Die an sich machtlos gewordene Wahlkrone hatte auf dem Haupte eines solchen Monarchen immer noch die Bedeutung, dass sie ihrem Inhaber den höchsten Rang unter den Herrschern Europas, den alles überstrahlenden und gewissermassen zusammenhaltenden Kaisertitel und immerhin einen gewissen Einfluss auf die Reichsangelegenheiten gewährte, welcher sich unter Umständen im Interesse der österreichischen Hauspolitik verwerthen liess. Trotz dieser traditionell an

---

Verfasser: Versuch einer österreichischen Staatsgeschichte 1771. H. Schulze, Art. Habsburger, in Bluntschli's Staatsw. B. IV. Carl von Hoek, Der österreichische Staatsrath 1760—1848, fortgesetzt von Prof. Dr. H. J. Bidermann. Wien 1879.

<sup>1)</sup> Vergl. besonders Bidermann in Grünhut's Zeitschr. Bd. II. S. 123 bis 156. S. 218—253 Entstehung und Bedeutung der pragmatische Sanktion.

das Haus Oesterreich geknüpften Kaiserwahl war der staatsrechtliche Zusammenhang der österreichischen Länder mit dem deutschen Reiche schon seit der Mitte des 14. Jahrhunderts völlig gelockert. Gestützt auf die von ihm selbst angefertigten unächtigen Privilegien, nimmt der hochstrebende Herzog Rudolf IV. (1358—1365) für sich und seine Lande fast volle Souveränitätsrechte und eine so unumschränkte Gewalt in Anspruch, wie ein absoluter Monarch des 18. Jahrhunderts: »praeterea quidquid dux Austriae in terris suis seu districtibus suis fecerit vel statuerit, hoc imperator neque alia potencia modis seu viis quibuscunque non debet in aliud quoquo modo in posterum commutare«. Kraft dieser Privilegien kann der Herzog von Oesterreich in Ermangelung von Geblüts-erben, ohne Rücksicht auf die Oberlehensherrlichkeit des Reiches, frei über alle seine Lande disponiren; er erhält die freieste Erwerbsbefugniss neuer Länder, auf welche alle diese Vorrechte von selbst übergehen sollen. Zwar bleibt der Herzog Vasall des Reiches, aber blos dem Namen nach, er braucht seine Lehen nur auf österreichischem Grund und Boden zu empfangen und leistet so gut wie keine Lehndienste, nimmt unmittelbar nach den Kurfürsten seinen Platz ein, hat alle Rechte der übrigen Reichsfürsten und kann in jeder Gefahr vom Reiche Hülfe fordern, aber zu Kriegsdiensten und Geldleistungen ist er dem Reiche so wenig verpflichtet, wie zum Besuche der Reichstage. Er ist der Reichsgerichtsbarkeit selbst nicht unterworfen und in seinen Landen der oberste und einzige Gerichtsherr. Jeder Einfluss der Reichsgerichte ist von den österreichischen Erblanden ausgeschlossen. Bezeichneten diese in den unächtigen Privilegien Rudolf's IV. in Anspruch genommenen Vorzüge vorläufig auch nur die Tendenz der österreichischen Hauspolitik, so wurden sie doch nach und nach vollständig durchgesetzt und bildeten die Grundlage der fast souveränen Stellung Oesterreichs dem Reiche gegenüber. Diese Stellung, die jeden Vortheil, welchen die Verbindung mit dem Reiche gewähren konnte, verschaffte, ohne irgend eine Verpflichtung aufzuerlegen, hat Oesterreich durch alle Jahrhunderte behauptet. In keinem Lande galt die Reichsgewalt so wenig, als in den eigenen Erblanden des Kaisers. Schon Pufendorf behauptet daher, wenn einmal die Kaiserkrone an ein anderes Haus kommen würde, so wäre staatsrechtlich jede Verbindung zwischen den österreichischen Ländern und dem Reiche aufgehoben.

Durch seinen schroffen Gegensatz zur Reformation sperrte sich Oesterreich hermetisch von der deutschen Bildung, besonders den

Universitäten und der Literatur ab. Als vielsprachige Völker beherrschende Macht konnte es seine Impulse nicht von der deutschen Nationalität, noch weniger von den engen deutschen Reichsverhältnissen erhalten und musste die bewegende staatliche Kraft in sich selbst suchen. So kulturgeschichtlich vom deutschen Leben, staatsrechtlich vom deutschen Reichskörper getrennt, seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts auch territorial auf den Osten zurückgedrängt, seit 1804 mit der neuen erblichen Kaiserwürde bekleidet, war Oesterreich seit Jahrhunderten zu einer europäischen Grossmacht geworden, welche in dem deutschen Staatensystem keinen entsprechenden Platz mehr finden konnte. Dass das nominelle staatliche Band, welches Oesterreich an Deutschland kettete, 1866 zerschnitten wurde, war kein willkürlicher Akt der vorübergehenden Feindschaft einer rivalisirenden Macht, sondern das reife Resultat einer halbtausendjährigen Geschichte. Erst seit dieser Zeit ist Deutschland sich selbst wiedergegeben, Oesterreich aber auf seine grosse Mission, zahllose Völker und Völkerfragmente durch die immanente Kraft des deutschen Geistes zu einer höheren staatlichen und menschlichen Kultur zu erheben, deutlich hingewiesen. Nach Lösung des unhaltbar gewordenen staatlichen Bandes und nach Beseitigung aller kollidirenden Interessen wird die Annäherung des wiedergeborenen deutschen Reiches und des verjüngten österreichischen Kaiserstaates nicht bloß als ein österreichisches und deutsches, sondern als ein europäisches Bedürfniss immer mehr empfunden werden. Diese Annäherung wird in einem völkerrechtlichen Verbande ihren Ausdruck finden, dessen zweckentsprechende Formulirung den Herrschern und Staatsmännern beider Reiche gewiss gelingen wird.

## 2 Brandenburg-Preussen<sup>1</sup>.

Grundlage dieses jungen Grossstaates ist die Markgrafschaft Brandenburg, in welcher seit 1415 das süddeutsche Fürstengeschlecht der Zöllern die Herrschaft erwarb, doch zeichnet sich anfangs ihre Herrschaft in den brandenburgischen Landen durch nichts vor der staatlichen Entwicklung der übrigen deutschen Territorien aus; sie bewegte sich vielmehr ganz in den Bahnen reichsfürstlicher Politik, welche nach möglichster landesherrlicher Selbständigkeit strebte, ohne aus dem Rahmen des Reichsverbandes herauszutreten.

<sup>1</sup> Eine Skizze der staatsrechtlichen Genesis dieses Staates habe ich in meinem »Preussischen Staatsrechte« B. I. S. 22—130 gegeben, wo sich auch eine hinreichende Literaturangabe findet.

Der Gründer eines modernen, einheitlichen Staatswesens, in welches er den Keim des werdenden Grossstaates legte, ist Friedrich Wilhelm der grosse Kurfürst (1640—1686). Alle die zahlreichen Herzogthümer Fürstenthümer und Grafschaften, welche er bereits besass und noch hinzuerwarb, hatten ihre verschiedenen Verfassungen, welche den privilegierten Ständen weitgehende Machtbefugnisse einräumten und den Landesherrn aufs äusserste beschränkten. Alle diese Länder waren aufs schärfste von einander geschieden und in dem privilegierten Ständethum fand der Partikularismus seine schroffsten Vertreter. So hatten diese verschiedenartigen Länder ihren Mittelpunkt lediglich im Landesherrn. Von diesem allein konnte der Versuch ausgehen, aus diesem Aggregat von Ländern einen einheitlichen Staat zu schaffen. Der staatliche Neubau konnte nur auf monarchischer Grundlage, im Kampf mit dem partikularistischen Ständethum geführt werden. Diesen Kampf eröffnete der grosse Kurfürst auf der ganzen Linie von Kleve bis nach Preussen und führte ihn siegreich durch. Bei seinem Tode war die Macht des Ständethums auf dem politischen Gebiete vollständig gebrochen. Alle staatliche Gewalt konzentrirte sich von nun an im Monarchen. Besonders machte der grosse Kurfürst sein Finanzwesen unabhängig von ständischer Bewilligung und legte feste ökonomische Grundlagen für seine Heereseinrichtungen. Er schuf eine ansehnliche stehende Armee und gewann damit einen bedeutsamen Einfluss auf die europäische Politik. Durch den Frieden von Wehlau 1657 und Oliva 1660 erwarb er die Anerkennung der Souveränität des Herzogthums Preussen, welches ausserhalb des deutschen Reichsverbandes stand. Bis zu den Zeiten Friedrich Wilhelm's gab es keinen Gesamtstaat, sondern nur einzelne Länder, welche in weiter Ausdehnung vom Niemen bis über den Rhein, ohne äussern und innern Zusammenhang untereinander, zerstückelt dalagen. Aus diesen disparaten Elementen galt es einen Staat zu schaffen, eine neue Macht im alten Europa. Die Gründung des brandenburgisch-preussischen Staates ist das grossartige Resultat der staatsmännischen Arbeit eines einzigen Mannes.

Das machtvoll emporgewachsene Staatsgebäude des Vaters krönte sein Sohn Friedrich I. 1701 durch die preussische Königswürde, welche auf das ausserhalb des deutschen Reiches belegene Herzogthum Preussen gegründet war. Wiederum war es dessen Sohn König Friedrich Wilhelm I. (1714—40), welcher dem jungen Staate eine einheitliche innere Verwaltungsorganisation, ein wohl

gegliedertes Behördensystem und ein ausgebildetes Verwaltungsrecht gab, wie auch er es war, welcher dem preussischen Staate seinen vorwiegend militärischen Charakter aufprägte. Seit König Friedrich Wilhelm I. unterscheidet sich der preussische Staat durch seinen wahrhaft staatlichen Charakter, freilich in Form des monarchischen Absolutismus, in allen seinen Institutionen von den unfertigen Staatsgebilden des übrigen Deutschlands. Mit dem gefüllten Schatze und der wohlgerüsteten Armee seines Vaters erhob König Friedrich II. den jungen Staat zur anerkannten europäischen Grossmacht. Hatten sich der grosse Kurfürst, König Friedrich I. und König Friedrich Wilhelm I. immer noch als Reichsfürsten gefühlt, so war, nach Friedrich's II. entscheidenden Siegen über das Haus Oesterreich, jede fernere Unterordnung Preussens unter die von Oesterreich gehandhabte Reichsgewalt unmöglich geworden. Eine neue Grossmacht, auf wesentlich deutscher und evangelischer Grundlage, stand dem kosmopolitischen und katholischen Oesterreich gegenüber. Der damit gegebene Dualismus zweier Grossmächte im deutschen Staatensystem machte von nun an jede Reform, ja die Fortexistenz des deutschen Reiches, auf den gegebenen Grundlagen unmöglich. Aber der Staat Preussen, welcher sich vorübergehend dem deutschen Leben entfremdet und das Gefüge des alten deutschen Reiches gesprengt hatte, trug alle Bedingungen in sich, um der staatliche Krystallisationskern eines neuen deutschen Reiches zu werden.

---

## Zweites Kapitel.

### Die Auflösung des deutschen Reiches und der Rheinbund.

#### § 35.

#### Der Krieg mit Frankreich und der Frieden von Lüneville<sup>1</sup>.

Längst war das deutsche Reich aus den Fugen gegangen. Den grossen Landesherrn gegenüber, welche zum Theil fremde Königs-

Hauptwerk für diese ganze Zeit ist Ludwig Häusser's Deutsche Geschichte vom Tode Friedrich's des Gr. bis zur Gründung des deutschen Bundes, 4 Bde. 3. Aufl. Berlin 1861—63, ferner Heinrich v. Sybel, Geschichte der Revolutionszeit von 1789—1795. 4 Bde. 4. Aufl. B. 5 von 1795—1800. 2. Aufl. 1878. J. v. Ranke. Ursprung und Beginn der Revolutionskriege 1791

kronen trugen, war die Reichsgewalt thatsächlich machtlos, nur den schwachen und kleinen Staatsgebilden im Süden und Westen gegenüber »behauptete sie noch eine gewisse Autorität. Aber die lose Form des Reiches war, als untrennbar gedachter Bestandtheil des alten Gleichgewichtssystems mit allen europäischen Verhältnissen so eng verflochten, dass es noch der grössten Katastrophe bedurfte, um die selbst in ihrer Altersschwäche noch ehrwürdige Form des deutschen Reiches völlig zu sprengen. Es war die französische Revolution mit ihren weitem weltgeschichtlichen Konsequenzen, welche auch »das heilige römische Reich deutscher Nation« in den allgemeinen Umsturz zog. Acussere Veranlassung zum Zusammenstosse mit Frankreich gaben mancherlei gegenseitige Beschwerden: so nahmen die durch die Dekrete der französischen Nationalversammlung vom 4. August 1789 in ihren Rechten in Elsass und Lothringen gekränkten Reichsstände den Schutz des Reichs in Anspruch (Reuss, Staatskanzlei Bd. 24—26, 29, 30, wo auch »das ausgiebige Reichsgutachten« zu finden); so beschwerte sich Frankreich über die Unterstützung, welche die Emigranten in ihren Invasionsplänen, besonders beim Kurfürsten von Trier fanden. Der tiefere innere Grund des unvermeidlichen Zusammenstosses lag aber in dem unversöhnlichen Gegensatze zwischen der mittelalterig-feudalen Staatsordnung des Reiches und den Prinzipien der Revolution mit ihrem ausgesprochenen Charakter einer europäischen Propaganda. Vor allem bedurfte aber die radikale Jakobinerpartei im Konvente des Krieges, um ihre blutgetränkte Schreckensherrschaft im Innern Frankreichs zu behaupten. Am 20. April 1792 erklärte Frankreich

und 1792. Leipzig 1875. Ferner das bereits erwähnte Werk von Perthes, Das deutsche Staatsleben vor der Revolution. 1845. Derselbe, Politische Zustände in Deutschland zur Zeit der französischen Herrschaft. Das südliche und westliche Deutschland. 1862. Derselbe, Politische Zustände in den deutschen Ländern Oesterreichs. 1869. L. Ennen, Frankreich und der Niederrhein oder Geschichte von Stadt und Kurstaat Köln seit dem 30jährigen Kriege bis zur französischen Revolution. 2 Bde. Köln 1855—56. Hermann Hüffer, Diplomatische Verhandlungen aus der Zeit der französischen Revolution. B. I.: Oesterreich und Preussen, gegenüber der französischen Revolution bis zum Abschlusse des Friedens von Campo-formio. Bonn 1868. Heinrich von Treitschke, Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert. I. Th. bis zum zweiten Pariser Frieden, Leipzig 1879, ist durch lichtvolle Uebersicht über die Thatsachen, so wie durch Gedankenreichthum hochbedeutsam für die neueste deutsche Staatsgeschichte. Die wichtigsten Urkunden und Aktenstücke dieser Zeit finden sich bei Philipp Anton Guido v. Meyer, Corpus juris confederationis Germanicae, ergänzt und fortgesetzt von Heinrich Zöpfl, Th. I.: Staatsverträge. III. Aufl. Frankf. a. M. 1858. Auf dieses Werk verweisen die meisten Citate im Texte.

den Krieg an Oesterreich. Mit Oesterreich verband sich Preussen durch Bündnißvertrag vom 7. Februar 1792. Erst nachdem die Franzosen bereits Mainz und die Niederlande erobert hatten, ermannte sich der Reichstag zur Erklärung des Reichskrieges. Der Mangel an Einheit in der militärischen Führung, der Widerspruch in den politischen Interessen Oesterreichs und Preussens, die Verfallenheit des Reiches und seiner Wehrverfassung, der Egoismus der einzelnen Reichsstände vereitelten die militärischen Erfolge der deutschen Waffen. So schloss der König von Preussen am 5. April 1795 nicht nur als »Roi de Prusse«, sondern auch als Kurfürst von Brandenburg und »Co-état de l'empire« den durch die politischen Umstände entschuldigenden, dennoch aber reichskonstitutionswidrigen Frieden von Basel (Martens Rec. B. VI. S. 495). In einem Vertrage vom 17. Mai wurde eine Demarkationslinie gezogen, wodurch das nördliche Deutschland vom südlichen getrennt und für neutral erklärt wurde (Martens VI. p. 503). Auf dieser Grundlage schloss Hessen-Kassel ebenfalls einen Separatvertrag mit Frankreich. Württemberg, Baden, der schwäbische Kreis und Pfalz-Bayern folgten 1796 diesem Beispiele. Auf Grundlage des Präliminarvertrages von Leoben vom 18. April 1797 schloss endlich auch Oesterreich am 17. Oktober 1797 den Frieden von Campoformio (G. v. Meyer, Corpus juris conf. 3. Aufl. I Th. S. 106) mit der französischen Republik. Es verzichtete dadurch auf die Niederlande und die Lombardei, sowie auf die lehensherrlichen Rechte des Reiches in Italien, erhielt dagegen einen grossen Theil des venetianischen Gebietes; auch wurde die Abtretung des linken Rheinufers vorläufig verabredet. Bereits im November 1797 wurde der Friedenskongress zu Rastatt eröffnet, ging aber durch den im J. 1799 ausgebrochenen Krieg erfolglos auseinander. Die unglücklichen Schlachten von Marengo (am 14. Juni 1800) und Hohenlinden (am 3. December 1800) nöthigten zum Frieden von Luneville, welchen der Kaiser für sich und das Reich am 9. Februar 1801 abschloss (G. v. Meyer S. 1 ff.). Die nachträgliche Genehmigung des Reichstages erfolgte am 7. März, das kaiserliche Ratifikationsdekret am 9. März 1801. Der Frieden von Luneville ruht auf den Grundlagen des Friedens von Campoformio. Die dort gemachten Abtretungen Oesterreichs: Belgien, Oberitalien westlich von der Etsch wurden wiederholt, der Thalweg der Etsch bildete die Grenze, Istrien, Dalmatien, Venedig fielen Oesterreich zu. Der Grossherzog von Toskana und der Herzog von Modena sollten für den Verlust ihrer italienischen Besitzungen in

Deutschland entschädigt werden. Die Abtretung des linken Rheinufers, wodurch Deutschland mehr als 1150 Q. M. und 3½ Millionen Bewohner verlor wurde jetzt öffentlich ausgesprochen. der Thalweg des Rheines sollte von nun an die Grenze zwischen der französischen Republik und dem deutschen Reiche bilden. Völlig neu war aber die Bestimmung des A. VII über die Entschädigungen der erblichen Fürsten. In seinem Vollzuge war bereits die territoriale und politische Umgestaltung des Reiches eingeschlossen. Dar-nach sollten nämlich die erblichen Landesherrn, welche auf dem linken Rheinufer Verluste erlitten hatten, »eine Entschädigung im Schoosse des Reiches erhalten, in Folge von Anordnungen, welche auf diesen Grundlagen weiter festgestellt werden sollten«. Damit war der längst von den Franzosen erstrebte Grundsatz der Säkularisation deutlich genug ausgesprochen. Die Dynastien wurden entschädigt, das Reich verlor. Am 24. August 1802 trat die ausserordentliche Reichsdeputation zu Regensburg zusammen, um das Entschädigungsgeschäft, unter Vermittelung von Frankreich und Russland, zur Ausführung zu bringen. Alle Hauptpunkte waren bereits durch die vermittelnden Mächte, besonders durch Frankreich entschieden, dessen durch Mittel aller Art erkaufte Gunst die Loose sehr ungleich vertheilte. Der Entschädigungsentwurf, den die fremden Mächte am 24. August übergeben und die Deputation am 8. September angenommen hatte, welcher dann in einer neuen Gestalt am 9. Oktober wieder vorgelegt und mit wesentlichen Zusätzen und Veränderungen zur Annahme gelangt war dieser dreifach modificirte Plan wurde am 25. Februar 1803 in seiner vierten Redaction von der Reichsdeputation zum Abschlusse gebracht. Es ist dies der eigentliche Reichsdeputationshauptschluss, welcher durch Reichsgutachten vom 24. März und durch kaiserliches Ratifikationsdekret vom 27. April 1803 zum Reichsgesetze erhoben wurde (sog. jüngster Reichsschluss<sup>1</sup>).

### § 36.

#### **Letzte Umgestaltung des deutschen Reiches durch den Reichsdeputationshauptschluss vom 25. Februar 1803<sup>1</sup>.**

Kurz vor seinem Untergange erlebte das deutsche Reich noch eine durchgreifende Umgestaltung seiner ganzen Verfassung und

<sup>1</sup> Ueber denselben handeln speciell Adam Christian Gaspari, mit historischen, geographischen und statistischen Erläuterungen und einer Vergleichungstafel. 2 Bde. Hamb. 1803. Von demselben Der französisch-russische

erhielt in vielen Beziehungen ein neues Reichsstaatsrecht, welches noch eine bedeutende Literatur hervorrief<sup>1</sup>.

Das geistliche Fürstenthum, dieser charakteristische Zug der mittelalterigen Reichsphysiognomie, wurde fast gänzlich beseitigt, die Reichsstädte gingen bis auf sechs verloren, indem aus diesen Elementen der Entschädigungs-fonds für die erblichen Fürsten gebildet wurde.

In dem Kurfürstenrathe erloschen Köln und Trier, der Stuhl von Mainz wurde auf Regensburg übertragen, der ex jure novo dotirte Kurerzkanzler war nun der einzige geistliche Kurfürst, dagegen wurden vier neue weltliche Kurwürden begründet für Württemberg, Baden, Hessen-Kassel und Salzburg. Es gab somit 10 Kurfürsten. Der Städterath schmolz auf 6 Mitglieder zusammen: Augsburg, Lübeck, Nürnberg, Frankfurt, Bremen und Hamburg. Im Fürstenrathe erloschen alle geistlichen Stimmen bis auf drei, die vier Kuriatstimmen der Grafenbände wurden beibehalten. Gegen die Neukreirung von Virilstimmen im Fürstenrathe, wie sie der Reichsdeputationshauptschluss § 32 vorgeschlagen hatte, legte der Kaiser sein Veto ein, sodass diese Virilstimmen, in Ermangelung der reichsoberhauptlichen Sanktion, nie ins Leben treten konnten; dagegen waren die Stimmen der säcularisirten Stifter, welche als Entschädigungslande auf die Erbfürsten gekommen waren, unmittelbar aktive vollgültige Stimmen, deren Führung keiner kaiserlichen Genehmigung mehr bedurfte<sup>2</sup>. Durch den Wegfall von 18 über-rheinischen Stimmen sank die Zahl von 100 auf 82, von denen 53 resp. 52 evangelisch, 29 resp. 30 katholisch waren. Die Eintheilung in eine geistliche und weltliche Bank wurde zwar beibehalten, aber nicht als organische Einrichtung, sondern als blosser Abstimmungsmodus. In solcher Weise bestand der Fürstenrath bis zum Ende des Reiches.

---

Entschädigungsplan. Regensburg 1802. K. E. A. v. Hoff, Das deutsche Reich vor der französischen Revolution und nach dem Frieden von Luneville. 2 Thele. Gotha 1801 und 1815. Karl Wilhelm v. Lancizolle, Uebersicht der deutschen Reichsstandschafts- und Territorialverhältnisse vor dem französischen Revolutionskriege, der seitdem eingetretenen Veränderungen und der gegenwärtigen Bestandtheile des deutschen Bundes und der Bundesstaaten. Berlin 1830.

<sup>1</sup> Das kurzlebige Reichsstaatsrecht dieser Uebergangsperiode behandeln Justus Christoph Leist, Lehrb. des deutschen Staatsr. Gött. 1. Aufl. 1803. 2. Aufl. 1805. Nikolaus Thaddäus Gönner, Teutsches Staatsrecht. Landshut 1804. Th. Schmalz, Handbuch des teutschen Staatsr. Halle 1804.

<sup>2</sup> Vergl. hierüber die gründliche Schrift von K. J. Aegidi, Der Fürstenrath nach dem Luneviller Frieden. Berlin 1853.

## § 37.

**Das Ende des ältern deutschen Reiches.**

Dieser Umsturz aller Besitzverhältnisse in Deutschland, diese dynastische Revolution, welche sich nur zum Schein in die Formen des Reichsrechtes gekleidet hatte, erschütterte den mittelalterigen Bau des deutschen Reiches in seinen Grundfesten. Die organischen Gesetze, welche der Reichsdeputationshauptschluss nothwendig gemacht hatte kamen nicht mehr zu Stande; die Organisation des Reichsfürstenrathes blieb unvollendet. Die Kreisverfassung, das Reichsmatrikularwesen, tieferschüttert, durch die politischen Umgestaltungen, wurde nicht mehr berichtigt. Eine allgemeine Faustrechtspolitik riss ein. Die grösseren Reichsstände suchten die kleinern zu unterdrücken und einzuverleiben. Kaum konnte ein kaiserliches Konservatorium vom 23. Januar 1804 die Reichsritterschaft vor der Habgier ihrer fürstlichen Nachbarn retten. Dieser anarchischen Krisis im Innern entsprach die Schutzlosigkeit des Reiches nach aussen. Die Besetzung des Reichslandes Hannover, die Gebietsverletzung durch die Gefangennahme des Herzogs von Enghien konnte den Reichstag nicht aus seiner Lethargie aufrütteln.

Im J. 1805 kam es zwischen Russland, England und Oesterreich zu einer neuen Koalition gegen Frankreich. Im Herbste dieses Jahres begann der Krieg zwischen Oesterreich und Frankreich, in welchem bereits Bayern, Württemberg und Baden auf Seiten Frankreichs fochten. Die Kapitulation Ulms am 17. Oktober, die Eroberung Wiens am 13. November und die Schlacht bei Austerlitz am 2. December 1805 nöthigten Oesterreich zum Frieden von Pressburg vom 25. December 1805 G. v. Meyer a. a. O. Nr. IV, S. 65. Ausser den grossen territorialen Veränderungen, welche besonders in Abtretungen Oesterreichs (an Bayern, Württemberg und Baden) bestanden, machten die Bestimmungen des Pressburger Friedens ein neues Loch in die Reichsverfassung. Oesterreich musste die neugeschaffenen Königskronen von Bayern und Württemberg und die volle Souveränität dieser Staaten, sowie Badens anerkennen. Dass man trotzdem die fortdauernde Zugehörigkeit dieser Länder zum deutschen Bunde, »confédération germanique«, aussprach, zeigte, wie völlig das Bewusstsein der Reichsordnung den damaligen Machthabern abhanden gekommen war, welche an dieser Stelle absichtlich vermieden, noch von einem deutschen Reiche zu sprechen.

Neben dieser neugeschaffenen Souveränität blieb für die Reichsordnung kein Raum mehr. Am 17. Juli 1806 unterzeichneten die Gesandten von 16 deutschen Fürsten zu Paris die vom 12. Juli datirte Rheinbundsakte, worin sie sich vom deutschen Reiche lossagten. Am 1. August erklärte der französische Geschäftsträger dem Reichstage, dass »der Kaiser der Franzosen das deutsche Reich nicht mehr anerkenne«; an demselben Tage übergaben die neuen Rheinbundsfürsten zu Regensburg ihre Lossagungsakte (G. v. Meyer a. a. O. S. 70). Darauf legte Kaiser Franz II. am 6. August 1806 die römisch-deutsche Kaiserkrone nieder, erklärte das Band, welches ihn an das deutsche Reich gebunden, für gelöst und die reichsoberhauptliche Würde für erloschen, entband alle Kurfürsten, Fürsten, Stände und Reichsangehörige, insbesondere die Mitglieder des Reichstages und die Reichsdienerschaft, von ihren Pflichten gegen das Reichsoberhaupt und entzog seine sämmtlichen deutschen Erblande dem Reichsverbande (G. v. Meyer a. a. O. S. 71). Damit erreichte »das heilige römische Reich deutscher Nation« sein Ende.

### § 38.

#### Gründung und weitere Ausdehnung des Rheinbundes.

Es war eine alte Tradition der französischen Politik, aus den kleinen südwestdeutschen Reichsständen Oesterreich und Preussen gegenüber eine dritte Staatengruppe zu bilden und dieselbe in eine französische Klientel zu verwandeln. Dieser Gedanke fand seine Form im Rheinbunde, welcher, schon seit längerer Zeit geplant, im Jahre 1806 zu Paris zu Stande kam. Schon im März 1806 hatte Napoleon zu München den Bevollmächtigten von Bayern, Württemberg und Baden den vorläufigen Entwurf eines Bündnisses vorgelegt. Aber erst im April wurden die Pläne zu Paris wieder aufgenommen. Von gemeinsamen Unterhandlungen mit der Gesamtheit der deutschen Bevollmächtigten war nicht die Rede, Napóleon blieb allein Herr der Situation. Die kleinen Staaten erfuhren den Inhalt der Bundesakte erst am Tage der Unterzeichnung. Diese erfolgte am 17. Juli. Die »Acte de la confédération du Rhin ou traité entre S. M. l'empereur des Français et les membres de l'empire germanique dénommés« ist vom 12. Juli 1806 datirt. Die 16 ursprünglichen Mitglieder waren: der König von Bayern und Württemberg, der bisherige Kurerzkanzler, nun Fürst Primas (Karl Theodor v. Dalberg der bisherige Kurfürst, nun Grossherzog von Baden, die Grossher-



zöge von Berg und Hessen-Darmstadt, der Herzog von Nassau-Usingen und der Fürst von Nassau-Weilburg, die Fürsten von Hohenzollern-Sigmaringen und Hechingen, von Salm-Salm und Salm-Kyrburg; von Isenburg-Birstein, der Herzog von Arenberg und der bisherige Graf, jetzt Fürst von der Leyen, der Fürst von Liechtenstein.

Nach der völligen Niederwerfung Preussens dehnte Napoleon den Rheinbund bis an die Nord- und die Ostsee aus. Durch den Posenener Frieden vom 11. December 1806 trat Sachsen, als Königreich, dem Rheinbund bei (v. Meyer a. a. O. S. 89). Die Herzöge von Sachsen, von Mecklenburg, von Oldenburg, die Fürsten, nunmehrigen Herzöge von Anhalt, die Fürsten von Lippe und Schaumburg-Lippe, von Reuss, Schwarzburg und Waldeck wurden Mitglieder des Rheinbundes. Hessen-Kassel, Braunschweig und der mit Fulda entschädigte Fürst von Oranien wurden ihrer Lande entsetzt. Aus abgetretenen preussischen, hessen-kasselschen und braunschweigischen Gebietstheilen wurde das Königreich Westfalen gebildet, welches ebenfalls dem Rheinbunde beitrug. Der Rheinbund umfasste nun alle deutschen Staaten mit Ausnahme von Oesterreich und Preussen, Schwedisch-Pommern und Holstein; sein Gebiet betrug 1810: 5703 Quadratmeilen mit 14.935,265 Einwohnern.

### § 39.

#### **Hauptinhalt der Rheinbundsakte, insbesondere die Verfassung des Bundes<sup>1</sup>.**

Durch die Rheinbundsakte wurden die reichsritterschaftlichen Gebiete, die Reichsstädte Nürnberg und Frankfurt, die Besitzungen des Deutschen und Johanniterordens und die Lande von 72 reichsständischen Fürsten und Grafen der Souveränität der Rheinbundsfürsten unterworfen. Es war dies ein neuer Gewaltakt dieser dynastischen Revolution, wodurch abermals eine grosse territoriale Um-

<sup>1</sup> Auch der Rheinbund hat seine staatsrechtliche Literatur: Karl Salomon Zachariä, *Jus publicum civitatum, quae foederi Rhenano adscriptae sunt*. Heidelb. 1804. W. J. Behr, *Systematische Darstellung des rheinischen Bundes aus dem Standpunkte des öffentlichen Rechtes*. 1808. Bei weitem das Beste giebt Johann Ludwig Klüber in seinem *Staatsrecht des Rheinbundes*. Lehrbegriff. Tübingen 1808. Reiches Material bietet die Zeitschrift von P. A. Winkopp, *Der rheinische Bund*, 69 Hefte in 23 Bänden und 1 Supplheft 1806 bis 1814. Dasselbst finden sich die staatsrechtlichen Urkunden der damaligen Zeit; die Rheinbundsakte ist sehr oft abgedruckt, so als Anhang zu Klüber's Staatsr. und bei G. v. Meyer a. a. O. S. 79.

gestaltung Deutschlands herbeigeführt wurde. Die Rheinbundsakte bestimmte in Art. XXVI die in der Souveränität enthaltenen vier Hauptrechte: »législation, juridiction suprême, haute police. conscription militaire«. Den Bundesgliedern gebührt die volle Souveränität, aber den unterworfenen Reichsständen, den sog. Mediatisirten, wurden umfassende grundherrliche Rechte, »droits seigneuriaux et féodaux non essentiellement inhérents à la souveraineté«, und wichtige persönliche Vorrechte zugestanden (Art. 27—32). Die reichsständischen Gebiete wurden nur »en toute souveraineté«, die reichsstädtischen und geistlichen Besitzungen »en toute souveraineté et propriété« unterworfen.

Der Rheinbund, »confédération du Rhin«, war ein blos völkerrechtlicher Verein souveräner Staaten. Angeblicher Zweck des Bundes war: »die Sicherheit des äussern und innern Friedens von Süddeutschland«. An der Spitze des Bundes stand als Protektor der Kaiser der Franzosen. Er übernahm die Initiative des zu entwerfenden Fundamentalstatuts, ernannte den Nachfolger des Fürsten-Primas (A. 12) und konkurrierte vorzüglich bei der Aufnahme neuer Bundesgenossen (A. 39) sowie in Kriegsverhältnissen des Bundes. Obgleich Napoleon jeden Gedanken an eine wirkliche Oberherrlichkeit zurückwies, so fand doch thatsächlich die drückendste Abhängigkeit statt, besonders verfügte Napoleon über die Kontingente ganz nach Willkür.

Die Bundesfürsten entsagten für sich und ihre Nachfolger allen Rechten (à tout droit actuel), welche sie auf die Besitzungen anderer Mitglieder haben könnten, mit alleiniger Ausnahme der Erbfolgerechte, »droits éventuels« (A. 34), erklärten alle Reichsgesetze für sich und ihre Lande für unverbindlich (A. 2) und legten alle auf die deutsche Reichsverfassung bezüglichen Titel ab. Der Kurzerzkler wurde Fürstprimas. Er war als solcher Präsident der Bundesversammlung. Diese, »la diète de Francfort«, sollte das einzige verfassungsmässige Organ des Bundes sein und aus zwei Kollegien bestehen, dem königlichen, wozu auch der Fürstprimas und die Grossherzöge gehörten, und dem fürstlichen. Die Bundesversammlung war zugleich bestimmt, als Bundesgericht alle Streitigkeiten zwischen den Bundesgliedern zu entscheiden (A. 9). Aber weder die Organisation dieser Bundesbehörde ist je ins Leben getreten, noch ist das versprochene Fundamentalstatut erlassen worden. Das ganze Bundesverhältniss blieb ein Werkzeug französischer Willkür und war keiner weitem rechtlichen Entwicklung fähig. doch sind

manche Züge der spätern deutschen Bundesverfassung unverkennbar der Rheinbundsakte entlehnt.

### § 40.

#### Innere staatsrechtliche Entwicklung der Rheinbundsstaaten.

Durch den Reichsdeputationshauptschluss vom 25. Februar 1803 und durch die Rheinbundsakte vom 12. Juli 1806 war der ganze althergebrachte Territorialbestand des südlichen und westlichen Deutschlands völlig umgewandelt. Aus den verschiedenartigsten Elementen, aus geistlichen Fürstenthümern, Abteien und Prälaturen, aus Reichsstädten und Reichsdörfern, aus reichsständischen Gebieten und ritterschaftlichen Besitzungen waren die neuen Rheinbundsstaaten zusammengesetzt. Die alten Stammlande der Dynastien bildeten meist nur den kleinern Theil dieser improvisirten Staatskörper, kaum hinreichend, um einen festen Kern für die neuerworbenen Besitzungen abzugeben. (Das Grossherzogthum Baden war beim Tode Karl Friedrich's fast zehnmal so gross, als bei seinem Regierungsantritt sein ererbtes Land, und war vor 1803 unter etwa 27 Landesherrn vertheilt gewesen, Hessen-Darmstadt's neues Gebiet von 214 Q. M. hatte vor 1803 fast 30 Landesherrn angehört.) Die vielen Gebiete, welche Jahrhunderte lang als geistliche und weltliche Territorien, als Reichsstädte und reichsritterliche Besitzungen ein zwar erstarrtes, aber eigenthümliches Dasein geführt hatten, mussten jetzt nothwendig zu einem staatlichen Ganzen verschmolzen werden. Um diese Aufgabe zu lösen, waren durchgreifende, alte Rechte vielfach verletzende Massregeln nicht zu vermeiden. Nachdem einmal diese grosse dynastische Revolution vor sich gegangen war, musste man auch ihre weitem Konsequenzen ziehen. Für berechtigt zu dergleichen Massregeln hielten sich die Rheinbundsfürsten kraft ihrer neuerworbenen Souveränität im vollsten Maasse. Es hing nur von der Persönlichkeit der Monarchen und ihrer leitenden Staatsmänner ab, ob diese unvermeidliche Neugestaltung mit mehr oder weniger Schonung, mit mehr oder weniger klar erkennbar staatlichen Zielen durchgeführt würde. Anders gestaltete sich freilich das Verfahren unter der massvollen, hohen staatlichen Gedanken huldigenden Regierungsweise des trefflichen Grossherzogs Karl Friedrich von Baden, als unter den Tyrannenlaunen König Friedrich's I. von Württemberg, welcher einen orientalischen Sultanismus auf dem altständischen Boden Württembergs einzuführen suchte. Wieder anders voll-

zog sich der Umgestaltungsprocess in Bayern unter dem wohlwollenen König Max Joseph und seinem reformeifrigen Minister Montgelas, als in Westfalen, wo das fremde Element mit seiner spürenden Polizei, seine Sitte und Sprache am schonungslosesten und zersetzendsten in das deutsche Wesen und die althergebrachten Lebensformen eingriff. Trotz dieser verschiedenartigen Nuancen ist es aber doch ein und derselbe Grundzug, welcher uns aus allen diesen staatlichen Schöpfungen, Reformen und Organisationen der Rheinbundsstaaten entgegentritt. Die neuerworbene S o u v e r ä n e t ä t wurde fast durchgängig als absolute Herrschaft aufgefasst, welche ständische Rechte und verfassungsmässige Schranken ohne Skrupel vernichtete, welche selbst die wohlerworbenen Rechte der Privaten, der Korporationen, der Gemeinden ohne Bedenken in jedem Augenblicke der sog. Staatsräson opferte. So wurden die ständischen Verfassungen in den meisten Rheinbundsstaaten einfach durch Kabinettsordres beseitigt. Den Anfang machte der König von Württemberg, welcher am 30. December 1805 die altherwürdige Verfassung seines Landes als »eine nicht mehr in die itzigen Zeiten passende Einrichtung« aufhob. Darauf folgte Baden am 23. Mai 1806 mit der Aufhebung der Stände im Breisgau: »weil so das Beste der Unterthanen schon durch die Staatsbehörden hinreichend gesorgt werde«; ein gleiches geschah in Hessen-Darmstadt am 1. Oktober 1806, in Bayern am 1. Mai 1808. Dagegen wurden mehrere Rheinbundsstaaten mit Verfassungen nach napoleonischem Muster beschenkt. Die von Napoleon I. dem Königreiche Westfalen gegebene Konstitution vom 15. November 1807 (Winkopp IV S. 474) ordnete eine allgemeine Landesvertretung von 100 Deputirten an, welche aber nicht direkt vom Volke, sondern von den Departementskollegien gewählt wurden; letztere wurden aber wieder, nach gewissen Verhältnissen und Kategorien, vom Könige ernannt. Aber auch diesem Trugbilde einer Nationalrepräsentation gewährte man doch nur eine berathschlagende Stimme in Gesetz- und Finanzsachen. Auf ähnlichen Grundsätzen beruhte auch die niemals ins Leben getretene bayerische Verfassung vom 1. Mai 1808 (Winkopp VII S. 1—14), die Verfassung des Grossherzogthums Frankfurt vom 16. August 1810 und die von Anhalt-Köthen vom 28. December 1810, welche dieses Ländchen zu einer Karrikatur des französischen Kaiserreiches machte.

Allen Institutionen der Rheinbundsstaaten ist der napoleonisch-französische Stempel mehr oder weniger aufgeprägt. Nicht in einem lebenskräftigen volksthümlichen Organismus, nicht in der Mitbe-

theiligung der Bürger am Staatsleben, sondern in der mechanischen Vollkommenheit einer vom Centrum absolut geleiteten Staatsverwaltung, in der strengsten bureaukratischen Uniformität sah man das höchste, was sich im Staatswesen erreichen liess. Die Staatsweisheit jener Tage suchte alles zu entfernen, was von körperschaftlichen Rechten, von kommunaler Selbstregierung, von ständischen Rechten noch irgendwie vorhanden war. Aber das Bild hatte auch seine Kehrseite. Es ist nicht zu verkennen, dass die Periode des Rheinbundes das Verdienst hatte, unendlich viel Veraltetes und Ueberlebtes zu beseitigen, welches sich Jahrhundertlang nur durch das Gesetz der Trägheit erhalten hatte. Die Gleichberechtigung aller christlichen Konfessionen trat an die Stelle der Intoleranz und der bis dahin bestandenen Ausschliesslichkeit der konfessionellen Berechtigung. Zeitwidrige Adelsvorrechte, Steuerprivilegien, drückende Grundlasten, Leibeigenschaft, Feudalität, verkommene Mönchs- und Klosterwirthschaft wurden vielfach abgeschafft. Aus den lächerlichen Kontingenten der vordern Reichskreise wurden in der strengen Schule des grossen Eroberers geübte kriegstüchtige Armeen. Kurz es verschwand die Kleinstaaterie wenigstens in ihren winzigsten und lebensunfähigsten Gebilden. So hat die gewaltsame harte Zeit des Rheinbundes in negativer Beziehung allerdings Bedeutendes gewirkt, sie hat Schutt und Trümmer überlebter Zustände bei Seite geschafft, sie hat den Boden vorbereitet und gereinigt, aber sie war nicht im Stande, die Fundamente eines staatlichen Neubaus zu legen, die positiven Grundlagen zu beschaffen, welche die Neugestaltung des Staatslebens in Deutschland dringend bedurfte. Dazu musste man erst zu jenem ächten Urquell deutschen Staats- und Volkslebens zurückkehren, welchen der Freiherr von Stein in seinen grossen Schöpfungen, in dem zertretenen preussischen Staate, eröffnet hatte.

### § 41.

#### Der preussische Staat während der Rheinbundszeit.

Preussen, seit dem Frieden von Basel in neutraler Stellung, kraft des Vertrages vom 15. Februar 1806 noch durch den Besitz von Hannover vergrössert, machte gleich nach Auflösung des deutschen Reiches den erfolglosen Versuch, die norddeutschen Staaten zu einem norddeutschen Reichsbunde zu vereinigen<sup>1</sup>; wurde

<sup>1</sup> Ueber die damals erfolglosen, aber in ihrem Grundgedanken zukunftsreichen Bestrebungen Preussens vergl. bes. Adolf Schmidt, Preussens deutsche

aber doch endlich, trotz langjähriger Nachgiebigkeit, in den Krieg mit Frankreich hineingedrängt. Der Sieg der französischen Waffen bei Jena und Auerstädt am 14. Oktober 1806, bei Friedland am 14. Juni 1807 nöthigte Preussen zu dem unglücklichen Frieden von Tilsit am 9. Juli 1807 (G. v. Meyer B. I S. 150—162). Durch A. VII verlor Preussen alles, was es zwischen Rhein und Elbe besessen, ausserdem noch Danzig und den grössten Theil seiner polnischen Besitzungen. Von 6053 Quadratmeilen blieben Preussen nur 2882. Durch A. IV wurde der Rheinbund und der Besitzstand seiner Mitglieder anerkannt, sowie die Anerkennung künftig noch aufzunehmender Mitglieder im voraus ausgesprochen. Damit war Preussen von jeder Mitwirkung auf die deutschen Angelegenheiten ausgeschlossen. Aber zurückgeworfen auf seine östlichen Provinzen, um die Hälfte seines Besitzstandes verkleinert, besetzt und ausgesogen von einem erbarmungslosen Feinde, begann Preussen die grosse Arbeit seiner innern staatlichen Wiedergeburt.

Der Staat Friedrich's des Grossen war nicht nur in seiner äussern Machtstellung erschüttert. Es zeigten sich auch alle die tiefen innern Schäden, welche diesem Staatswesen anhafteten. Friedrich der Grosse hatte, mit der äussersten Anspannung aller Kräfte, aus einem Mittelstaate von bescheidenem Anfange, eine Grossmacht ersten Ranges geschaffen. Er hatte die kriegstüchtigste Armee, die geordnetsten Finanzen, den gefülltesten Staatsschatz hinterlassen, er hatte die Verwaltung verbessert, die Landeskultur gehoben, die preussische Justiz durch und durch reformirt, aber er wollte und konnte keine volksthümlichen Einrichtungen schaffen, welche der Nation eine aktive Theilnahme am Staatsleben zugesichert hätten, er wollte und konnte keine staatlichen Organe schaffen, welche neben dem Königthum eine irgendwie selbständige Stellung eingenommen hätten. Der Gedanke der Selbstverwaltung, das Prinzip der Gemeindefreiheit, die verfassungsmässige Theilnahme des Volkes an den Staatsangelegenheiten war ihm, wie dem ganzen europäischen Kontinent im XVIII. Jahrhundert, völlig fremd. Sein Staat erhob sich daher nie zu einem Organismus lebendig in einander wirkender Glieder, sondern blieb ein Mechanismus, eine »Staatsmaschine«, deren Räder stockten, als der grosse Werkmeister vom Schauplatze abtrat. Nie ist ein Staat genialer, aber auch nie persönlicher regiert

---

Politik 1755. 1806. 1849. 1866. III. Aufl. Leipzig 1867, wo auch der Vertragsentwurf des norddeutschen Reichsbundes S. 113 ff.

worden, als der Staat Friedrich's des Grossen. Ihm fehlte es, als der grosse König starb, nicht nur an bleibenden Institutionen, sondern auch an leitenden Staatsmännern. In der Zeit vom Tode Friedrich's des Grossen bis zum Zusammenbruche des Staates im Jahre 1806 zeigten sich Schwanken und Rathlosigkeit in der äussern Politik, Unproduktivität und Rückschritt in der innern staatlichen Entwicklung. Das alte Preussen musste erst äusserlich zusammenbrechen, ehe es innerlich seine staatliche Auferstehung und Wiedergeburt vollziehen konnte. In der Zeit der schwersten Niederlagen wurde der Freiherr vom Stein der Regenerator, der Neugründer des preussischen Staates auf deutscher und freiheitlicher Grundlage<sup>1</sup>. Mit seinem Eintritt in das preussische Ministerium am 30. September 1807 beginnt eine neue Aera des preussischen Staatswesens und seines ganzen öffentlichen Rechtes. Gleich in seiner Denkschrift vom Oktober 1807 hebt er die leitenden staatlichen Grundsätze seiner Reformen hervor, welche ebenso im Gegensatz zu dem altpreussischen Beamtenstaate, wie zu den Staatsanschauungen der französischen Revolution und zur Staatskunst der Rheinbundsstaaten stehen. Dem romanischen Staatsgedanken setzte Stein ein wahrhaft deutsches Staatswesen, als sein praktisches Ideal, entgegen, gegründet auf ein freies Bürgerthum, getragen durch die Selbstregierung der Gemeinden, Kreise und Provinzen, mit festem Rechtsschutze des Einzelnen, endlich vollendet durch die Theilnahme einer Volksvertretung an den allgemeinen Staatsangelegenheiten. Seiner ganzen konservativ-liberalen Richtung gemäss begann er den staatlichen Neubau von unten, indem er zuerst in anspruchslosen Formen eine tiefgreifende sociale Umgestaltung vollzog. In den untern Kreisen des Staats- und Volkslebens bestand, wie fast überall in Deutschland bis zur französischen Revolution, der ganze Druck persönlicher Unfreiheit mit starren Standesprivilegien, woran selbst die aufgeklärte Gesetzgebung des preussischen Landrechtes nicht zu rütteln gewagt hatte. Das berühmte Edikt vom 9. Oktober 1807 that den ersten Schritt zur Befreiung des Bauernstandes und des Grundeigenthums, zur Aufhebung des kastenmässigen Ständeunterschiedes, zur Vernichtung zeitwidriger Adelsprivilegien, zur Herstellung eines gleichberechtigten Staatsbürgerthums. Mit dem Martinitage 1810

<sup>1</sup> Die Hauptquelle für die Staatsentwicklung dieser Zeit bietet »Das Leben des Ministers von Stein« von Pertz. 6 Bde. Berlin 1849 ff., auch die Denkschriften des Frhrn. v. Stein von Pertz. Berlin 1849. J. v. Ranke, Denkwürdigkeiten des Staatskanzlers Fürsten v. Hardenberg. 5 Bde. Leipzig 1877.

hörte alle Gutsunterthänigkeit in sämtlichen preussischen Provinzen auf. Den Insassen der königlichen Domänen wurde durch Edikt vom 27. Juli 1808 das volle unbeschränkte Eigenthum an den von ihnen bebauten Grundstücken überlassen. Die weitere Fortführung des Befreiungswesens des Bauernstandes erfolgte durch das unter Hardenberg's Ministerium erlassene »Edikt vom 14. September 1811 zur Beförderung der Landeskultur«. Diese Gesetze bildeten von nun an den Ausgangspunkt für die ebenso liberale, als gerechte Agrargesetzgebung des preussischen Staates, welche allen deutschen Staaten seitdem zum Muster gedient hat. Eine durchaus schöpferische That der Stein'schen Gesetzgebung war die Städteordnung vom 19. November 1808. Das neue Gesetz gab den Städten die freie Verwaltung der Finanzen und ihrer sonstigen eignen Angelegenheiten, den Bürgern die Wahl der Magistrate und der Stadtverordneten. Es wurde die Grundlage alles dessen, was seitdem in Deutschland für Selbstverwaltung geschehen ist. Auch wurde unter Hardenberg's Ministerium am 28. Oktober 1810 der Zunftzwang nebst allen Bann- und Zwangsgerechtigkeiten beseitigt und das Prinzip der Gewerbefreiheit verkündigt. An die Stelle des alten planlosen Behördensystems, besonders des schwerfälligen Generaldirektoriums, setzte Stein eine planmässige systematische Gliederung der Ministerien und der ihnen untergeordneten Behörden. Verordnung über die veränderte Verfassung der obersten Verwaltungsbehörden vom 24. November 1808. Neben den überall durch die Elemente der Selbstverwaltung verstärkten Provincialbehörden sollten, nach Stein's Ansicht, Provincialstände stehen. Nach Vollendung dieses Unterbaues verlangte er Reichsstände, zwar wesentlich auf dem Grundeigenthum ruhend, aber mit dem Rechte der Steuerbewilligung und der Mitwirkung bei der Gesetzgebung: »denn auf diesem Wege kann allein der Nationalgeist positiv erweckt und belebt werden«. Der umfassenden Neugestaltung der Staatsverwaltung ging die Reform des Heerwesens zur Seite, welche von Männern wie Scharnhorst, Gneisenau, Grolmann und Boyen durchgeführt wurde. In dieser Zeit wurden die Grundlagen jenes preussischen Volksheeres gelegt, welches allein die glorreichen Siege der Befreiungskriege zu erfechten im Stande war. Ein Gewaltstreich Napoleon's vertrieb Stein zwar bald aus seiner einflussreichen Stellung, in welcher er »fast mit der Vollmacht eines antiken Diktators schaltete«. Keiner von Stein's Nachfolgern stand auf der staatsmännischen Gedankenhöhe, um seine Ideen folgerichtig ins Leben zu

führen. Seine Gesetzgebung blieb ein Torso. Dennoch hatte er damit dem preussischen Staatswesen die Signatur seines Geistes aufgeprägt. Alles, was in späteren Zeiten, selbst in unsern Tagen, an gesunden Reformplänen entworfen und durchgeführt worden ist, hat an die Grundgedanken der Stein'schen Gesetzgebung wieder angeknüpft. Aber auch weit über Preussen hinaus, auf alle deutschen Staaten, hat die Stein'sche Gesetzgebung einen unverkennbaren Einfluss ausgeübt, nachdem mit der Fremdherrschaft der Bann der ausländischen Schablone zerbrochen war.

### § 42.

#### **Abschüttelung der Fremdherrschaft und Auflösung des Rheinbundes.**

Am 9. April 1809 erklärte Oesterreich abermals den Krieg an Frankreich, wurde aber durch die Schlacht von Wagram am 6. Juli gezwungen, am 14. Oktober den Frieden von Wien zu schliessen (G. v. Meyer a. a. O. S. 118), welchen es abermals durch bedeutende Gebietsabtretungen vom Sieger erkaufte. Nach der willkürlichen Laune des Protektors fand im Jahre 1810 abermals ein Wechseln und Tauschen der Länder unter den Rheinbundsfürsten statt, welches die Welt recht eindringlich an die ephemere Natur aller dieser Staatsschöpfungen mahnte. Aber den Höhepunkt despotischer Willkür bezeichnen die Reunionen vom December 1810. Durch ein sog. organisches Senatuskonsult vom 13. December 1810 (v. Meyer a. a. O. S. 105) wurden Theile von Westfalen und Hannover, die Länder der Rheinbundsfürsten von Oldenburg, Salm und Arenberg, endlich Lauenburg und die drei Hansestädte dem französischen Kaiserreiche als Departements der obern Ems, der Weser- und Elbmündungen einverleibt. Dieser schreienden Rechtsverletzung, welche selbst der eigenen Verbündeten nicht mehr schonte, folgte bald die Katastrophe. Nach dem Untergange der »grossen Armee« in Russland verbündete sich Preussen mit Russland durch den Vertrag von Kalisch vom 28. Februar 1813. Die Proklamation von Kalisch vom 25. März 1813 »an die Deutschen« (v. Meyer a. a. O. S. 146) verhiess: »Herstellung der deutschen Verfassung in lebenskräftiger Verjüngung und Einheit, ohne fremden Einfluss, allein durch die deutschen Fürsten und Völker und aus dem ureigenen Geiste des deutschen Volkes«. Zugleich sprach sie die Auflösung des Rheinbundes aus. Durch den Vertrag von Teplitz am 9. September 1813 trat Oesterreich der Alliance bei (v. Meyer I.

S. 144). Durch der Vertrag von Ried vom 8. Oktober 1813 sagte sich Bayern vom Rheinbunde los. Nach der Schlacht von Leipzig erfolgte seine wirkliche und gänzliche Auflösung von selbst, aber nie durch einen förmlichen Akt, sondern stillschweigend durch entsprechende Handlungen. Am 1. Januar 1814 überschritten die siegreichen Verbündeten den Rhein. Am 30. Mai 1814 wurde der erste Pariser Frieden geschlossen (v. Meyer a. a. O. S. 240), dessen sechster Artikel in Betreff der künftigen deutschen Gesamtverfassung bestimmte: »Les états de l'Allemagne seront indépendans et unis par un lieu fédératif«. Die nähern Festsetzungen wurden dem Gesandtenkongresse zu Wien überlassen, welcher berufen war, die aus den Fugen gegangene europäische Staatsordnung wiederherzustellen.

### Drittes Kapitel.

## Der deutsche Bund und die deutschen Einzelstaaten von 1815—1848.

### I. Der deutsche Bund von 1815—1848<sup>1</sup>.

#### § 43.

#### Die Entstehung des deutschen Bundes<sup>2</sup>.

Dank den kräftigen Bemühungen des Frhrn. v o m S t e i n hatten, vor Eröffnung des Kongresses am 28. und 29. September 1814, die ver-

<sup>1</sup> Literatur des Bundesrechtes J. L. Klüber, Öffentliches Recht des deutschen Bundes und der Bundesstaaten. Frankf. 1817. 4. Aufl. 1841. R. Maurenbrecher, Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechtes. Frankf. 1837 § 99—125. III. Aufl. 1847. H. A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht. Göttingen 1845. III. Aufl. 2 Bde. 1865—66. B. II. § 243—296. S. 60—843. K. E. Weiss, System des deutschen Staatsrechtes. Regensburg 1843. H. Zöpfl, Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrechtes. V. Aufl. Heidelb. 1863. 2 Bde. Die ausführlichsten und besten Darstellungen des Bundesrechtes finden sich bei Zachariä und Zöpfl; Zöpfl zeichnet sich durch eine umfassende Benutzung der nur ihm zu Gebote stehenden bundesrechtlichen Materialien, Zachariä durch die Zuverlässigkeit seiner Rechtsgrundsätze aus.

<sup>2</sup> Vor allem sind hier zu benutzen: Klüber's Akten des Wiener Kongresses in 8 Bänden, nebst der trefflichen Uebersicht der diplomatischen Verhandlungen des Wiener Kongresses und insonderheit über wichtige Angelegenheiten des deutschen Bundes. Frankf. 1816. Für die Geschichte des Wiener Kongresses vergl. Gagern, Mein Antheil an der Politik. B. II. (Der Kongress zu Wien). G. Flassan, Der Wiener Kongress, übersetzt von A. L. Herrmann. 2 Bde. Leipzig 1830. Varnhagen von Ense, Denkwürdigkeiten

bündeten Mächte sich dahin geeinigt, die Ausführung des Art. VI. des ersten Pariser Friedens, d. h. die deutsche Verfassungsangelegenheit, als eine besondere deutsche Sache anzuerkennen und sie einem Ausschusse von fünf deutschen Mächten zu überlassen. Diesen Ausschuss bildeten die Bevollmächtigten von Oesterreich, Preussen, Bayern, Hannover und Württemberg. Zunächst suchten sich die beiden Grossmächte über einen Verfassungsentwurf zu verständigen. Den ersten sehr ausführlichen Verfassungsentwurf in 41 Artikeln legte der preussische Bevollmächtigte, Fürst Hardenberg, am 13. September dem Fürsten Metternich vor (Klüber, I. S. 45. Pertz, IV, S. 40), welcher dann, von Letzterem umgearbeitet, als sog. concertirter Entwurf in 12 Artikeln dem Fünferkomité unterbreitet wurde, in dessen Thätigkeit aber bereits nach 13 Sitzungen ein Stillstand eintrat, veranlasst durch eine Note der 29 vereinigten Fürsten und freien Städte, welche gegen ihren Ausschluss von den Verhandlungen protestirten, vorzüglich aber durch die unterdessen eingetretene Spannung zwischen Oesterreich und Preussen wegen der polnischen und sächsischen Frage. So folgte von Mitte November 1814 bis Mitte Mai 1815 »eine Zeit der Wirren und Projekte«, in welcher die verschiedenartigsten Pläne innerhalb und ausserhalb des Kongresses auftauchten.

Der Souveränitätssucht der rheinbänderischen Mittelstaaten, welche jeder kräftigen Bundesgewalt widerstrebten, stellte sich die besonders vom Frhrn. vom Stein inspirirte Verbindung der 29 deutschen Kleinstaaten entgegen, welche eine einheitliche und freiheitliche Gestaltung der deutschen Bundesverfassung forderten, »damit dem Reiche der Willkür in Deutschland ein Ende gemacht werde, wie im Ganzen durch die Bundesverfassung, so im Einzelnen durch Einführung landständischer Verfassungen« mit dem Rechte

---

des eigenen Lebens. 2. Aufl. Leipzig 1843, besonders III. Theil. Gervinus, Geschichte des XIX. Jahrhunderts. B. I. S. 164—311. Speciell wichtig für die Gründung des deutschen Bundes ein Aufsatz von A. F. H. Schaumann, Geschichte der Bildung des deutschen Bundes auf dem Wiener Kongresse in Raumer's histor. Taschenbuche von 1850. (III. Folge I. Jahrg. S. 151—281), ferner ein Artikel von K. L. Aegidi, Der deutsche Bund, in Bluntschli's Staatsw. B. III. S. 1 ff. Häusser's Deutsche Geschichte B. IV. Abschn. VIII., Der Wiener Kongress, und Abschn. X., Der deutsche Bund. Jetzt auch H. von Treitschke, Deutsche Geschichte Bd. II. »Die Anfänge des deutschen Bundes« S. 595—672. Reiches Material bietet G. H. Pertz im Leben des Frhrn. v. Stein im III. und IV. Bande. K. v. Kaltenborn, Geschichte der deutschen Bundesverhältnisse und Einheitsbestrebungen von 1806—1856. Berlin 1857. Hier besonders B. I. S. 83—260.

der Steuerverwilligung, Theilnahme an der Gesetzgebung, Mitaufsicht über die Verwaltung, Ministeranklage u. s. w. Als »Beschützer, erster Repräsentant der deutschen Nation, als kräftigster Garant der Verfassung und deutscher Freiheit Aegide« sollte ein gemeinsames Oberhaupt eingesetzt werden, ja es wurde von ihnen geradezu »die Wiederherstellung der deutschen Kaiserwürde mit den durch die Zeitverhältnisse erforderlichen Modifikationen« verlangt. Erst seit dem Februar 1815 dachten auch Oesterreich und Preussen ernstlich wieder an die Aufnahme des deutschen Verfassungswerkes und beschlossen, bei Wiederbeginn der Verhandlungen alle deutschen Staaten zuzuziehen. In Fluss kam die Angelegenheit erst durch die aufregende Botschaft von Napoleon's Landung in Frankreich. Im Februar hatte der preussische Bevollmächtigte W. v. Humboldt zwei neue Entwürfe vorgelegt, von denen der eine die Eintheilung in Kreise mit aufnahm, der andere sie wegliess; beide Entwürfe hielten als drei unerlässliche Hauptpunkte noch fest: eine kraftvolle Kriegsgewalt, ein Bundesgericht und landständische, durch den Bundesvertrag gesicherte Verfassungen. Endlich im Mai zeigte Fürst Metternich den Beginn der Verhandlungen an und legte seinen Gegenentwurf vor (Klüber II. 308—314), welcher die Scheidung zwischen einer Exekutivbehörde und einer gesetzgebenden Bundesversammlung strich, das Bundesgericht in Aussicht stellte, aber die schützenden Bestimmungen des preussischen Vorschlags hinwegliess, die Einführung landständischer Verfassungen nur dürftig erwähnte, die Grundrechte der Unterthanen sehr abschwächte, dagegen die Rechte der sog. Mediatisirten sehr weitläufig abhandelte. So war man denn nach siebenmonatlichen Verhandlungen bei dem unvollkommensten, schwachmüthigsten Entwurfe angelangt, welcher in dieser ganzen Zeit aufgetaucht ist. Auf Grund dieser Metternich'schen Vorlage begannen am 8. Mai die Verhandlungen zwischen den österreichischen und preussischen Bevollmächtigten, zu denen auch der hannoversche Minister, Graf Münster<sup>1</sup>, hinzutrat. Es ist beklagenswerth, dass sonst so einsichtsvolle und patriotische Staatsmänner, wie Humboldt, Hardenberg und Münster, ihre eigenen früheren Vorschläge, selbst die Kardinal-

<sup>1</sup> G. H. Graf zu Münster, Politische Skizzen über die Lage Europas vom Wiener Kongress bis zur Gegenwart (1815—1867). Nebst den Depeschen des Grafen Ernst Friedrich Herbert zu Münster über den Wiener Kongress. Leipzig 1867

punkte, welche sie noch kurz vorher für unentbehrlich erklärt hatten, jetzt mit unbegreiflicher Leichtigkeit preisgaben. Die preussischen Staatsmänner liessen sich herbei, ihren Entwurf mit dem Metternich's so zu verschmelzen, dass dieser in allen Beziehungen überwog. Vom 23. Mai bis zum 10. Juni 1815 fanden die elf Schlusskonferenzen der deutschen Bevollmächtigten statt, welchen Fürst Metternich den zwischen Oesterreich und Preussen vereinbarten Entwurf vorlegte, mit dem Bemerkten, »dass er nur die Grundzüge der politischen Konföderation enthalten solle, deren nähere Entwicklung man dem Bundestage überlassen müsse.«

Ogleich aus diesem Entwurfe vom 23. Mai bereits die wichtigsten, früher von Preussen, Hannover und den 29 kleinen Staaten geforderten nationalen Garantien, als kräftige Exekutivgewalt, Festsetzung eines Minimums der landständischen Rechte, entfernt waren, so erfuhr derselbe doch in diesen Schlusskonferenzen noch manche weitere Abschwächungen. Vor allem wurde das Bundesgericht, »dieser Schlussstein des deutschen Rechtsgebäudes«, auf Bayerns Antrag kurzweg beseitigt (Klüber II. S. 383. 424. 533. auf den Antrag desselben Staates wurde der XIII. A. auf die allgemeine Zusicherung: »in allen Bundesstaaten wird (statt soll) eine landständige Verfassung stattfinden«, beschränkt (Klüber S. 384), dagegen die Bezeichnung der Bundesfürsten als »souverän« aufgenommen. Die Ausstellungen der anderen Staaten gingen auf andere Punkte, besonders auf das Stimmenverhältniss im engen Rathe und im Plenum. Schwierigkeiten machte die Bestimmung der Fälle, wo die Stimmenmehrheit ausgeschlossen werden sollte, und fiel auch höchst ungenügend aus. So wurde durch verschiedene Veränderungen eine revidirte Abfassung nöthig, welche statt der früheren 17 bereits 20 Artikel enthielt (Klüber II. S. 479—492). Diese »neue oder revidirte Abfassung« wurde in der achten Konferenz am 3. Juni verlesen; dieselbe ist bereits wesentlich übereinstimmend mit der Bundesakte. Die zehnte Konferenz vom 8. Juni brachte die Redaktion der Bundesakte zum Abschlusse, die einzelnen Artikel wurden paraphirt. Durch die sog. Paraphirung war der Abschluss der Bundesakte schon erfolgt; die letzte Sitzung vom 10. Juni war nur eine solenne, wo die Unterzeichnung und Untersiegelung der Reinschrift stattfand. Die Bundesakte ist in zwei Abschnitte getheilt, von denen der erste Art. I—XI. die allgemeinen Bestimmungen enthält, welche sich auf die Organisation des Bundes selbst, der zweite die besonderen Bestimmungen, welche sich auf die inneren Ver-

hältnisse der Einzelstaaten beziehen. Die ersten elf Artikel wurden in französischer Uebersetzung der »Acte du Congrès de Vienne« vom 9. Juni 1815 einverleibt, ausserdem wurde die ganze Bundesakte als Beilage IX für einen Bestandtheil der Wiener Kongressakte erklärt.

#### § 44.

##### Die Bundesverfassung im Allgemeinen.

Zu der Bundesakte vom 10. Juni 1815 trat »die Schlussakte der Wiener Ministerialkonferenzen vom 15. Mai 1820 zur Vervollständigung und Erläuterung der Bundesakte« in 65 Artikeln (kurzweg Wiener Schlussakte genannt). Berathen durch Abgeordnete sämtlicher Bundesregierungen auf den Wiener Ministerialkonferenzen 1819 und 1820, wurde sie durch Bundesbeschluss vom 8. Juni 1820 ausdrücklich als ein »Grundgesetz des deutschen Bundes« anerkannt.

Der deutsche Bund war nach officiellen Erklärungen »weder ein Bundesstaat, noch ein blosses Schutz- und Trutzbündniss, sondern ein Staatenbund, »ein völkerrechtlicher Verein der souveränen Fürsten und freien Städte Deutschlands«. Der deutsche Bund war somit nicht bloss ein persönliches Bündniss der Fürsten, sondern von den Fürsten kraft ihrer Repräsentativgewalt für ihre Staaten abgeschlossen. Die Staaten selbst befanden sich, vermittelt ihrer Staatsregierungen, in der beständigen, unauflöselichen Gemeinschaft des deutschen Bundes und wurden daher als »Bundesstaaten« bezeichnet. Die im Namen sämtlicher Mitglieder ausgeübte Bundesgewalt war keine Staatsgewalt, sondern eine blosser Socialgewalt mit einem Inbegriffe bestimmter, vertragsmässig festgesetzter Befugnisse. Fehlte es dem Staatenbunde nach innen an jeder staatsrechtlichen Organisation, so stand er in seinen äusseren Verhältnissen als »eine in politischer Einheit verbundene Gesamtmacht« da; er war unbestritten eine völkerrechtliche Persönlichkeit.

Ausgesprochener Zweck des deutschen Bundes war: »Die Erhaltung der äussern und innern Sicherheit Deutschlands, sowie der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen Deutschen Staaten«. (Bundesakte A. 2. WSchA A. 1). Die innere Sicherheit der einzelnen Staaten fiel an sich nicht unter die Zweckbestimmungen des Bundes, welcher der Regel nach zu keinem Eingriff in die Regierung der Einzelstaaten berechtigt war. »Die durch die Bundesakte den einzelnen Bundesstaaten garantirte Unabhängigkeit schloss im all-

gemeinen jede Einwirkung des Bundes in die innere Staatsverwaltung aus« (WSchA A. 53). Mittelbar konnte indessen die Beförderung des Wohles von Deutschland und der Schutz der Rechte deutscher Unterthanen in Betracht kommen, insofern der Bund sich für bestimmte innere Verhältnisse der Einzelstaaten vertragsmässig eine Einwirkung vorbehalten hatte z. B. bei Justizverweigerung, bei Verletzung der den Mediatisirten bundesmässig garantirten Rechte. Diese Bestimmungen heissen besondere, weil sie Ausnahmen von der Regel, singuläre Vorschriften enthielten. Auch legte die WSchA A. 64 und 65 der Bundesgewalt die Befugniss bei, durch Vereinbarung sämmtlicher Bundesglieder sog. gemeinnützige Anordnungen zu treffen: »um durch gemeinschaftliche Uebereinkunft zu möglichst gleichförmigen Verfügungen zu gelangen«. Diese Befugniss war weiter nichts, als ein Vorbehalt der Erweiterung der Bundesgewalt durch freie Uebereinkunft der Bundesglieder innerhalb der Grenzen des Bundesvertrages.

In den deutschen Bund wurden diejenigen deutschen Staaten aufgenommen, welche aus dem grossen Schiffbruche des deutschen Reiches und der Rheinbundszeit ihre Landeshoheit gerettet hatten. Von den bis 1814 souverän gebliebenen Rheinbundsfürsten wurden der Grossherzog von Frankfurt (früher Kurerzkanzler, dann Fürstprimas), der Fürst von Isenburg und von der Leyen nicht aufgenommen; dagegen wurde Frankfurt a. M. als freie Stadt und Bundesglied anerkannt. Die Bundesakte A. 4 und 6 enthält eine Aufzählung der Bundesglieder. Es waren deren ursprünglich 38, Baden und Württemberg mit eingerechnet, welche erst später, am 26. Juli und am 1. September 1815, beitraten. Durch die Aufnahme von Hessen-Homburg am 7. Juli 1817 vermehrte sich die Zahl der Bundesglieder auf 39; von da ab verminderte sie sich stetig, 1825 fiel die Zahl durch Aussterben der Linie Sachsen-Gotha auf 38, 1847 erlosch die Stimme von Anhalt-Köthen, 1849 hörten die beiden Fürstenthümer Hohenzollern-Sigmaringen und Hechingen als besondere Bundesglieder auf, zu existiren. Somit gab es zuletzt noch 35 Bundesmitglieder.

Von diesen 35 Bundesmitgliedern hatten vier auch nicht zum Bunde gehörige Besitzungen, nemlich die Souveräne von Oesterreich, Preussen, Dänemark und den Niederlanden. Durch besondere Erklärungen hatten Oesterreich am 6. April 1818 und Preussen am 4. Mai 1818 festgestellt, welche Gebietsheile ihrer Staaten zum deutschen Bunde gehörten. Der König von Dänemark war für die Herzogthümer Holstein und Lauenburg, der König der Niederlande

lande für das Grossherzogthum Luxemburg seit 1839 auch für das Herzogthum Limburg Bundesmitglied. Das Bundesgebiet war der Inbegriff aller im deutschen Bunde vereinigten Staatsgebiete der Einzelstaaten, soweit dieselben zum Bunde gehörten.

### § 45.

#### Die Bundesversammlung.

Das Subjekt der Bundesgewalt war die *Gesamtheit aller Bundesglieder*, welche aber nicht selbst zusammentraten, sondern durch einen permanenten Kongress ihrer Bevollmächtigten zu Frankfurt a. M. vertreten waren. Die Bundesversammlung der Bundestag, la Diète, stellte den Bund in seiner Gesamtheit dar und war »das beständige, verfassungsmässige Organ seines Willens und Handelns« (WSchA. A. 7). In allen Stadien der Verhandlungen hatte Oesterreich die Ansprüche Preussens auf Parität im Präsidium zurückgewiesen und hatte das alleinige Präsidium, gewissermassen als ein Surrogat der von ihm so lange besessenen Kaiserwürde, behauptet. Obgleich das Oesterreich zustehende Recht des Vorsitzes »keineswegs eine Direktorialgewalt oder ein materielles politisches Vorrecht bedeutete, sondern lediglich die formelle Leitung der Geschäfte betraf«, so gab es doch dem sog. Präsidialhofe und seinem Präsidialgesandten thatsächlich ein nicht selten zu verwerthendes Uebergewicht. In den frühern Entwürfen hatte man, in Erinnerung an die Einrichtung des deutschen Reichstages, eine Eintheilung der Bundesversammlung in mehrere Kurien beabsichtigt (Rath der Kreisobersten, Rath der Fürsten und Stände); dem rein völkerrechtlichen Charakter, welchen der Bund später erhielt, entsprach nur die Einheit einer Versammlung, in welcher gleichberechtigte, unabhängige Staaten vertreten waren. Diese einheitliche Bundesversammlung hatte grundgesetzlich zwei verschiedene Verhandlungsarten bei ihren Geschäften und Abstimmungen, sie verhandelte entweder im engern Rathe oder im Plenum, als ausnahmsweiser Verhandlungsform in besonders festgestellten Fällen. Der Unterschied dieser beiden Verhandlungsformen bestand 1) in der Zahl der Stimmen und in der Verschiedenheit des Stimmgewichts, welches den einzelnen Bundesgliedern im Plenum oder im engern Rathe zukam. Im Plenum waren nach A. 6 der Bundesakte 69 Stimmen unter die ursprünglichen 38 Mitglieder vertheilt, so dass jedes Bundesglied wenigstens eine Stimme führte, vierzehn aber mehrere (4, 3 oder 2). Bei der Auf-



lösung des Bundes waren noch 66 Stimmen im Plenum vorhanden. Im engern Rathe waren dagegen die ursprünglichen 38, zuletzt 35 Bundesglieder durch die Bundesakte A. 4 in 17 Stimmen eingetheilt, so dass nur elf Staaten einzelne Stimmen führten, von den sieben und zwanzig übrigen immer mehrere zu einer Gesamtstimme vereinigt waren und sonach sechs Kuriatstimmen bestanden. 2) Im engern Rathe entschied die absolute Mehrheit, im Plenum die Mehrheit von  $\frac{2}{3}$  der abgegebenen Stimmen. 3) Alle Berathungen und Erörterungen gingen nur im engern Rathe vor sich, im Plenum wurde nur die Beschlussfassung in den bestimmt bezeichneten Angelegenheiten gefasst.

Die sechs Gesamtstimmen des engern Rathes waren XII die sächsisch-ernestinischen Häuser, XIII Braunschweig und Nassau, XIV die beiden Mecklenburg, XV Oldenburg, Anhalt und beide Schwarzburg, XVI Liechtenstein, beide Reuss, Lippe und Schaumburg-Lippe, Waldeck, Hessen-Homburg, XVII die vier freien Städte. Die inneren Angelegenheiten der Kurien waren dem Uebereinkommen der einzelnen Mitglieder überlassen, besonders die Art und Weise, wie sie sich über die Führung der einheitlich abzugebenden Gesamtstimmen vereinigen wollten (Turnus, Majorität).

Die Bundestagsgesandten waren die Repräsentanten ihrer Souveräne als Bundesglieder. Durch ihre Gesammtheit wurde das den Bund darstellende Organ, die Bundesversammlung, gebildet; sie waren von ihren Kommittenten unbedingt abhängig und diesen allein wegen getreuer Befolgung der ihnen ertheilten Instruktionen, sowie wegen ihrer Geschäftsführung überhaupt, verantwortlich (WSchA. A. 8, . Ob und wann ein Gesandter Instruktionen einzuholen habe, hing von den ihm ertheilten Specialanweisungen ab. Der Bundesversammlung gegenüber kam nicht der Inhalt der Instruktion, sondern lediglich die überreichte Vollmacht in Betracht. Die Bundestagsgesandten und die sie begleitenden gesandtschaftlichen Personen genossen in der Stadt Frankfurt am M. alle völkerrechtlichen Prärogativen von Gesandten, besonders die volle Exterritorialität. Ueberhaupt hatte die Stadt Frankfurt als erwählter Sitz der Bundesversammlung die besondere Pflicht, alle Massregeln anzuerkennen, welche die Bundesversammlung für die Aufrechterhaltung ihrer Sicherheit und Würde für nothwendig erachtete.

## § 46.

**Bundesbeschlüsse.**

Der Gesamtwille des Bundes wurde durch verfassungsmässige Beschlüsse der Bundesversammlung ausgesprochen. Verfassungsmässig aber sind diejenigen Beschlüsse, welche innerhalb der Grenzen der Kompetenz der Bundesversammlung, nach vorgängiger Berathung im engern Rath, durch freie Abstimmung entweder im engern Rathe oder im Plenum gefasst werden, je nachdem das Eine oder das Andere durch die grundgesetzlichen Bestimmungen vorgeschrieben ist (WSchA. A. 10). In der Regel fasste die Bundesversammlung die zur Besorgung der gemeinsamen Angelegenheiten des Bundes erforderlichen Beschlüsse im engern Rathe nach absoluter Stimmenmehrheit. Ueberhaupt gehörten dahin alle Berathungsgegenstände, welche die Bundesakte oder spätere Beschlüsse nicht bestimmt ausgenommen hatten. Vor das Plenum gehörten: a. Abfassung und Abänderung von Grundgesetzen des Bundes (»Beschlüsse, welche die Bundesakte selbst betreffen«); b. organische Einrichtungen, d. h. bleibende Anstalten als Mittel zur Erfüllung der Bundeszwecke, c. sonstige gemeinnützige Anordnungen (Bundesakte A. 6), d. Kriegserklärungen und Friedensschlüsse, e. Aufnahme neuer Mitglieder (WSchA. A. 12). Die Ausnahmefälle, in welchen weder im Plenum noch im engern Rathe eine Beschlussfassung durch Stimmenmehrheit stattfinden konnte, sondern die Stimmeneinhelligkeit erfordert wurde, waren folgende: 1. Beschlussfassungen über alle jene Gegenstände, welche dem Plenum zugewiesen sind, mit alleiniger Ausnahme der Beschlussfassungen über Kriegserklärungen und Friedensschlüsse, wo eine Mehrheit von  $\frac{2}{3}$  Stimmen entscheiden sollte (also Umkehrung des regelmässigen Verhältnisses); 2) Beschlüsse über Religionsangelegenheiten (Bundesakte A. 7. WSchA. A. 13 (in Anschluss an die Bestimmung des westfälischen Friedens, I. P. O. A. V. § 32, jedoch ohne *itio in partes*); 3) wenn die Rechte und Pflichten eines Bundesgliedes wegen Veränderung des gegenwärtigen Besitzstandes eine Abänderung erleiden sollten, besonders die Entscheidung, ob und inwiefern die bisher einem Lande im Plenum zustehende Stimme mit dessen Erwerbung übertragen werden sollte (anders wie nach Reichsstaatsrecht, wo die Stimmen von Rechts wegen auf den Neuerwerber des Territoriums übergangen); 4) wenn ein Bundesglied seine Souveränität oder einen Theil seiner Lande an einen fremden Staat abtreten wollte. Wo es sich um *jura singulorum* handelte, konnte wenigstens ohne freie

Zustimmung der Beteiligten kein dieselben bindender Beschluss gefasst werden. *Jura singulorum* sind alle solche Rechtsverhältnisse, in Bezug auf welche die deutschen Staaten nicht als Glieder des Bundes in ihrer vertragsmässigen Einheit, sondern als einzelne selbständige Staaten in Betracht kamen. A. 15 der WSchA. fasst hier auf I. P. O. A. V § 52 »ubi status imperii tamquam unum corpus considerari nequeunt«. Zu den *juribus singulorum* gehörten somit alle inneren Regierungsangelegenheiten der deutschen Bundesglieder, soweit nicht eine Beschränkung hinsichtlich deren Ausübung bundesverfassungsmässig festgestellt war. Den *juribus singulorum* gleichgestellt wurde der Fall, »wo einzelnen Bundesgliedern eine besondere, nicht in den gemeinsamen Verpflichtungen Aller begriffene Leistung oder Verwilligung für den Bund zugemuthet werden sollte« (WSchA. A. 15. Zu dem Gattungsbegriffe der *jura singulorum* gehörten auch die sog. gemeinnützigen Anordnungen; es handelte sich dabei um Massregeln, welche ausserhalb der Bundessphäre lagen und in den Kreis der Regierungsrechte der einzelnen Bundesstaaten gehörten, aber dennoch zum allgemeinen Wohl von Deutschland gereichten und deshalb aus Rücksichten der Zweckmässigkeit gemeinschaftlich und nach übereinstimmenden Grundsätzen getroffen werden sollten. Rechtlich auf gleicher Stufe standen diejenigen Gegenstände, welche zwar ausserhalb der Bundessphäre lagen, auch keine weitere Bedeutung für das öffentliche Wohl der Bundesstaaten hatten, aber sich den Bundesgliedern aus irgend welcher Rücksicht zur gemeinsamen Beschlussfassung empfahlen, z. B. Unterstützung literarischer Unternehmen, Privilegien bei Erfindungen.

### § 47.

#### Kompetenz der Bundesversammlung.

Die wichtigsten Bestimmungen über die Bundeskompetenz waren a. die provisorische Kompetenzbestimmung der Bundesversammlung vom 12. Juni 1817 (G. v. Meyer, II S. 40), b. die Bestimmungen der WSchA. über die Kompetenz, welche sich an die provisorische Kompetenzbestimmung auf das engste anschliesst. Darnach war die Wirksamkeit der Bundesversammlung zunächst durch die Vorschriften der Bundesakte und durch die in Gemässheit derselben beschlossenen oder ferner zu beschliessenden Grundgesetze des Bundes, wo aber diese nicht zureichten, durch die im Grundvertrage be-

zeichneten Bundeszwecke bestimmt. Da die volle Souveränität der einzelnen Bundesstaaten der Bundesakte zu Grunde gelegt war, so lag der Regel nach jede Einmischung der Bundesversammlung in die innern administrativen Verhältnisse derselben ausserhalb der Grenzen ihrer Kompetenz. »Da aber die Bundesglieder sich in dem zweiten Abschnitt der Bundesakte über einige besondere Bestimmungen vereinigt hatten, welche sich theils auf Gewährleistung zugesicherter Rechte, theils auf bestimmte Verhältnisse der Unterthanen bezogen, so lag der Bundesversammlung ob, die Erfüllung der durch diese Bestimmungen übernommenen Verbindlichkeiten, wenn sich aus hinreichend begründeten Anzeigen der Betheiligten ergab, dass solche nicht stattgefunden habe, zu bewirken. Die Anwendung der in Gemässheit dieser Verbindlichkeiten getroffenen allgemeinen Verordnungen auf die einzelnen Fälle blieb jedoch den Regierungen allein überlassen« (WSchA. A. 53).

Die verfassungsmässig zu Stande gekommenen Bundesbeschlüsse verpflichteten sowohl den Bund als solchen, wie auch die einzelnen Bundesglieder unmittelbar, ohne dass es für sie noch einer besondern Insinuation oder Publikation bedurft hätte.

Jede »Bundesregierung« hatte darauf zu halten, dass die Bundesbeschlüsse in ihrem Gebiete zur Vollziehung kämen (WSchA. A. 32). Da aber der deutsche Bund, als blos völkerrechtlicher Verein, keine unmittelbare Einwirkung auf die einzelnen Staaten, besonders aber keine gesetzgebende Gewalt für ganz Deutschland hatte, so konnten die Bundesbeschlüsse an und für sich für die Unterthanen der einzelnen Bundesstaaten keine bindende Kraft haben, sondern nur insoweit sie in die Landesgesetzgebung aufgenommen waren; sie erhielten in den einzelnen Bundesstaaten nur in der Bedeutung verbindliche Kraft, welche ihnen auf dem Wege der Landesgesetzgebung beigelegt war. In mehreren Verfassungen war ausdrücklich ausgesprochen, dass Bundesbeschlüsse kraft der landesherrlichen Publikation verbindliche Kraft für das betreffende Land erhalten sollten. Wo dies nicht der Fall war, war es eine konstitutionelle Streitfrage, ob ein Bundesbeschluss, welcher in die Verfassung und Gesetzgebung der Einzelstaaten eingriff, ohne ständische Zustimmung, durch einseitige landesherrliche Publikation, volle Gesetzeskraft erhalte. Wo es sich dagegen um bundesrechtlich festgestellte Leistungen aller Bundesglieder für Bundeszwecke handelte, hatte die Regierung zwar für Aufbringung der Mittel formell den verfassungsmässigen Weg einzuschlagen, allein materiell war die

Nothwendigkeit der Leistung durch den Bundesbeschluss festgestellt und konnte nicht von den Landständen verneint werden.

### § 48.

#### Rechtsverfassung des Bundes <sup>1</sup>.

So unvollkommen die oben (§ 30) geschilderte Reichsjustiz war so lag doch in ihr immer noch der aktivste Theil der Reichsverfassung. Das ältere deutsche Reich betrachtete die Erhaltung des Landfriedens als seine oberste Aufgabe. Die höchste Gerichtsbarkeit in ganz Deutschland stand bei Kaiser und Reich und wurde durch die Reichsgerichte ausgeübt. Bei der Gründung des deutschen Bundes waren die Erinnerungen an die Justizverfassung des deutschen Reiches noch sehr lebhaft. Bis zu dem letzten Stadium der Berathung galt ein an die Stelle der Reichsgerichte tretendes Bundesgericht als der »unentbehrliche Schlussstein des deutschen Rechtsgebäudes«. Dasselbe fiel schliesslich der Souveränitätssucht der Mittelstaaten, welche dasselbe für unverträglich mit der Idee eines rein völkerrechtlichen Staatenbundes hielten. Aber dennoch konnte der Bund nicht jeder Justizverfassung entbehren. Vor allem war eine Art von richterlichem Verfahren bei Streitigkeiten der Bundesglieder untereinander nöthig. Um eine solche Rechtsprechung zu bewirken, schloss man sich, in Ermangelung eines eigentlichen Gerichtshofes, an das zu Reichszeiten geltende Austrägalverfahren an. Als Grundlage des im Bunde geltenden Landfriedens zwischen den deutschen Staaten ist A. 11 der Bundesakte anzusehen, in welcher sich die Bundesglieder verbindlich machen, »einander unter keinerlei Vorwand zu bekriegen, noch ihre Streitigkeiten mit Gewalt zu verfolgen, sondern sie bei der Bundesversammlung anzubringen. Dieser liegt alsdann ob, die Vermittlung durch einen Ausschuss zu versuchen und, falls dieser fehlschlagen sollte und demnach eine richterliche Entscheidung nothwendig würde, solche durch eine wohlgeordnete Austrägalinstanz zu bewirken, deren Ausspruch sich alle Theile sofort zu unterwerfen haben«.

H. A. Zachariä, Th. II. § 268. S. 731 ff. A. W. Heffter, Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrechte 1829. Nr. III. Codex Austregalis confederationis Germanicae. v. Leonhardi. Das Austrägalverfahren des deutschen Bundes. I. B. Frankf. 1838. II. Bd. 1845. H. Zöpfl, Ueber das Verhältniss der Beschlüsse des deutschen Bundes zu Sachen der streitigen Gerichtsbarkeit und gerichtlichen Entscheidungen. Archiv für civil. Praxis B. XXVII. S. 388 ff.



Die Bundesversammlung selbst war eine politische Körperschaft, kein Richterkollegium, darum befasste sie sich in der Regel nicht mit Rechtsprechung. Wo man indessen eigentlicher Rechtsprüche nicht entbehren konnte, hatte man dafür besondere Instanzen eingerichtet, die Austrägalinstanz bei Streitigkeiten der Bundesglieder untereinander und das Bundesschiedsgericht bei Streitigkeiten zwischen einzelnen Regierungen und ihren Landständen. Letzteres, durch einen Bundesbeschluss vom 30. Oktober 1834 (G. v. Meyer B. II S. 316) begründet, blieb wegen der Mangelhaftigkeit seiner Einrichtungen ein todtgebornes Kind, während »die wohlgeordnete Austrägalinstanz« allerdings eine viel benutzte Institution war und ihre Verdienste um die Aufrechterhaltung des Landfriedens in Deutschland gehabt hat. Die Hauptbestimmungen über das Austrägalverfahren finden sich WSchA. A. 21 bis 24, in der vorläufigen Austrägalordnung vom 16. Juni 1817 (G. v. Meyer B. II S. 47) und in einer Reihe von spätern Bundesbeschlüssen. Es eigneten sich nur solche Streitigkeiten zur austrägalinstanzlichen Entscheidung, wobei die streitenden Theile als Souveräne oder Staaten, nicht wo sie bloß als Privatpersonen in Betracht kamen.

Wenn sich ein Bundesglied durch ein anderes in seinen Rechten gekränkt erachtete, so hatte es seine Ansprüche bei der Bundesversammlung gehörig darzustellen. Diese hatte durch einen Ausschuss die Güte zu versuchen. Erst wenn die Vergleichsvorschläge nicht fruchteten, begann das gerichtliche Verfahren. Nun hatte der Beklagte binnen 4—6 Wochen dem Kläger drei unparteiische Bundesglieder vorzuschlagen, aus welchen dieser eines binnen gleicher Frist wählte. Liess der Beklagte diese Frist verstreichen, so ging das Vorschlagsrecht auf die Bundesversammlung selbst über und der Kläger hatte sodann eines aus den drei Bundesgliedern zu wählen, welche dieselbe vorgeschlagen hatte. Nicht das denominirte Bundesglied, sondern dessen höchster Gerichtshof sprach im Namen und anstatt der Bundesversammlung als Austrägalgericht. Die Uebernahme des Auftrags war Bundespflicht. Der oberste Gerichtshof hatte die Leitung des Processes und die Entscheidung des Streites in allen Punkten, ohne alle weitere Einwirkung der Bundesversammlung. Die processualische Verhandlung geschah nach der für das betreffende Gericht überhaupt geltenden Processordnung. Das Erkenntniss in der Hauptsache erfolgte in Ermangelung besonderer Entscheidungsquellen »nach den in Deutschland herge-

brachten gemeinen Rechten« d. h. nach A. 23 der WSchA., »nach den in Rechtsstreitigkeiten derselben Art vormals von den Reichsgerichten befolgten Rechtsquellen, insofern solche auf die Verhältnisse der Bundesglieder noch anwendbar sind«.

Das Enderkenntniss, welches spätestens binnen Jahresfrist erfolgen soll, ist sofort nach seiner Eröffnung rechtskräftig. Nur ein ausserordentliches Rechtsmittel ist dagegen zulässig, das Restitutionsgesuch *ex capite novorum*, von dem Tage der Auffindung der *nova* an binnen vier Jahren anzubringen und ohne Suspensiv-effekt.

Nach A. 18 der WSchA. hatte die Bundesversammlung, wenn die innere Ruhe und Sicherheit des Bundes auf irgend eine Weise bedroht oder gestört war, über die Erhaltung und Wiederherstellung Rath zu pflegen und die geeigneten Beschlüsse zu bewirken. Wenn Thätlichkeiten zwischen Bundesgliedern zu besorgen oder schon wirklich ausgeübt waren, so hatte die Bundesversammlung vorläufige Massregeln zu treffen und der Selbsthülfe Einhalt zu thun, auch hatte sie vor allem für Aufrechterhaltung des Besitzstandes zu sorgen. Nach A. 20 der WSchA. hatte sie ein Verfahren in *possessorio summarissimo*, wenn der jüngste Besitzstand streitig war, indem zur summarischen Entscheidung der oberste Gerichtshof eines unbetheiligten Bundesgliedes herbeigezogen werden sollte.

Die Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung in den einzelnen Bundesstaaten stand regelmässig deren Regierungen zu; nur ausnahmsweise erfolgte ein Einschreiten des Bundes im Falle der Widersetzlichkeit der Unterthanen gegen die Obrigkeit, eines offenen Aufruhrs oder gefährlicher Bewegungen in mehreren Bundesstaaten, jedoch regelmässig nur auf Anrufen der gefährdeten Regierung; ein Einschreiten aus eigener Initiative fand nur statt, wenn die betreffende Regierung notorisch ausser Stande war, den Aufruhr durch eigene Kräfte zu unterdrücken, zugleich aber verhindert war, die Hülfe des Bundes selbst zu begehren.

War durch diese Bestimmungen der WSchA. A. 26, 27 und 28 für die Sicherheit der Regierungen hinreichend gesorgt, so fehlte es den Unterthanen in der Bundesverfassung an jedem Rechtsschutze gegen die Willkür der Regierungen, welchen ihnen einst die Reichsgerichte wenigstens grundsätzlich gewährt hatten. Dagegen suchte man die Unterthanen, nach einer andern Richtung hin, einigermassen für den ihnen entgehenden reichsgerichtlichen Schutz zu entschädigen. Deshalb wurde durch A. 12 der Bundesakte die Rechts-

pflge mit drei Instanzen als ein bundesmässiger Grundsatz für alle Bundesstaaten festgestellt; es wurde allen Staaten, in welchen noch keine dritte Instanz bestand, die Einrichtung einer solchen zur Pflicht gemacht. Auch sollte der Bund nach A. 29 der WSchA die Unterthanen gegen Verweigerung und Verzögerung der Rechtspflege schützen, wie dies einst die Reichsgerichte gethan. Die Bundesversammlung sollte ebenso befugt, als verpflichtet sein, begründete Beschwerden über gehemmte oder verweigerte Rechtspflege anzunehmen. und nöthigen Falls die versagte gerichtliche Hülfe zu bewirken. Dagegen durfte der Bund niemals in das Processverfahren und die Entscheidungen der Gerichte selbst eingreifen, da er durchaus keine höhere gerichtliche Instanz, wie die ehemaligen Reichsgerichte, war.

Die Bundesversammlung hatte das Recht und die Pflicht, für die Vollziehung der Bundesakte und übrigen Grundgesetze des Bundes, der in Gemässheit ihrer Kompetenz von ihr gefassten Beschlüsse, der durch Austräge gefällten schiedsrichterlichen Erkenntnisse, der unter die Gewährleistung des Bundes gestellten kompromissarischen Entscheidungen und der am Bundestage vermittelten Vergleiche, sowie für die Aufrechterhaltung der von dem Bunde übernommenen Garantien zu sorgen, auch zu diesem Ende, nach Erschöpfung aller andern bundesverfassungsmässigen Mittel, die erforderlichen Exekutionsmassregeln in Anwendung zu bringen. Die WSchA A. 31—34 enthielt bereits die Grundbestimmungen über die Exekution, die definitive Exekutionsordnung ist vom 3. August 1820 (G. v. Meyer, Th. II S. 113).

### § 49.

#### Die Kriegsverfassung des Bundes<sup>1</sup>.

Der deutsche Bund hatte, als völkerrechtliche Persönlichkeit, unzweifelhaft das *jus belli ac pacis*. Das Heerwesen des Bundes wurde besonders durch folgende Bundesbeschlüsse geregelt: a. durch den Bundesbeschluss vom 9. April 1821, sog. Entwurf der Kriegsverfassung des deutschen Bundes in 24 Artikeln (G. v. Meyer Th. II S. 133); b. durch die sog. Grundzüge der Kriegsverfassung des deutschen Bundes, bestehend in zehn Abschnitten, wovon die fünf ersten am 12. April 1821, die fünf letzten am 21. Juni 1822 angenommen wurden (v. Meyer II S. 136); c. durch den Bun-

<sup>1</sup> Klüber, Oeff. Recht § 196—211. H. A. Zachariä, B. II. § 288 S. 808. H. Zöpfl, Grundsätze Th. II. § 493 ff.



desbeschluss vom 4. Januar 1855, welcher an die Stelle der fünf ersten Abschnitte der »Grundzüge der Kriegsverfassung« neue Bestimmungen unter der Bezeichnung »Nähere Bestimmungen der Kriegsverfassung des deutschen Bundes« setzte. (G. v. Meyer II S. 622).

Der Deutsche Bund hatte, wie das ehemalige deutsche Reich, kein in Friedenszeiten ständiges Bundesheer. Das Bundesheer war aus den Kontingenten aller Bundesstaaten zusammengesetzt, welche nach der jedesmaligen Matrikel gestellt wurden. Es bestand aus 10 Armee-corps. von diesen stellte Oesterreich drei, Preussen drei, Bayern eines. Zu diesen sieben ungemischten kamen drei gemischte, nemlich das achte: Württemberg, Baden, Grossherzogthum Hessen, das neunte: Königreich Sachsen, Kurhessen, Luxemburg und Nassau, das zehnte: Hannover, Braunschweig, Oldenburg, Mecklenburg, die Hansestädte. Die Kontingente der übrigen kleinen Staaten bildeten seit dem 9. December 1830 die Reserve-Infanterie-Division. Das aufgestellte Kriegsheer des Bundes war ein Heer und wurde von einem Oberfeldherrn befehligt, welchen der Bund erwählte, wenn die Aufstellung des Kriegsheeres beschlossen war. Die Bundesversammlung war seine einzige vorgesetzte Behörde, er wurde von ihr in Eid und Pflicht genommen, war ihr verantwortlich und konnte von ihr vor ein Kriegsgericht gestellt werden. Neben ihm stand als Stellvertreter der ebenfalls von der Bundesversammlung erwählte Generallieutenant des Bundes. Ueber die Stärke des Bundesheeres, das Verhältniss der Waffengattungen zu einander, die Eintheilung des Bundesheeres, die Bereithaltung im Frieden (Präsenzstärke), die Mobilmachung, die Bildung des Hauptquartiers, die Verpflegung, die Gerichtsbarkeit bestanden genaue bundesrechtliche Vorschriften. Schon am 20. November 1815 wurden Mainz, Luxemburg und Landau dem Bunde zum Zwecke der Befestigung überlassen. Diese Bundesfestungen waren Eigenthum des Bundes, jedoch unbeschadet der Gebietshoheit der betreffenden Landesherrn; dazu traten später (kraft Bundesbeschlusses vom 26. März 1841) noch zwei neue Bundesfestungen: Ulm und Rastatt. Ueber die Besatzungsverhältnisse dieser Bundesfestungen, sowie über die Ernennung der Gouverneure und Commandanten gab es genaue bundesgesetzliche Vorschriften. Zu den laufenden rein militärischen Geschäften bediente sich die Bundesversammlung der sog. Bundesmilitärkommission, als eines technischen Beistandes, welche durch Bundesbeschluss vom 15. März 1819 angeordnet war v. Meyer II S. 78). Un-

zweifelhaft hatte das Wehrsystem Deutschlands unter dem Bunde bedeutsame Fortschritte gemacht und viele Schäden der verkommenen Reichskriegsverfassung glücklich überwunden. Aber diese technische Vervollkommnung der Kriegsverfassung hatte wenig Werth, weil sie nicht getragen wurde von einer einheitlichen Leitung der auswärtigen Angelegenheiten und einer einheitlichen Kriegsherrlichkeit. In der scheinbar einheitlichen Heeresverfassung des Bundes waren alle centrifugalen politischen Kräfte latent, welche zum Bürgerkriege und zur Auflösung des Bundes führten, als sich seine Heeresverfassung zum ersten Male praktisch bewähren sollte.

### § 50.

#### Geschichte des deutschen Bundes von 1815—1848<sup>1</sup>.

Fast anderthalb Jahre bestand der deutsche Bund ohne verfassungsmässiges Organ. Erst am 5. November 1816 wurde die Bundesversammlung feierlich eröffnet. In der charakteristischen Eröffnungsrede des Präsidialgesandten (v. Meyer II S. 26) sowie in den ersten Verhandlungen und Arbeiten des Bundestages zeigten sich offenbar Spuren patriotischer Gesinnung und redlicher Absicht, so namentlich im Erlass der provisorischen Kompetenzbestimmung vom 12. Juli 1817, in den Garantien, welche mehreren neuen konstitutionellen Verfassungen gewährt wurden, in der kräftigen Erklärung gegen das Willkürregiment in Kurhessen vom 23. Juni 1817 u. s. w. Bald aber trat ein verhängnissvoller Umschwung ein. Der hohe Aufschwung der Freiheitskriege schlug vielfach in eine unklare Gährung der Gemüther um. Besonders in der Jugend

<sup>1</sup> Kaltenborn, Geschichte der deutschen Bundesverhältnisse, B. I. S. 328—528. L. Fr. Ilse, Geschichte der deutschen Bundesversammlung, besonders ihres Verhältnisses zu den deutschen Nationalinteressen. Marb. 1861. 3 Bde. Nauwerk, Die Thätigkeit der deutschen Bundesversammlung. 4. Heft. Berlin 1845—46. H. v. Gagern, Mein Antheil an der Politik. B. III., mit dem besondern Titel »Der Bundestag« 1816—1818. Stuttg. 1830. P. A. Pfizer, Entwicklung des öffentlichen Rechtes in Deutschland durch die Verfassung des Bundes. Stuttg. 1835. Auch v. Wangenheim, Das Dreikönigs-Bündniss vom 26. Mai 1849, Stuttg. 1851, giebt viele Beiträge aus der Zeit vor 1848. Die Urkunden über die Bundesthätigkeit, namentlich die Bundesbeschlüsse, finden sich am besten zusammengestellt bei G. v. Meyer, Corpus juris foed. Germanicae. 3. Aufl., ergänzt und fortgesetzt bis auf die neueste Zeit von H. Zöpfl, besonders in Betracht kommt hier der II. Theil. A. Miruss, Diplomatisches Archiv der deutschen Bundesstaaten, 3 Theile. Leipzig 1846—48. Von Werthe sind die »Wichtigen Urkunden für den Rechtszustand der deutschen Nation« mit eigenhändigen Anmerkungen von J. L. Klüber, aus dessen Papieren mitgetheilt und erläutert von K. Welcker, 2. Aufl. Mannheim 1845.



machte sich eine patriotische Begeisterung geltend, welche vielfach unpraktische Ideale verfolgte, ja hier und da zu schweren Verirrungen Einzelner führte. Statt diese in ihrem Grunde edle Stimmung zu klären und auf praktisch nationale Ziele zu lenken, griffen die Regierungen zu polizeilichen Unterdrückungsmassregeln jeder Art und liessen die ganze Nation, besonders die gebildeten Klassen, schwer büssen für das, was Einzelne verbrochen hatten. Die eigentliche Seele dieser unproduktiven, polizeilich unterdrückenden Richtung war Fürst Metternich. Wie er die europäischen Kongresse benutzte, um alle ihm unbequemen, liberalen Bestrebungen in Europa im Keime zu ersticken, so suchte er auch dem deutschen Bunde den Geist seiner argwöhnischen Reaktionspolitik aufzuprägen, ihn zu einem Bunde der Regierungen gegen die Völker zu stempeln. In diesem Sinne rief er die geheimen Karlsbader Konferenzen zusammen, welche vom 6. August bis zum 31. August 1819 tagten<sup>1</sup>. Hauptgegenstände ihrer Beschlüsse waren: Aufhebung der bundesmässig zugesicherten Pressfreiheit und allgemeine Einführung der Censur, Massregeln wider die Universitäten, Anordnung einer Centraluntersuchungskommission zu Mainz für Untersuchung sog. demagogischer Umtriebe und revolutionärer Verbindungen<sup>2</sup>, Vereinbarung über Sinn und Auslegung des 13. Artikels der Bundesakte betreffend die landständischen Verfassungen, Errichtung einer provisorischen Exekutionsordnung für Vollziehung der Karlsbader Beschlüsse durch die Bundesversammlung. Die zu Karlsbad gefassten Beschlüsse wurden in einer Sitzung der Bundesversammlung vom 20. September 1819, dem Wortlaute nach zwar nur als provisorische Massregeln, der Thatsache nach aber als bleibende Gesetze angenommen und publicirt. Im Anschlusse an die Karlsbader Zusammenkunft fanden vom 25. November 1819 bis zum 24. Mai 1820 zu Wien Konferenzen von Ministern aller deutschen Staaten statt. Hier wurde das oben erwähnte zweite Grundgesetz

<sup>1</sup> Die Veröffentlichung der geheimen Protokolle des Karlsbader Kongresses von 1819 nebst Beilagen verdanken wir K. Th. Welker in seinen oben angeführten Urkunden. Wichtig für die Geschichte der Karlsbader Konferenzen Schumann, Der Kongress zu Karlsbad, ein Beitrag zur Geschichte der Entwicklung der deutschen Gesamtverfassung (in Raumer's hist. Taschenbuch 1850, S. 193—268.). Gervinus, Geschichte des XIX. Jahrhunderts B. II. S. 634. Neue interessante Aufschlüsse gewährt Aegidi's Aufsatz: «Aus dem Jahre 1819. Beitrag zur deutschen Geschichte». 1861. 2. Aufl.

<sup>2</sup> L. Fr. Ilse, Geschichte der politischen Untersuchungen, welche durch die Centraluntersuchungskommission und die Bundescentralbehörde zu Frankfurt in den Jahren 1819—1827 und 1833—1842 geführt sind. Frankf. a. M. 1866.

des deutschen Bundes, die sog. WSchA. vom 15. Mai 1820 ausgearbeitet, welches die Grundzüge der Bundesakte allerdings weiter ausführte, doch nicht im Sinne eines nationalen Ausbaues der deutschen Gesamtverfassung, sondern kleinlich im Geiste der Karlsbader Beschlüsse<sup>1</sup>.

Seit dem Jahre 1819 bewegte sich die Thätigkeit der Bundesversammlung fast ununterbrochen in den Bahnen der Karlsbader Konferenzen. Durch einen Beschluss vom 1. Juli 1824 v. Meyer II S. 151 beschränkte sie die Veröffentlichung ihrer Protokolle dermassen, »dass der heimliche Bundestag den Deutschen ein Gegenstand erst der Scheu, dann kalter Anwiderung wurde«. Die im Gefolge der Julirevolution ausgebrochenen Bewegungen veranlassten abermals umfassende Repressivmassregeln. Am 28. Juli 1832 wurden neue, ausserordentliche Massregeln »zur Erhaltung der gesetzlichen Ruhe und Ordnung im deutschen Bunde« beschlossen, welche besonders gegen die Landstände und ihre vermeintlichen Uebergriffe, gegen den Missbrauch der freien Meinungsäusserung in den Kammern, gegen die Presse, die Volksversammlungen, die Universitäten, gegen alle politischen Vereine und Verbindungen gerichtet waren (v. Meyer B. II S. 240 ff.). Durch Bundesbeschluss vom 5. Juli 1832 wurde die badische Regierung genöthigt, das am 1. März 1832 publicirte, verfassungsmässig zu Stande gekommene Pressgesetz aufzuheben und zwar sollte das binnen vierzehn Tagen geschehen (v. Meyer B. II S. 239).

Aber die schlimmsten Auswüchse dieser volksfeindlichen Politik hüllten sich in das Dunkel des Geheimnisses. Abermals berief Fürst Metternich die Bevollmächtigten sämmtlicher deutschen Bundesstaaten nach Wien zu einem neuen Ministerkongresse zusammen dessen Resultat jetzt in dem Schlussprotokolle vom 12. Juli 1834 vorliegt<sup>2</sup>. Diese geheimen Wiener Beschlüsse von 1834 in 60 Artikeln überboten selbst die Karlsbader durch die Willkür, womit sie den ganzen Rechtszustand der deutschen Nation dem Belieben der Kabinette preisgaben. In geheimen Ministerialverordnungen wurden hier die tiefgreifendsten Sätze angenommen, durch welche das Steuerbewilligungsrecht der Landstände, ihre Theilnahme an der Gesetzgebung und der Feststellung des Budgets in hohem

<sup>1</sup> K. L. Aegidi, Die Schlussakte der Wiener Ministerialkonferenzen. Erste Abtheilung. Berlin 1860.

<sup>2</sup> Veröffentlicht von Welcker. In den wichtigen Urkunden nebst einer staatsrechtlichen und politischen Würdigung dieser Beschlüsse S. 348—426.

Grade gefährdet war. Ausserdem wurden gegen die Presse, besonders gegen das Zeitungswesen, gegen die Oeffentlichkeit der Gerichts- und Kammerverhandlungen wohlgezielte Schläge geführt. Nicht alle Festsetzungen dieser Wiener Ministerialkonferenzen wurden zu Bundesbeschlüssen erhoben, aber sämtliche Regierungen machten sich anheischig, »sich durch diese Artikel, als das Resultat dieser Vereinbarung zwischen Bundesgliedern, ebenso für gebunden zu erachten, als wenn dieselben zu förmlichen Bundesbeschlüssen erhoben worden wären«.

Fast noch mehr als durch diese unterdrückende Polizeithätigkeit entfremdete sich der Bund die öffentliche Meinung durch seine Unthätigkeit, wo es galt, die Interessen der Nation nach aussen und innen mit kräftiger Hand zu vertreten. Für Handel, Verkehr, Schifffahrt und andere gemeinnützige Anordnungen geschah, trotz A. 19 der Bundesakte, von Bundeswegen nichts. Die grosse nationale That des deutschen Zollvereins ging nicht vom Bunde aus. In Luxemburg verstand er nicht einmal die Integrität seines Gebietes zu vertheidigen und musste sich schliesslich mit einer rein nominellen Entschädigung durch Limburg begnügen. Den letzten Rest von Vertrauen verscherzte der Bund durch sein Benehmen in der Verfassungsangelegenheit von Hannover<sup>1</sup>, wo König Ernst August, völlig einseitig und mit Umgehung aller Rechtsformen, durch einfache Ordonnanz vom 1. November 1837 die ganze, in anerkannter Wirksamkeit bestehende, von seinem Vorgänger Wilhelm IV gegebene Verfassung über den Haufen warf. Selbst gegen diesen offenbaren Rechtsbruch, welchen die deutsche Rechtswissenschaft und das gesammte Bewusstsein des deutschen Volkes verurtheilte, versagte der Bund dem hannoverschen Volke durch seine Inkompetenzerklärung vom 5. September 1839 seine Hülfe, »da bei der obwaltenden Sachlage eine bundesgesetzlich begründete Veranlassung zur Einwirkung in diese innere Angelegenheit nicht bestehe«. Der Aufschwung des deutschen Nationalgefühles im

<sup>1</sup> Hauptquelle für diese hannoversche Verfassungsfrage ist: Hannover'sches Portfolio, Sammlung von Aktenstücken zur Geschichte des hannoverschen Verfassungskampfes, 3 Bde. Stuttg. 1839. Die Protokolle der Sitzungen der Bundesversammlung von 1835 und 1839 in der hannoverschen Sache giebt v. Wangenheim, Dreikönigsbündniss S. 257—443. Ueber die Rechtsfrage vergl. bes. die ausführlichen Gutachten der Juristenfakultäten zu Heidelberg, Jena und Tübingen, herausgegeben von Dahlmann, und die hannoverschen Verfassungsfragen von Reyscher, Zeitschr. für deutsches Recht. B. II. 1. Heft. S. 176.

Jahre 1840 bei dem drohenden Bruche mit Frankreich, die allmähliche Entwicklung einer volksthümlichen Verfassung und Politik in Preussen, endlich selbst die persönlichen Bemühungen König Friedrich Wilhelm's IV für eine organische und nationale Neubelebung des Bundes hatten bis zum Jahre 1848 keinen Erfolg<sup>1</sup>. Die preussische Denkschrift vom 20. November 1847 konnte daher mit Recht sagen: »Auf die Frage: Was hat der deutsche Bund seit den 32 Jahren seines Bestehens, während eines fast beispielloser Friedens, gethan für Deutschlands Kräftigung und Förderung? ist keine Antwort möglich«. Aber erst das Jahr 1848 ging ins Gericht mit den schweren Sünden, welche diese durch und durch verrottete Institution an deutschen Volke, im Laufe eines Menschenalters, durch Thaten und noch mehr durch Unterlassungen begangen hatte.

---

## II. Die deutschen Einzelstaaten von 1815—1848.

### § 51.

#### Allgemeiner Charakter der Verfassungsentwicklung in Deutschland.

Durch den Reichsdeputationshauptschluss vom 25. Februar 1803 und durch die Rheinbundsakte vom 12. Juli 1806 war die Zahl der deutschen Territorien sehr zusammengeschmolzen. Deutschlands Länderbestand war einfacher und übersichtlicher geworden. Von einer organischen Gliederung der Staaten, nach stammlicher und historischer Zusammengehörigkeit, war indessen keine Rede. Napoleonische Willkür und fürstliche Vergrößerungssucht waren die einzigen bestimmenden Momente für die Neugestaltung der Rheinbundsstaaten gewesen. Auch auf dem Wiener Kongresse waren es lediglich dynastische Rücksichten, besonders die Gunst oder Ungunst der Grossmächte, wodurch die Neuvertheilung Deutschlands bewirkt wurde. Auf den Bestimmungen der Wiener Kongressakte und deren weitem speciellen Ausführungen, besonders dem Frankfurter Territorialrecess vom 20. Juli 1819 in 50 Artikeln

---

<sup>1</sup> Ueber diese Bemühungen ist zu vergl. J. v. Radowitz, Deutschland und Friedrich Wilhelm IV 3. Aufl. 1848. Dort findet sich auch die oben erwähnte officielle Denkschr. vom 20. November 1847. S. 35—56.

(v. Meyer I S. 343—353) beruhte der Länderbestand der deutschen Einzelstaaten, welche den deutschen Bund ausmachten. In dieser Vereinigung grösserer, mittlerer und kleinerer Staaten entrollt sich vor uns ein Bild der verschiedenartigsten Verfassungsentwicklung. In Ermangelung bundesrechtlicher, allgemein verbindlicher Bestimmungen blieb die Verfassungsentwicklung der deutschen Staaten wesentlich dem Belieben der Einzelregierungen überlassen.

In dieser bunten Mannigfaltigkeit staatlicher Entwicklung kann man besonders in den Jahren 1815—30 zwei entgegengesetzte Staatengruppen unterscheiden. Abgesehen von den beiden Grossmächten, Oesterreich und Preussen, welche trotz ihrer Bundeszugehörigkeit die Bedingungen ihres Daseins wesentlich in sich selbst trugen, scheidet sich die Gruppe der norddeutschen Staaten scharf ab vom Süden Deutschlands. Im Norden herrschte in dieser Periode Unbeweglichkeit, Festhalten am Alten, Hinneigung zu einer aristokratisch-absolutistischen Staatsordnung, im Süden dagegen Bewegung, Fortschritt und durchgreifende Neuerung.

In Hannover, Oldenburg, Braunschweig und Hessen-Kassel waren die fürstlichen Häuser von der Fremdherrschaft vertrieben gewesen. In diesen Ländern fand daher eine Restauration statt mit aller Vorliebe für das Alte, selbst wo es ungesund und überlebt war, mit allem Hasse gegen das Neue, selbst wo es unstrittig das Bessere war, ein bekannter Grundzug in der Politik restaurirter Dynastien. In Hannover und Hessen wurden nach Beseitigung aller französischen Einrichtungen, Steuerprivilegien, Adelsvorrechte, Zunftstatuten, die ganze krause Mannigfaltigkeit der provinciellen Rechte und Gesetzgebungen wiederhergestellt. Die in Hannover durch das Patent vom 7. December 1819 ins Leben gerufene allgemeine Ständeversammlung ruhte ganz auf den veralteten altständischen Grundlagen, befestigt durch eine starre Adelsoligarchie. In Kurhessen wurde der Verfassungsentwurf vom 16. Februar 1816 von den Ständen zurückgewiesen und kam gar nichts zu Stande<sup>1</sup>. Aber auch in den norddeutschen Staaten, wo die Dynastien nicht verdrängt waren, machte sich das Stabilitätsprinzip in vollster Schroffheit geltend, so besonders in Mecklenburg und Sachsen. In den beiden Mecklenburgs war man, trotz der weltumgestaltenden Ereignisse der französischen Revolution, keinen Augenblick aus den

<sup>1</sup> Pfeiffer, Geschichte der landständischen Verfassung in Kurhessen. 1834. Wippermann Kurhessen seit den Freiheitskriegen. 1850.

starrten mittelalterigen Zuständen herausgetreten, wie sie der Erbvergleich vom 18. April 1755 fixirt hatte. Mecklenburgs durch und durch feudale Staatsordnung fand verwandte Verfassungszustände in dem industriereichen Königreiche Sachsen, welches unter Friedrich August's 59jähriger Regierung in einem fast beispiellosen Stillstande verharret hatte<sup>1</sup>. In beiden Ländern hatte sich die alte ständische Verfassung mit ihrer ganzen Ausschliesslichkeit und Schwerfälligkeit, selbst die Rheinbundszeit hindurch, erhalten.

Den Uebergang von dieser norddeutschen zur süddeutschen Staatengruppe bilden die sächsisch-ernestinischen Länder Thüringens, wo in kleinem Kreise Weimars Grossherzog, Karl August, als Vorbild auch in politischer und patriotischer Beziehung dastand<sup>2</sup>). Unter dem Drucke der Rheinbundszeit, wo andere Fürsten ihre neuerworbene Souveränität benutzten, um ihre Landesverfassungen zu beseitigen, legte er 1809 seinen vereinigten Ständen einen Verfassungsentwurf vor, welcher die weise Mitte hielt zwischen den altständischen und neurepräsentativen Verfassungen, dabei aber alle wesentlichen konstitutionellen Rechte und Bürgschaften nebst voller Pressfreiheit gewährte. Dieser Entwurf wurde mit einigen Modifikationen am 5. Mai 1816 zum »Grundgesetze über die landständische Verfassung des Grossherzogthums« erhoben. Wohl konnte man mit Recht von der weimarischen Verfassung sagen, dass sie nur »als eine zeitgemässe Fortbildung des überlieferten Bestandes zu betrachten sei«. Das von Karl August gegebene Beispiel wirkte unverkennbar auf die benachbarten sächsisch-ernestinischen Länder ein, besonders zeigte das Grundgesetz von Hildburghausen vom 19. März 1818, das von Meiningen vom 23. August 1829 den starken Einfluss des weimarischen Vorbildes. Viel tiefgreifender waren dagegen die Umgestaltungen in Süddeutschland, wo durch

<sup>1</sup> Pölitz, Die Geschichte Friedrich August's, Königs von Sachsen. 2 Bde. 1830. H. Blümner, Land- und Ausschusstagsordnung des Königreichs Sachsen vom Jahre 1728 und allgemeine Kreistagsordnung vom Jahre 1821. Leipzig 1822. Noch im sächsischen Staatsrechte von Weisse aus dem Jahre 1821 stellt sich der ganze veraltete Verfassungszustand als praktisch geltendes Recht dar. Mohl, Geschichte und Literatur der Staatsv. B. II. S. 363.

<sup>2</sup> Johann August Droysen, Karl August und die deutsche Politik. Jena 1857. Xaver Wegele, Grossherzog von Sachsen-Weimar, Leipzig 1850. Schweitzer, Oeffentl. Recht des Grossherz. Sachsen-Weimar S. 29. Der Verfassungsentwurf war redigirt von Prof. Schweitzer, nachm. weimarischem Staatsminister. Theod. Martin, Das weimarische Verfassungsbüchlein. Weimar 1876.



den Rheinbund mehrere grössere Staatskörper neugeschaffen waren, welche der staatlichen Neuordnung dringend bedurften.

### § 52.

#### Die konstitutionelle Entwicklung der süddeutschen Staaten- gruppe.

Nachdem durch den Rheinbund die zahllosen kleinen lebensunfähigen Territorien verschwunden waren (§ 40), hatten sich im Süden Deutschlands vier ansehnliche Mittelstaaten konsolidirt, in welchen sich, trotz mannigfacher Verschiedenheit im Einzelnen, ein gemeinsamer Entwicklungsgang geltend machte. Es sind dies die Königreiche Bayern und Württemberg und die Grossherzogthümer Baden und Hessen-Darmstadt. Hier waren die Dynastien nicht nur ununterbrochen im Besitze verblieben, sondern verdankten gerade der Rheinbundszeit und der Gunst des Protektors ihre Grösse und Machtstellung. Restaurationsgedanken und Hass gegen das Fremde waren daher weder in den leitenden Kreisen, noch in der Bevölkerung zu Hause. Durch die rheinbündnerische Staatskunst waren hier die alten ständischen Verfassungen völlig beseitigt, ein Anknüpfen an das Alte überhaupt unmöglich. Es galt hier vor allem, die militärisch und bürokratisch vollzogene Einheit im Volksbewusstsein zu befestigen, die angegliederten geistlichen und weltlichen Gebiete mit den alten Stammländern zu einer Staatseinheit zu verschmelzen, die immer noch widerstrebenden Elemente der Standesherrn und der reichsritterschaftlichen Grundherrn der neuen Staatsordnung einzufügen und den jüngst erst zusammengeschweissten Bevölkerungen ein staatliches Gemeingefühl einzufliessen. Dazu sollten die neuen Konstitutionen dienen, welche nicht, wie die norddeutschen oder sächsischen Grundgesetze dieser Zeit, sich nur auf einzelne Bestimmungen über Zusammensetzung und Rechte der Stände beschränken, sondern den ganzen Bestand des öffentlichen Rechtes in Einer Urkunde umfassen, die ganze Staatsordnung kodificiren wollten<sup>1</sup>.

Die erste Konstitution in diesem umfassenden Sinne erhielt das Königreich Bayern durch die Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818. Durch dieselbe verbriefte der Staatsgründer Bayerns<sup>2</sup>, König

<sup>1</sup> Gervinus, Geschichte des XIX. Jahrhunderts. B. II. Leipzig 1856. S. 596 ff.

<sup>2</sup> G. Frhr. v. Lerchenfeld, Geschichte Bayerns unter König Maximilian

Maximilian Joseph I., seinem Volke die wichtigsten konstitutionellen und staatsbürgerlichen Rechte. Die Verfassung gewährte Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetze, auch in Betreff der Besteuerung und Militärpflicht, Stände, hervorgehend aus allen Klassen der Staatsbürger, mit dem Rechte des Beirathes, der Zustimmung zu Gesetzen, der Steuerbewilligung, der Beschwerdeführung gegen die Minister. An die Verfassungsurkunde schlossen sich zehn Edikte zur weitem Ausführung ihrer Grundsätze.

Bald auf Bayern folgte der Grossherzog Karl von Baden mit Verkündigung einer Verfassung am 22. August 1818<sup>1</sup>, welche ebenfalls die wichtigsten Forderungen einer konstitutionellen Staatsordnung befriedigte und in ihren Grundsätzen über die Abgeordnetenwahl, Oeffentlichkeit der Verhandlungen, Verantwortlichkeit der Minister noch einfacher und klarer war, als die bayerische. Die bayerische und die badische Verfassung waren einseitig von dem Landesherrn erlassene Konstitutionen.

Das entgegengesetzte Verfahren rief in Württemberg die langwierigsten Streitigkeiten zwischen der Krone und den Volksvertretern hervor<sup>2</sup>). König Friedrich I., welcher 1805 die alte Landesverfassung einseitig umgestossen hatte, sah sich 1815 durch den Drang der politischen Ereignisse und die Macht der öffentlichen Meinung genöthigt, an Wiederherstellung verfassungsmässiger Zustände zu denken, und berief deshalb eine Versammlung von Volksvertretern aus dem ganzen Königreiche nach gewissen von ihm selbst bestimmten Kategorien. Diese Ständeversammlung lehnte aber den königlichen Entwurf ab und hielt fest an der Auffassung, dass die 1805 thatsächlich aufgehobene Verfassung noch vollständig rechtsbeständig sei und dass nur auf diesem Rechtsboden mit der Krone verhandelt werden könnte, eine Auffassung, die schon deshalb einseitig und undurchführbar war, da doch höchstens nur von einem Rechte Altwürtembergs, nicht der neuerworbenen Gebietstheile auf die alte Landesverfassung die Rede sein konnte. Auf diesem formellen Rechtspunkte verharrete die Versammlung, auch

Joseph I. Mit besonderer Beziehung auf die Entstehung der Verfassungsurkunde. Berlin 1854.

<sup>1</sup> Friedrich v. Weech, Geschichte der Badischen Verfassung. Nach amtlichen Quellen. Karlsruhe 1868, wo zuerst der massgebende Einfluss des trefflichen Nebenius auf das Verfassungswerk dargelegt ist.

<sup>2</sup> Gervinus a. a. O. B. II. S. 446—485. S. 620. 642. 647. R. Köstlin, Wilhelm I. und die Entwicklung der württembergischen Verfassung vor und unter seiner Regierung. Stuttgart 1839.



den materiell bessern und freisinnigern Propositionen der Krone gegenüber, bis endlich unter König Wilhelm I., unter dem Drucke veränderter Zeitverhältnisse, die noch jetzt geltende württembergische Verfassung vom 25. September 1819 durch endliche Vereinbarung festgestellt wurde. Wie sich bereits im vorigen Jahrhundert die alte ständische Verfassung Württembergs am meisten schon der modernen Repräsentativverfassung genähert hatte, so knüpfte wieder die Verfassung von 1819 die neue konstitutionelle Ordnung möglichst an die ehrwürdigen Traditionen der aufgehobenen, aber nie in Vergessenheit gerathenen alten Landesverfassung an.

Nach längern Verhandlungen kam auch in dem vierten grössern Rheinbundsstaate, im Grossherzogthum Hessen, eine Repräsentativverfassung zu Stande, welche am 17. December 1820 zwar als eine Gewährung des Fürsten publicirt wurde, in der That aber ebenfalls eine vereinbarte Konstitution war <sup>1</sup>.

Es zeugt von wenig staatsmännischem Verständnisse, wenn man in diesen süddeutschen Konstitutionen nur »Experimente abstrakter naturrechtlicher Theorien und Nachahmungen französischer Schablonen« erblickt. Von politischem Standpunkte waren sie für die Befestigung jener neugeschaffenen Staatskörper eine unbedingte Nothwendigkeit, ja sie hatten sogar das allgemeinere Verdienst, in einer Zeit, wo in den norddeutschen Staaten alles stagnirte, wo Preussen in seinen konstitutionellen Plänen zaghaft zurückblieb, öffentlichen Geist, staatsbürgerlichen Gemeinsinn und ein gewisses politisches Verständniss im deutschen Volke gross zu ziehen. Von staatsrechtlichem Standpunkte aus gebührt ihnen das Lob, dass sie sich so eng als möglich an die vorhandenen deutschen geschichtlichen Grundlagen anschlossen, wenn auch eine Benutzung der Charte constitutionelle Ludwig's XVIII. vom 4. Juni 1814 in Plan und Anordnung nicht zu verkennen ist. In allen ist das monarchische Princip vollständig gewahrt, indem die grundsätzliche Vereinigung der gesammten Staatsgewalt im Staatsoberhaupt ausdrücklich anerkannt ist durch den fast gleichlautenden Satz: »der König (Grossherzog) vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den in dieser Verfassungsurkunde festgesetzten

---

<sup>1</sup> K. E. Weiss, System des Verfassungsrechtes des Grossherzogthums Hessen. S. 57 ff. F. J. Floret, Historisch-kritische Darstellung der Verhandlungen der Ständeversammlung des Grossherzogthums Hessen in den Jahren 1820—21. Giessen 1822.

Bestimmungen aus«. Nirgends findet sich eine Spur von den praktischen oder theoretischen Folgerungen der Volkssouveränität. In allen vier Verfassungsurkunden wird den in Süddeutschland besonders zu berücksichtigenden aristokratischen, standes- und grundherrlichen Elementen durch das Zweikammersystem in ausgiebiger Weise Rechnung getragen. Den Volksvertretungen ist in den wichtigsten Staatsangelegenheiten eine entscheidende Stimme eingeräumt und die Grundrechte der Bürger sind, wenn auch nur in den Hauptpunkten, festgestellt. Jedenfalls liegt in diesen Verfassungen ein durchaus gesunder Fortschritt unserer staatsrechtlichen Entwicklung. Ihre Lebenskraft haben sie dadurch bewiesen, dass sie trotz aller Stürme bis auf den heutigen Tag unverändert in Kraft geblieben sind. Dass sie vielleicht hier und da weniger Frucht getragen haben, als man von ihnen erwartete, lag weniger in ihnen selbst, als in der Mangelhaftigkeit der damaligen deutschen Gesamtzustände und dem bleiernen Drucke einer verfassungsfeindlichen Reaktion, welche, unter Metternich's allbeherrschendem Einflusse, von Bundeswegen geübt wurde. Eine gesunde Entwicklung der Einzelstaaten ist überhaupt in Deutschland nur möglich unter der Aegide einer Gesamtverfassung, welche Volks- und Fürstenrecht mit gleicher Wage wägt und mit gleich kräftiger Hand gegen jede Verletzung schützt.

### § 53.

#### **Eintritt der norddeutschen Mittelstaaten in die konstitutionelle Staatsordnung.**

Unter dem Einflusse der Karlsbader Konferenzen und der Wiener Schlussakte gerieth seit den zwanziger Jahren die Verfassungsentwicklung der einzelnen deutschen Staaten in einen völligen Stillstand, welcher bis zum Ausbruche der französischen Juli-Revolution im Jahre 1830 dauerte. Diese gab dem öffentlichen Leben in Deutschland einen neuen Anstoss, wenn auch die Schwingungen dieser grossen Bewegung auf die verschiedenen Staaten sehr verschieden einwirkten. Kaum merklich war ihr Einfluss auf die beiden östlichen Grossmächte mit ihrer machtvollen Regierungsgewalt. Ebensowenig übte sie einen umgestaltenden Einfluss auf diejenigen Staaten, wo bereits die wesentlichen Anforderungen der konstitutionellen Staatsordnung durch eine Verfassungsurkunde verwirklicht waren. Tief eingreifend wirkte diese ganz Europa durchzuckende Bewegung nur auf diejenigen mittlern und kleinern Staa-

ten, welche seit 1815 in ihrer Verfassungsentwicklung weit hinter der Zeit, in erstorbenen mittelalterigen Zuständen zurückgeblieben waren. Aber das Ereigniss der Julirevolution war nur der äussere Anstoss, nicht das leitende Prinzip dieser staatlichen Umgestaltungen. Nirgends wurden in die Verfassungen der dreissiger Jahre die in vielen ausländischen Charten an der Spitze stehenden abstrakten Grundsätze von der Theilung der Gewalten, der Volkssouveränität aufgenommen; vielmehr wurde auch in diesen Verfassungen das monarchische Prinzip gewahrt, die noch lebendigen aristokratischen und ständischen Verhältnisse berücksichtigt und an die vorhandenen historischen Bestände in ächt deutscher Weise angeknüpft.

In Kurhessen hatte die kopflose Restaurationspolitik ihren Höhepunkt erreicht. Trotz der in dem Staats- und Hausgesetze vom 4. März 1817 festgestellten Bestimmung einer ständischen Vertretung war auch unter dem Kurfürsten Wilhelm II. kein Landtag einberufen, vielmehr die Staatsgewalt im Geiste absoluter Willkür weiter gehandhabt worden. Als aber die Stürme von 1830 hereinbrachen, bewilligte der Kurfürst am 13. September die Berufung der Landstände, die in Verbindung mit Abgeordneten der neuerworbenen Gebietstheile im Oktober 1830 zusammentraten. Diesen wurde von Seiten der Regierung ein Verfassungsentwurf vorgelegt, welcher nach mehreren Modifikationen genehmigt und am 5. Januar 1831 als Verfassungsurkunde feierlich verkündigt wurde<sup>1)</sup>. Für eine erste Kammer war in dem kleinen Lande kein Material vorhanden, aber den vorhandenen aristokratischen Elementen wurde in der Ständeversammlung ein bedeutendes Gewicht eingeräumt. Grundgesetzliche Feststellung der Prärogative des Fürsten, wie der bürgerlichen und politischen Rechte der Unterthanen, Theilnahme der Volksvertretung an der Gesetzgebung und der Regulirung des Staatshaushaltes, Steuerbewilligungsrecht, volle Unabhängigkeit der Rechtspflege, Mitwirkung verantwortlicher Minister bei der Ausübung der Regierungsrechte sind die Grundzüge dieser Verfassung, welche durch die möglichst folgerichtige Durchführung des Rechts-

---

Ueber die Entstehungsgeschichte der hessischen Verfassung vergl. Wippermann, Kurhessen seit den Freiheitskriegen S. 204—266. Der den Ständen vorgelegte Verfassungsentwurf rührt von dem Generalsecretär des Ministeriums, Eggena, her; von ständischer Seite hatte der Marburger Staatsrechtslehrer Prof. Jordan den grössten Einfluss auf die Feststellung der Verfassung.

staates für immer einen Markstein in unsrer deutschen Verfassungsentwicklung bilden wird.

Auch im Königreiche Sachsen wurden in dieser Zeit die gerechten Anforderungen der überwiegenden Mehrzahl der Staatsbürger laut, welche nach der veralteten ständischen Ordnung von jedem Einflusse auf die öffentlichen Angelegenheiten ausgeschlossen waren. Diese Einsicht machte sich selbst in den privilegierten Ständen geltend. So wurde nach reiflichen Berathungen mit den noch einmal versammelten alten Landständen der Entwurf einer Verfassung auf konstitutioneller Grundlage angenommen und am 4. September 1831 als Landesgesetz verkündigt. Durch diese Verfassung kam in das Staatsleben Sachsens ein vollständiger Umschwung. Die hinter andern Ländern vielfach zurückgebliebene Gesetzgebung entwickelte, besonders unter Lindenau's Ministerium, eine vorher nie gesehene Thätigkeit für Beseitigung eingenisteter Missbräuche und Anbahnung eines besonnenen staatlichen Fortschrittes auf allen Gebieten<sup>1</sup>.

Auch im Königreiche Hannover war es bis auf diese Zeit bei den ängstlich konservirten alten Zuständen geblieben. Acht Provincialständeversammlungen tagten neben dem allgemeinen Landtage. In diesem unförmlichen Körper hatte der nicht einmal stark begüterte Adel die Oberhand, welcher auch in Abwesenheit des »unsichtbaren Königs« alle höheren Staatsämter thatsächlich zum Monopol gemacht hatte und so den Staat oligarchisch beherrschte und ausbeutete. Solche Zustände riefen endlich sogar in diesem konservativen niedersächsischen Stamme eine gährende Unzufriedenheit wach. Bedenkliche weitverbreitete Symptome dieser Stimmung gaben auch hier den äussern Anstoss zu einer staatlichen Neugestaltung. Unter behutsamer Schonung aller bestehenden Verhältnisse und Interessen kam die massvolle Reform des Staatsgrundgesetzes vom 22. September 1833 unter Dahlmann's massgebendem Einflusse<sup>2</sup> zu Stande, welches zwar dem abstrakten Liberalismus wenig genügte, aber das hohe Verdienst hatte, Hannover aus den verworrenen Zuständen einer provinciellen Adelsoligarchie

<sup>1</sup> Friedrich Bülow, Darstellung der Verfassung und Verwaltung des Königreichs Sachsen. Leipzig 1833. S. 31 ff.

<sup>2</sup> Ueber Dahlmann's Einfluss auf die Errichtung des Staatsgrundgesetzes vergl. H. v. Treitschke in seinen historischen und politischen Aufsätzen, vornemlich zur neuesten deutschen Staatsgeschichte. Leipzig 1865. S. 354 ff. A. Springer, Dahlmann. Leipz. 1870. Th. I. S. 304—359.

zuerst in eine wirkliche Staatsordnung überzuleiten. Erst jetzt war die Staatseinheit gegründet, denn die Provincialstände waren jetzt dem allgemeinen Landtage untergeordnet. Durch die Kassenvereinigung wurde zuerst ein einheitlicher Staatshaushalt möglich. Der bis dahin eximirte Rittergutsbesitzer wurde nun zum mitverpflichteten Gemeindegliede. Zugleich gewährte die gesetzlich erleichterte Ablösung der bäuerlichen Lasten die Aussicht, dass allmählig in dem befreiten Bauernstande ein neues selbständiges politisches Element heranwachsen werde, eine Erwartung, die gerade in Hannover in der Zukunft sich glänzend erfüllen sollte.

Neben diesen wichtigen Grundgesetzen der drei grössern norddeutschen Staaten sind aus dieser Periode noch zu erwähnen: das umfassende sachsen-altenburgische Gesetz vom 29. April 1831 und die neue Landschaftsordnung für das Herzogthum Braunschweig vom 12. Oktober 1832. Damit war das ganze ausserpreussische Norddeutschland, mit Ausnahme der beiden Grossherzogthümer Mecklenburg und der mit Dänemark vereinigten Herzogthümer Holstein und Lauenburg, in die konstitutionelle Staatsordnung eingetreten.

### § 54.

#### Die beiden Grossmächte von 1815—1848<sup>1</sup>.

Hatte somit die konstitutionelle Entwicklung erst den Süden, dann den Nordwesten Deutschlands in ihr Bereich gezogen, so musste dieselbe, in dieser ganzen Periode noch an den Grenzen der beiden Grossmächte Halt machen. Vor allen repräsentirte Oesterreich das Princip des unbedingten Stillstandes. Wo noch Schattenbilder alter ständischer Vertretungen vorhanden waren, liess man sie fortbestehen, wo Landstände neu errichtet wurden, hielt man sie in derselben machtlosen Scheinexistenz; sie mussten sich damit begnügen, die von der Provinz zu entrichtenden Steuern zu repartiren und einzuheben und andere unbedeutende Verwaltungsgeschäfte vor-

<sup>1</sup> A. Springer, Geschichte Oesterreichs seit den Wiener Verträgen. B. I. 1863. Oesterreich im Staatsw. B. VII. S. 447—646. Gervinus, Geschichte des XIX. Jahrhunderts. B. I. S. 413 ff. Die auf die landständischen Verfassungen bezüglichen Urkunden stehen bei G. v. Meyer, Corpus const. Germ. 1845. S. 103—150. H. Pernice, Die Verfassungsrechte der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder der österreichischen Monarchie. Rechtshistorische Beiträge. Th. I. Halle 1872. Für Preussen vergl. Hermann Schulze, Das preussische Staatsrecht. B. I. (1872), besonders § 32, wo die Literatur mit allen näheren Nachweisen sich findet.

zunehmen. Auf das staatliche Leben hatten sie nicht den geringsten Einfluss. Im übrigen waren die deutschen Provinzen so eng mit den ausserdeutschen verbunden, dass Oesterreich mehr wie ein fremdartiger Staatenkomplex, als wie ein deutsches Land erschien. Wenigstens konnte von einem gegenseitigen Einflusse der deutschen und der österreichischen Staatsentwicklung keine Rede sein; beide bewegten sich in ihren eigenen Bahnen.

In Preussen hatte die tief eingreifende Stein-Hardenbergische Gesetzgebung in der Befreiung des Bauernstandes, der Belebung des städtischen Gemeinwesens, der Herstellung der staatsbürgerlichen Gleichheit ein Fundament gelegt, auf welchem nach der Ansicht der grossen Staatsmänner jener Zeit sich der erhabene Bau einer Reichsverfassung erheben sollte. Noch auf dem Wiener Kongresse hatte Preussen die verfassungsmässigen Rechte des Volkes und landständische Institutionen in freisinnigster Weise vertreten, am 22. Mai 1815 hatte der König »eine Repräsentation des Volkes und eine schriftliche Urkunde als Verfassung des Reiches« verheissen, noch am 17. Januar 1820 eine »reichsständische Versammlung« in Aussicht gestellt, allein nach langem Hin- und Herschwanken siegte endlich die bureaukratisch-absolutistische Richtung über die grossen Ideen der Freiheitskriege, deren letzte Vertreter aus dem Ministerium entfernt wurden. Die österreichischen Einwirkungen trieben zu den provincialständischen Institutionen von 1823 und 1824, welche, in ihrer Zusammensetzung auf ein schon damals überlebtes Ständethum gebaut, ohne alle ernste staatsrechtliche Befugnisse, nimmer das leisten konnten, was einst Stein mit einer preussischen Reichsverfassung bezweckt hatte, dem losen und neu zusammengefüigten preussischen Staate einen erhöhten staatlichen Gemeingeist und damit die geistige Führerschaft in der staatlichen Entwicklung Deutschlands zu geben. Gewiss ist es zu beklagen, dass man es damals unterliess, mit Ertheilung einer allgemeinen preussischen Staatsverfassung entschlossen vorzugehen, dass man dem Volke noch auf ein Menschenalter alle aktive Theilnahme an den Staatsangelegenheiten versagte; gewiss hat sich diese Zaghaftigkeit in den unreifen Ausbrüchen und Staatsexperimenten von 1848 schwer gerächt, aber dennoch ist es unbillig, wenn man die Regierungszeit König Friedrich Wilhelm's III. als eine unfruchtbare, als ein Vacuum in der staatlichen Entwicklung Preussens ansieht; vielmehr ist gerade das Vierteljahrhundert seiner Regierung von 1815—1840 auf dem Gebiete der gesammten

preussischen Verwaltung eine ebenso arbeits- als segensreiche Periode gewesen. Es ist eine Zeit der Wiederherstellung nach schweren Kämpfen, der stillen Sammlung von Kräften für künftige grosse Zeiten. Noch einmal hat das absolute Königthum, in Verbindung mit einem redlichen und intelligenten Beamtenthum, auf den verschiedensten Gebieten Grosses geleistet. In dieser Zeit wurde die schon in den Freiheitskriegen begonnene Reform des Heerwesens vollendet. Zum erstenmal im modernen Europa wurde hier das Princip der allgemeinen Wehrpflicht, der Gedanke einer volksthümlichen Heeresverfassung in ernstlichen militärischen Formen durchgeführt. Nur in Preussen war »das Volk in Waffen« eine Wahrheit. Für die Civilverwaltung wurde durch die Verordnungen vom 30. April 1815 und vom 23. Oktober 1817 eine neue Grundlage geschaffen. In diesen »Dienstinstruktionen« ist ein ganzer Kodex des preussischen Verwaltungsrechtes enthalten. Nächst der Militärorganisation hat die Finanzverwaltung in dieser Zeit Bedeutendes geleistet. Durch Gesetz vom 17. Januar 1820 wurde die Staatsschuld, ihre Verzinsung und Amortisation festgestellt. Durch Gesetz vom 20. Januar 1820 wurde die pekuniäre Ausstattung und Versorgung des königlichen Hauses und Hofes ganz im konstitutionellen Sinne geregelt. Durch das Gesetz vom 26. Mai 1818 wurden alle inneren Zoll- und Acciselinien aufgehoben und an die Grenzen des Reiches verlegt, wodurch das Steuersystem gänzlich umgestaltet wurde. Am 21. Februar 1829 wurde der Hauptfinanzetat zum erstenmal veröffentlicht. Auf Grundlage der Gesetzgebung vom 26. Mai 1818 erwuchs aus unscheinbaren Anfängen, durch immer sich weiter spinnende Separatverträge mit den übrigen deutschen Staaten, der Zollverein zur lebensfähigsten Institution heran, welche, wie keine andere Schöpfung, dem künftigen deutschen Nationalstaate die Wege geebnet hat. Allein schon seit den dreissiger Jahren trat eine merkliche Abnahme in der schöpferischen Kraft des preussischen Staatswesens ein. Es wurde immer klarer, dass der rein bürokratische Beamtenstaat — mochten seine Leistungen an sich noch so anerkennenswerth sein — nicht im Stande sei, die grossen religiösen, socialen und politischen Gegensätze auszugleichen und die unruhig gährenden Ideen einer neuen Zeit noch länger zu bewältigen. Mit der Thronbesteigung Friedrich Wilhelm's IV. am 7. Juni 1840 kam ein neuer Impuls in das preussische Staatsleben. In den einzelnen Provinziallandtagen beantragten die Stände »die Ausführung der Verheissung einer Landesrepräsentation«.

tation«. Durch Verordnung vom 21. Juni 1842 wurden »die vereinigten ständischen Ausschüsse ins Leben« gerufen. Am 3. Februar 1847 erschien das königliche Patent, die ständischen Einrichtungen betreffend. Auf Grundlage dieser Verordnung tagte der vereinigte preussische Landtag zum erstenmal in Berlin vom 11. April bis 26. Juni 1847<sup>1</sup>; er bestand aus der Vereinigung der acht Provinziallandtage, und war in zwei Kurien, die Herrenkurie und die Ständekurie, getheilt. Obgleich dem vereinigten Landtage nur das bescheidenste Maass von Rechten, nicht einmal die Periodicität eingeräumt worden war, so erhob sich dieser Landtag durch seine würdevolle Haltung und die ungeahnte Fülle politischer Talente wahrhaft zum ersten preussischen Reichstage, ja zur ersten parlamentarischen Versammlung Deutschlands. Leider verstand man an leitender Stelle die Zeichen der Zeit so wenig, dass man selbst die bescheidensten Forderungen der loyalsten Versammlung zurückwies und den Abschluss des Verfassungswerkes abermals vertagte, bis ein Jahr darauf die hochgehenden Wogen der Revolution auch über Preussen hereinbrachen und die schwachen Keime einer konstitutionellen Staatsentwicklung hinwegschwemmten, sodass der Neubau nun auf einer tabula rasa beginnen musste.

---

### Viertes Kapitel.

#### Die Krisis des Jahres 1848<sup>1</sup>.

##### I. Der deutsche Bund.

##### § 55.

##### Vorbereitende Ereignisse.

Die französische Februarrevolution vom 24. Februar 1848 rief in Deutschland eine nie gekannte Aufregung hervor. Die Ueber-

---

<sup>1</sup> Die Verordnungen selbst finden sich bei Lancizolle, Rechtsquellen für die gegenwärtige landständische Verfassung in Preussen. Berlin 1847. S. 229 ff. K. Biedermann, Geschichte des ersten preussischen Reichstages 1847. A. Th. Wöniger, Preussens erster Reichstag. 9 Theile. Berlin 1847. R. Haym, Reden und Redner des vereinigten Landtages. 1847.

<sup>2</sup> Allgemeine Quellensammlungen für diesen Zeitabschnitt: Karl Weil, Quellen und Aktenstücke zur deutschen Verfassungsgeschichte. Berlin 1850. Paul Roth und Heinrich Merk, Quellensammlung des deutschen öffentlichen

raschung und Rathlosigkeit des alten Systems war unverkennbar. In athemloser Hast versuchte die Bundesversammlung jetzt lang Versäumtes nachzuholen und das verscherzte Vertrauen der Nation wiederzugewinnen. Durch die Proklamation vom 1. März beschriftete sie diese ungewohnte Bahn (Roth und Merk B. I S. 80). Durch Bundesbeschluss vom 3. März 1848 wurde es jedem deutschen Bundesstaate freigestellt, die Censur aufzuheben und Pressfreiheit einzuführen (Roth und Merk B. I S. 102), durch Bundesbeschluss vom 9. März erklärte die Bundesversammlung »den alten deutschen Reichsadler und die Farben des ehemaligen Reichspaniers — schwarz, roth und gold — zu Wappen und Farben des deutschen Bundes« und erkannte an: »dass eine Revision der Bundesverfassung auf wahrhaft zeitgemässer und nationaler Grundlage nothwendig sei« (Roth B. I S. 117), und forderte deshalb durch Bundesbeschluss vom 10. März die Regierungen auf: »Männer des allgemeinen Vertrauens, und zwar für jede der 17 Stimmen einen, mit dem Auftrage nach Frankfurt abzuordnen, der Bundesversammlung und deren Ausschüssen zum Behufe der Vorbereitung der Revision der Bundesverfassung mit gutachtlichem Beirathe an die Hand zu gehen«. Diese 17 Vertrauensmänner begannen ihre Berathungen am 15. April und bereits am 27. April 1848 überreichten sie der Bundesversammlung »den Entwurf zu einer Verfassung für Deutschland« (Weil S. 109), welcher, obgleich weder von der Bundesversammlung förmlich adoptirt, noch von der Nationalversammlung ihren Berathungen zu Grunde gelegt, dennoch einen bedeutsamen Markstein in unserer deutschen Verfassungsentwicklung bildet. Hier wurde zum erstenmale in grossartigem Lapidarstyle, von Dahlmann's fester Hand, die staatsrechtliche Form vorgezeichnet, wie sie von nun an allen Entwürfen der erbkaiserlichen Partei zu Grunde gelegt wurde und in der Verfassung des neuen deutschen Reiches, unter entsprechenden, durch die Erfahrung gebotenen Modifikationen, zur schliesslichen praktischen Verwirklichung gelangt ist<sup>1</sup>.

---

Rechtes seit 1848. 2 Bde. Erlangen 1850—52. Karl v. Kaltenborn, Geschichte der deutschen Bundesverhältnisse und Einheitsbestrebungen von 1806 bis 1856 unter Berücksichtigung der deutschen Landesverfassungen. 2 Bde. Berlin 1857. Das neueste und gediegenste Werk ist jetzt H. Klüpfel, Geschichte der deutschen Einheitsbestrebungen bis zu ihrer Erfüllung, 1848—1871. 2 Bde. Berlin 1872—73. Vergl. auch H. A. Zachariä, Deutsches Staatsr. B. I. § 43 ff. H. Zöpfl, B. I. § 181 ff.

<sup>1</sup> Der Entwurf der deutschen Reichsverfassung, wie er der deutschen Bundesversammlung als Gutachten der 17 Männer des öffentlichen Vertrauens am

Immer lebhafter und allgemeiner wurde der Gedanke ausgesprochen, dass eine Wiedergeburt der deutschen Gesamtverfassung nur unter Bethheiligung einer Vertretung des ganzen deutschen Volkes möglich sei. Darauf zielte der berühmte Bassermannsche Antrag vom 12. Februar 1848 in der zweiten badischen Kammer (Roth und Merk B. I S. 36 ff.), sowie der Antrag Heinrich v. Gagern's in der zweiten Hessen-Darmstädtischen Kammer vom 27. Februar 1848 (Roth und Merk B. I S. 30 und S. 73).

Infolge einer am 5. März zu Heidelberg abgehaltenen Versammlung von 51 patriotischen Männern wurde ein sog. Siebenerausschuss niedergesetzt, »um hinsichtlich der Wahl und der Einrichtungen einer angemessenen Nationalvertretung Vorschläge vorzubereiten und die Einladung zu einer Versammlung deutscher Männer schleunigst zu besorgen«. Der Siebenerausschuss lud dann alle frühern und gegenwärtigen deutschen Ständemitglieder, auch Theilnehmer an Stadtverordnetenversammlungen und sonstige »durch das Vertrauen des deutschen Volkes ausgezeichnete Männer« auf den 30. März nach Frankfurt ein, »um vorläufig die Grundlagen einer deutschen Parlamentsverfassung zu berathen« (Juchow, Verhandlungen des deutschen Parlamentes S. IX). Infolge dieser Einladung trat am 31. März 1848 das sog. Vorparlament zu Frankfurt am Main zusammen. Obgleich dieser »Notabelversammlung« jeder staatsrechtliche Auftrag, sowie der Charakter einer gesetzlichen Volksvertretung abging, obgleich die deutschen Staaten und Stämme hier völlig ungleich vertreten waren, so hatte doch das Vorparlament in dieser Zeit allgemeiner Aufregung eine so gewichtige Autorität, dass seine Beschlüsse massgebend wurden für die Gestaltung der deutschen Nationalversammlung.

Das Vorparlament, welches vom 31. März bis zum 4. April tagte, ging weder auf Permanenzerklärung noch auf eine Berathung der deutschen Gesamtverfassung ein und gab nur Beschlüsse ab über die Aufgabe »der konstituierenden Nationalversammlung«, »über die Zahl der Volksvertreter und ihre Wahlart«. Kraft dieser Dekrete sollte »die Beschlussnahme über die künftige Verfassung Deutschlands einzig und allein dieser vom Volke zu erwählenden Nationalversammlung überlassen werden«, auf je 50,000 Seelen sollte ein Vertreter gewählt werden und zwar so, »dass die Wahlberechtigung und Wählbarkeit nicht beschränkt werden durfte durch einen Wahl-

26. April 1848 überreicht worden ist, steht mit Dahlmann's Vorwort bei Weil. S. 109 ff.

census. durch Bevorrechtung einer Religion, durch Wahl nach Ständen«. Ein permanenter Fünfzigerausschuss wurde zurückgelassen, »um über den Vollzug dieser Beschlüsse zu wachen und die Bundesversammlung bei Wahrung der Interessen der Nation und bei Verwaltung der Bundesangelegenheiten, bis zum Zusammentritt der konstituierenden Versammlung, selbständig zu berathen und die nöthigen Anträge an die Bundesversammlung zu bringen« (Weil S. 98). Schon ein Bundesbeschluss vom 30. März hatte die Bundesregierungen aufgefordert: »auf verfassungsmässig bestehendem oder sofort einzuführendem Wege Wahlen von Nationalvertretern anzuordnen, welche am Sitze der Bundesversammlung zusammenzutreten haben, um zwischen den Regierungen und dem Volke das deutsche Verfassungswerk zu Stande zu bringen«. Auf 70,000 Seelen sollte ein Vertreter gewählt werden. Jedoch »in Berücksichtigung des inmittelst bekannt gewordenen öffentlichen Wunsches« modificirte die Bundesversammlung ihren Beschluss ganz nach den Ansichten des Vorparlamentes, legte somit den Massstab von 50,000 Seelen zu Grunde, verwarf jede Beschränkung durch Census, Stand und Religion und erklärte jeden volljährigen selbständigen Staatsangehörigen für wahlberechtigt und wählbar (Weil S. 101). Auf Grundlage dieses Beschlusses sind die Wahlen zur deutschen Nationalversammlung dann vorgenommen worden.

### § 56.

#### Die deutsche Nationalversammlung. Grundrechte. Reichsverfassung. Kaiserwahl. Auflösung<sup>1</sup>.

Am 18. Mai 1848 trat »die konstituierende deutsche Nationalversammlung« zu Frankfurt am Main in der Paulskirche zusammen und wählte Heinrich v. Gagern zum ersten Präsidenten. Gleich der erste Beschluss betraf das Recht der Na-

<sup>1</sup> Hauptquelle ist: Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der konstituierenden deutschen Nationalversammlung zu Frankfurt a. M., herausgegeben auf Beschluss der Nationalversammlung durch die Redaktionskommission und in deren Auftrag durch F. Wigard, Frankf. 1848—49. B. I.—IX. 4., dazu ein vollständiges Inhaltsverzeichniss 1850. Verhandlungen des Verfassungsausschusses der deutschen N. V. herausgegeben von G. Droysen, B. I. Leipzig 1849. R. Haym, Die deutsche Nationalversammlung. Frankf. und Berlin 1848—1850 in 3 Abtheilungen. Max Duncker, Zur Geschichte der deutschen Reichsversammlung. Berlin 1849. Bieder mann, Erinnerungen aus der Paulskirche. Leipzig 1849. Objektiv und gedankenreich Ludwig Häusser, Die deutsche Nationalversammlung, ein umfassender Aufsatz in Bluntschli's Staatsw. B. VII. S. 161—219. 1862.

tionalversammlung gegenüber den Einzelregierungen und deren Verfassungsarbeiten. Am 27. Mai wurde der Werner'sche Antrag fast einstimmig von der Nationalversammlung angenommen: »dass alle Bestimmungen einzelner deutscher Verfassungen, welche mit dem von ihr zu gründenden Verfassungswerke nicht übereinstimmen, nur nach Massgabe des letztern als gültig zu betrachten sind, unbeschadet ihrer bis dahin bestandenen Wirksamkeit«. In Betreff der Befugnisse der Nationalversammlung standen sich die Ansichten der Versammlung und der Regierungen schroff gegenüber. Die Majorität der Nationalversammlung betrachtete sich »kraft ihrer in der Souveränität der Nation liegenden Vollmacht« als alleinigen Faktor des Verfassungswerkes; die Regierungen gaben zu keiner Zeit den Standpunkt auf, »dass das deutsche Verfassungswerk zwischen den Regierungen und dem Volke zu Stande zu bringen sei«, wenn sie auch der entgegengesetzten Auffassung der Nationalversammlung nicht zu jeder Zeit direkt widersprachen. Staatsrechtlich korrekt war nur das Vereinbarungsprinzip, wonach die Nationalversammlung immer nur der eine konstituierende Faktor der deutschen Gesamtverfassung blieb. Ob aber eine solche Vereinbarung praktisch durchführbar gewesen wäre und zu einem günstigen Resultate geführt hätte, ist eine andere Frage, da die Regierungen über die wichtigsten Punkte des Verfassungswerkes ebenso uneinig waren, als die Fraktionen der Nationalversammlung, und keine Aussicht vorhanden war, die vielen Köpfe jemals unter Einen Hut zu bringen.

Die erste wichtige Angelegenheit war die Bestellung einer provisorischen Exekutivgewalt. Aus den sehr stürmischen Verhandlungen ging am 28. Juni das Gesetz über die provisorische Centralgewalt hervor (Weil S. 117).

Hiernach sollte ein Reichsverweser erwählt werden, unverantwortlich, aber mit verantwortlichen Ministern. Die provisorische Centralgewalt sollte »bis zur definitiven Begründung einer Regierungsgewalt für Deutschland die vollziehende Gewalt üben in allen Angelegenheiten, welche die allgemeine Sicherheit und Wohlfahrt des deutschen Bundesstaates betreffen, die Oberleitung der gesamten bewaffneten Macht und die völkerrechtliche und handelspolitische Vertretung Deutschlands übernehmen«. Dagegen sollte die Errichtung des Verfassungswerkes von der Centralgewalt ausgeschlossen sein. Mit dem Eintritt der Wirksamkeit der provisorischen Centralgewalt sollte der Bundestag aufhören, zu bestehen, doch sollte

der Reichsverweser, soviel wie thunlich, sich mit den Bevollmächtigten der Einzelstaaten ins Vernehmen setzen. Am 29. Juni wählte die Nationalversammlung den Erzherzog Johann von Oesterreich zum Reichsverweser. An demselben Tage erliess die Bundesversammlung ein Schreiben an den Erzherzog mit der Erklärung: »sie sei schon vor seiner Wahl von den Regierungen ermächtigt gewesen, sich für dieselbe zu erklären«. Am 5. Juli nahm der Erzherzog die Wahl an, am 12. Juli erschien er in Frankfurt und begab sich erst in die Nationalversammlung, dann in die Bundesversammlung. Letztere überreichte dem Reichsverweser eine Adresse, worin sie aussprach: »dass sie Namens der deutschen Regierungen die Ausübung ihrer verfassungsmässigen Befugnisse und Verpflichtungen auf die provisorische Centralgewalt übertrage und dieselbe in die Hände des deutschen Reichsverwesers lege« (Weil S. 120). Hiermit erklärte die Bundesversammlung ihre bisherige Thätigkeit für beendet. Mit dem 12. Juli 1848 hatte somit zwar nicht der Bund, wohl aber die Bundesversammlung thatsächlich und rechtlich zu existiren aufgehört.

Als die Nationalversammlung zu ihrer eigentlichen Aufgabe, der Verfassungsberathung, schritt, zeigte sich in ihrem Schoosse die grösste Verschiedenheit der Ansichten in Betreff der neu zu begründenden Reichsverfassung. Besondere Schwierigkeiten machte dabei die Oberhauptsfrage und die Frage nach der Stellung des österreichischen Kaiserstaates zu der künftigen deutschen Reichsverfassung. Man begab sich daher zunächst auf den mehr neutralen Boden der sog. Grundrechte, deren langwierige Berathung Kraft und Ansehen der Nationalversammlung in fruchtlosen theoretischen Erörterungen verzehrte. Obgleich die Grundrechte nur einen Theil der Reichsverfassung bilden sollten, so wurden sie doch bereits am 27. December 1848 von dem Reichsverweser, mit einem Einführungsgesetz für den ganzen Umfang des deutschen Reiches, unter zeitweiliger Sistirung einzelner Paragraphen, als Gesetz verkündigt; doch hielten sich die grösseren Staaten keineswegs durch die Publikation der Grundrechte von Seiten des Reichsverwesers für gebunden, sie bei sich als Gesetz zu verkündigen, am wenigsten wurde es so angesehen, dass sie auch ohnedem praktisches Recht in den einzelnen Staaten wären. Nur in den kleineren Staaten fügte man sich der Auffassung der Nationalversammlung von der unmittelbar und allgemein verbindlichen Kraft ihrer Beschlüsse.

Am 19. Oktober begann die erste Lesung der übrigen Theile

der Verfassung: Reich, Reichsgewalt, Reichstag, Reichsgericht, Garantie der Verfassung und Wahlgesetz. Nachdem man in Betreff der Oberhauptsfrage (besonders ob das Oberhaupt erblich, lebenslänglich, 12, 6 oder 3jährig sein sollte) zu keinem Majoritätsbeschlusse gekommen war und die österreichische Frage die Versammlung in zwei grosse Parteien gespalten hatte, legte der Verfassungsausschuss seinen Bericht für die zweite Berathung der Reichsverfassung am 9. März vor. Der bekannte Welcker'sche Antrag vom 12. März 1849 auf Annahme der Reichsverfassung durch Gesamtbeschluss wurde abgelehnt. Am 22. März wurde zum zweitenmal über den revidirten Verfassungsentwurf abgestimmt; bis zum 27. März war die Abstimmung über die Reichsverfassung zu Ende gebracht, nachdem sie in dieser zweiten Berathung, durch die unnatürliche Verbindung extremer Parteien, absichtlich verschlechtert worden war z. B. Einführung des Suspensivvetos sogar bei Verfassungsveränderungen, Wegfall des ganzen Abschnittes vom Reichsrathe. Bereits am 28. März wurde die Publikation der Reichsverfassung beschlossen, sie erfolgte dann, aber ohne Beitritt des Reichsverwesers, durch Abdruck im Reichsgesetzblatte vom 28. April 1849 (Weil S. 133, Roth und Merk II S. 198). Die Verfassung handelt: I. Vom Reiche. II. Von der Reichsgewalt. III. Vom Reichsoberhaupte. IV. Vom Reichstage. V. Vom Reichsgerichte. VI. Von den Grundrechten des deutschen Volkes. VII. Von der Gewähr der Verfassung. Dazu kommt noch das Reichsgesetz über die Wahl der Abgeordneten zum Volkshause vom 12. April 1849. Nach dieser Verfassungsurkunde sollte Deutschland ein Reich in Form eines konstitutionellen Bundesstaates sein, unter einem mit verantwortlichen Ministern regierenden Erbkaiser, welchem ein Staatenhaus und ein Volkshaus mit sehr umfassenden Rechten zur Seite stehen sollten. Der Reichsgewalt sollte die gesammte völkerrechtliche Vertretung Deutschlands, das Recht der Kriegserklärung und des Friedensschlusses, die Verfügung über die gesammte bewaffnete Macht Deutschlands zustehen, ferner die Gesetzgebung und Oberaufsicht in Bezug auf See-, Handels-, Eisenbahn-, Post-, Münz-, Zollwesen u. s. w. Die einzelnen deutschen Staaten sollten ihre staatlichen Hoheiten und Rechte beibehalten, soweit sie nicht der Reichsgewalt ausdrücklich übertragen wären.

Am 28. März 1849 beschloss die Nationalversammlung, dass die erbliche Würde eines Kaisers der Deutschen Sr. Majestät dem Könige Friedrich Wilhelm IV. von Preussen und dessen Regie-



rungsnachfolgern übertragen werden sollte. 'Am 3. April 1849 lud eine feierliche Deputation der Nationalversammlung König Friedrich Wilhelm IV. ein, »die auf ihn gefallene Wahl auf Grundlage der Verfassung anzunehmen«. Der König erkannte an, dass dieser Beschluss der Nationalversammlung ihm ein »Anrecht« gebe, aber er könne keine definitive Entschliessung fassen: »ohne das freie Einverständniss der gekrönten Häupter, Fürsten und freien Städte Deutschlands, denen es jetzt obliege, in gemeinsame Berathung zu ziehen, ob die beschlossene Verfassung den Einzelnen, wie dem Ganzen fromme« (Roth und Merk B. II S. 456). An demselben Tage wurde eine Circulardepesche an sämtliche deutsche Regierungen erlassen, worin Sr. Majestät sich entschlossen erklärte: »an die Spitze eines deutschen Bundesstaates zu treten, der aus denjenigen Staaten sich bilden sollte, welche demselben aus freiem Willen sich anschliessen möchten« (Roth und Merk B. II S. 458). Als Antwort hierauf erfolgte am 14. April eine Erklärung von 29 deutschen Regierungen, dass sie die Reichsverfassung unbedingt annähmen und der Uebertragung der Kaiserkrone an den König von Preussen ihre Zustimmung gäben (Roth und Merk B. II S. 480). Am 26. April beschloss die Nationalversammlung, dass die Annahme der Reichsoberhauptwürde die unbedingte Annahme der Reichsverfassung voraussetze, wodurch jede Möglichkeit weiterer Verständigung abgeschnitten wurde. Am 28. April erfolgte die definitive Ablehnung der Kaiserkrone von Seiten Preussens. Damit verlor die gemässigte konstitutionelle Partei in der Nationalversammlung Halt und Stütze. Der bis dahin niedergehaltene Radikalismus kam nun in der Nationalversammlung zum vollen Siege und bald zeigten extreme Beschlüsse, welche die gewaltsame Durchführung der Reichsverfassung bezweckten, dass die bisherige massvolle Majorität nicht mehr die Herrschaft behauptete. Eine Anzahl gemässigter Mitglieder trat freiwillig aus; Preussen und andere Regierungen riefen ihre Abgeordneten zurück. Nachdem die Nationalversammlung am 19. Mai erklärt hatte, dass sie auch bei Anwesenheit von 100 Mitgliedern beschlussfähig sei, siedelte der Rest der Versammlung nach Stuttgart über und konstituirte sich daselbst am 6. Juni 1849. Die Akten und Beschlüsse dieses sog. Rumpfparlamentes, die Ernennung einer sog. Reichsregentschaft, sowie die endliche Sprengung und Vertreibung desselben haben keine weitere Bedeutung für die deutsche Staatsentwicklung.

## § 57.

**Die preussisch-deutschen Unionsbestrebungen<sup>1</sup>.**

Nach dem völligen Scheitern der Nationalversammlung wurde die Initiative zu einer Bundesreform von Preussen in die Hand genommen. Der staatsrechtliche Grundgedanke dieser preussischen Unionsbestrebungen war folgender. Der deutsche Bund in seinem unauflöslichen Bestande bleibt die Grundlage, aber nicht er soll in einen Bundesstaat verwandelt werden, weil Oesterreich an einem solchen theilzunehmen ausser Stande ist. Nur die übrigen Bundesmitglieder, denen es möglich ist, einen solchen Bundesstaat zu bilden, vereinigen sich dazu. Der Beitritt ruht auf freiem Entschlusse: »Das deutsche Reich besteht aus dem Gebiet derjenigen Staaten des bisherigen deutschen Bundes, welche die Reichsverfassung anerkennen. Die Festsetzung des Verhältnisses Oesterreichs zu dem deutschen Reiche bleibt gegenseitiger Verständigung vorbehalten«. Am 14. Mai begannen zu Berlin Konferenzen der grösseren deutschen Staaten über das neue Verfassungswerk, welche bis zum 26. Mai dauerten. An diesem Tage wurde von den drei Königen von Preussen, Sachsen und Hannover das sog. Dreikönigsbündniss abgeschlossen. Dieses hatte einen doppelten Inhalt. Einmal verpflichteten sich die drei königlichen Regierungen, unter Beistimmung einer künftigen Volksvertretung, eine definitive Verfassung für Deutschland zu begründen. Zu diesem Zwecke hatten dieselben sich über eine Reichsverfassung vereinbart (Weil S. 209), welche ins Leben treten sollte, sobald ein aus den verbündeten Staaten bestehender Reichstag die Vorlage angenommen haben würde. Daneben schufen die Verbündeten einen sogleich ins Leben tretenden provisorischen Rechtszustand, indem sie unter Bezugnahme auf A. XI der Bundesakte (»die Bundesglieder behalten das Recht der Bündnisse aller Art«) einen Bund im Bunde schlossen.

Der Berliner Entwurf einer Reichsverfassung schloss sich eng an die Frankfurter Grundlage an, unterschied sich darin jedoch

<sup>1</sup> v. Kaltenborn, B. II. S. 157 ff. Aktenstücke, betreffend das Bündniss vom 26. Mai 1849 und die deutsche Verfassungsangelegenheit. 2 Bde. Berlin 1849. Die wichtigsten Urkunden finden sich auch bei Weil, Quellen und Aktenstücke. Berlin 1850. v. Radowitz, Neue Gespräche aus der Gegenwart, versucht im Th. II., eine Rechtfertigung der preussischen Bestrebungen. Hugo v. Bülow, Die rechtliche Stellung der deutschen Union im Bunde. Berlin 1850. Ad. Schmidt, Preussens deutsche Politik. III. Aufl. Leipzig 1867. S. 177—195. H. Klüpfel, B. I. Kap. VI. S. 124 ff.



von ihr, dass er mannigfach die übertriebenen und zu abstrakt gehaltenen Sätze der Frankfurter Grundrechte, im Interesse einer kräftigern Regierungsgewalt, mässigte, dass er an die Stelle des Kaisers einen Reichsvorstand setzte, welcher die Reichsregierung mit einem aus 6 Stimmen bestehenden Fürsten-Kollegium führen sollte. Die Reichsvorstandtschaft sollte mit der Krone Preussen verbunden sein. Das suspensive Veto ist in ein absolutes verwandelt, das Wahlgesetz durch Aufnahme des preussischen Dreiklassensystems im konservativen Sinne umgestaltet.

Vom 22. bis zum 28. Juni 1849 versammelten sich 130 Mitglieder der ehemaligen Frankfurter Nationalversammlung zu Gotha und erklärten, für die Annahme des preussischen Entwurfes wirken zu wollen (sog. Gothaer). Zum Theil unter dem Einflusse dieser Erklärung schlossen sich nach und nach 28 Regierungen dem Dreikönigsbündnisse an. Dagegen erklärte Bayern am 8. September, Württemberg am 26. September, nicht beitreten zu können.

Am 19. Oktober beschloss der provisorisch eingesetzte Verwaltungsrath der vereinigten Staaten, die Wahlen von Abgeordneten zum Volkshause auszuschreiben, Sachsen und Hannover protestirten dagegen und schieden am 21. Oktober aus dem Verwaltungsrathe aus. Am 13. Februar wurde trotzdem der Reichstag auf den 20. März nach Erfurt einberufen, worauf Hannover am 25. Februar 1850 sich definitiv vom Dreikönigsbündnisse lossagte. Am 26. Februar erliess der Verwaltungsrath eine Additionalakte zum Bündnisse vom 26. Mai (Weil S. 245), worin mit Rücksicht auf den nun entschiedenen Nichtbeitritt Bayerns und anderer Staaten einige Abänderungen vorgenommen wurden. Hiernach sollte der zu errichtende Bundesstaat nicht mehr Reich, sondern »deutsche Union« heissen.

Am 20. März 1850 wurde »das Parlament der deutschen Union« zu Erfurt eröffnet. Vorgelegt wurde den beiden Häusern des Parlamentes der Entwurf einer Reichsverfassung vom 26. Mai nebst der denselben authentisch interpretirenden Denkschrift vom 11. Juni 1849, der Additionalakte vom 25. Februar 1850 und dem Entwurfe eines Reichsgerichtes. Das Parlament nahm alle diese Vorlagen unverändert an, erklärte sich aber auch zugleich bereit, in solche Aenderungen einzuwilligen, worüber die Regierungen untereinander einverstanden sein würden. Am 29. April 1850 wurde das Parlament zu Erfurt geschlossen. Allein die frühere Auffassung: »dass der deutsche Bundesstaat definitiv konstituiert sei,

sobald er die Zustimmung der Volksvertretung erlangt habe«, wurde von Preussen nicht mehr festgehalten und dadurch der Abfall mancher schwankend gewordenen Regierungen wesentlich erleichtert. Die durch Preussens Hülfe besiegte Revolution schreckte die Regierungen nicht mehr, welche sich nur unter dem Drange zwingender Umstände die Unterordnung unter die preussische Reichsvorstandschafft hatten gefallen lassen. Der Abfall griff immer weiter um sich. So brachte auch der Fürstenkongress zu Berlin vom 8. bis 15. Mai 1850 kein Definitivum zu Stande. Die Unionsverfassung wurde nicht ins Leben geführt, sondern es wurde die Einsetzung eines vorläufig bis zum 15. Juli dauernden Provisoriums, d. h. einer provisorischen Unionsregierung, beschlossen. Obgleich man immer noch nominell daran festhielt, »die Unionsverfassung ins Leben zu führen«, so gewann doch am preussischen Hofe die reaktionäre Politik der Unionsfeinde, denen die ganze deutsche Frage gleichgültig, ja widerwärtig war, täglich mehr an Boden und hob endlich den Träger der deutschen Unionspolitik, den General v. Radowitz, völlig aus dem Sattel.

### § 58.

#### Das Interim.

Nach Auflösung der Frankfurter Nationalversammlung erkannte Preussen die provisorische Centralgewalt des Reichsverwesers als rechtsbegründet nicht mehr an. Da nun aber der Reichsverweser die ihm durch Bundesbeschluss vom 12. Juli 1848 übertragene Gewalt auch nur an die Gesammtheit der deutschen Bundesglieder zurückgeben wollte, so drohten schwere Konflikte zwischen Preussen und der noch fortbestehenden provisorischen Centralgewalt einzutreten. Um diesem Zustande ein Ende zu machen, kamen Oesterreich und Preussen überein, vorläufig die Centralgewalt des Bundes gemeinschaftlich und ausschliesslich in die Hand zu nehmen, und schlossen daher am 30. September 1849 eine Uebereinkunft »über einen den übrigen Mitgliedern des deutschen Bundes vorzulegenden Vorschlag wegen Bildung einer neuen provisorischen Bundescentralkommission«, welcher der Reichsverweser am 6. Oktober 1849 seine Zustimmung ertheilte (Weil, S. 247). Da die übrigen deutschen Regierungen diesem Verträge nur allmählig, zum Theil unter Vorbehalt beistimmten, so konnte die provisorische Bundescentralkommission erst am 20. December 1850 die Leitung der gemeinschaft-

lichen deutschen Angelegenheiten übernehmen, womit die Wirksamkeit der provisorischen Centralgewalt des Reichsverwesers ihr Ende erreichte. Die seither von der provisorischen Centralgewalt geleiteten Angelegenheiten, insoweit dieselben, nach Massgabe der Bundesgesetze, innerhalb der Kompetenz des engeren Rathes der Bundesversammlung gelegen waren, wurden während des Interims einer Bundeskommission übertragen, zu welcher Oesterreich und Preussen je zwei Mitglieder ernennen und welche ihren Sitz zu Frankfurt a. M. haben sollte (§ 5). Diese Ausübung sollte bis zum 1. Mai 1851 dauern (§ 1). Während des Interims sollte die deutsche Verfassungsangelegenheit der freien Vereinbarung der einzelnen deutschen Staaten überlassen bleiben § 3.

### § 59.

#### Gegenbestrebungen Oesterreichs und der Mittelstaaten.

Bereits am 12. November 1849 erliess das Wiener Kabinet eine Note nach Berlin, worin es vorläufig einen Protest gegen die Berufung des preussisch-deutschen Reichstages in Aussicht stellte. Am 21. November erwiderte darauf Preussen: »dass dasselbe es für einen Verrath an der Nation halten würde, seine bundesstaatlichen Bestrebungen gemäss dem Maibündnisse aufzugeben, Preussen sei es der deutschen Nation schuldig, die eingeschlagene Bahn weiter zu verfolgen«. Darauf erfolgte eine österreichische Note vom 28. November mit der bestimmten Antwort: Oesterreich erkenne den preussischen Bundesstaat nicht an, ebensowenig Preussens Befugniss, der deutschen Nation Verheissungen zu machen, und protestirte gegen Einberufung des Reichstages, sowohl auf Grund der Verträge von 1815, als auf Grund des Vertrages vom 30. September 1849.

Gegenüber dem Vertrage vom 26. Mai, welchem die süddeutschen Königreiche nie beigetreten und von dem die norddeutschen, Sachsen und Hannover, wieder abgefallen waren, versuchte Bayern, in Verbindung mit Württemberg und Sachsen, einen Gegenentwurf aufzustellen, sog. Münchener Entwurf (Weil S. 251). Hannover nahm an den Berathungen Theil, ohne dem Vertrage vom 27. Februar 1850 beizutreten, welcher daher fälschlich »Vierkönigsbündniss« genannt wird. Nach dem Münchener Entwurfe wurde Oesterreich und Preussen zugestanden, mit ihren sämtlichen Landen in den Bund zu treten. Die Bundesregierung sollte von einem Direktorium von 7 Mitgliedern gebildet werden,

nemlich Oesterreich, den 5 Königreichen und beiden Hessen. Die Mitglieder des Bundesdirektoriums sollten an Instruktionen gebunden, nach einfacher Stimmenmehrheit Beschlüsse fassen, nur bei Verfassungsveränderungen sollte noch Stimmeneinhelligkeit nothwendig sein. Neben der Bundesregierung sollte eine Nationalversammlung von 300 Mitgliedern stehen (100 Oesterreicher, 100 Preussen, 100 aus den andern deutschen Staaten). Die Mitglieder sollten aus den Ständeversammlungen der einzelnen Staaten hervorgehen und das Recht der Zustimmung zu neuen Bundesgesetzen, zur Feststellung der Bundesausgaben und zur Erhebung von Matrikularbeiträgen haben. Ausserdem wurde ein ständiges Bundesgericht und die Gewähr von Grundrechten verheissen, welche den Angehörigen aller deutschen Staaten zustehen sollten.

Obleich Oesterreich sich unter gewissen Voraussetzungen mit dem Münchener Entwurfe einverstanden erklärte, so blieb derselbe doch ohne allen praktischen Erfolg. Oesterreich und seine Verbündeten entschlossen sich daher, die preussischen Unionsbestrebungen mit andern Waffen zu bekämpfen, indem sie nemlich die alte Bundesverfassung wieder in Kraft zu setzen und den Bundestag zu rekonstituieren versuchten.

Durch Circulardepesche vom 26. April 1850 berief Oesterreich, »kraft seines Bundespräsidialrechtes«, auf den 11. Mai »eine ausserordentliche Plenarversammlung« der Bundesglieder nach Frankfurt a. M. Der Fürstenkongress in Berlin beschloss, weder diese Versammlung als Bundesversammlung, noch Oesterreichs Präsidialrecht anzuerkennen, aber Bevollmächtigte nach Frankfurt zu schicken und als Union im Ganzen aufzutreten. Nichtsdestoweniger konstituirten sich in Frankfurt elf Regierungen, darunter die dänische, als »Bundesplenarversammlung«, beriethen in pleno, was nach Bundesrecht unmöglich ist, und beschlossen, »aus diesem Plenum den engern Rath hervorgehen zu lassen«<sup>1</sup>. Am 14. August 1850 forderte dann Oesterreich zur Beschickung des engern Rathes auf. Trotz des preussischen Protestes vom 25. August wurde wirklich am 2. September ein sog. engerer Rath mit elf Stimmen eröffnet. Die sich so nennende Bundesversammlung fasste dann die völlig widerrechtlichen Bundesbeschlüsse gegen Schleswig-Holstein

<sup>1</sup> Gegen dieses Vorgehen Oesterreichs und seiner Verbündeten schrieb H. A. Zachariä eine durchschlagende Schrift: »Die Rechtswidrigkeit der versuchten Reaktivirung der im Jahre 1848 aufgehobenen deutschen Bundesversammlung«. Göttingen 1850.

und die kurhessische Verfassung. Noch widerstrebte Preussen und schien dem Beschlusse vom 21. September 1850, welcher zur Vernichtung der 20 Jahre in anerkannter Wirksamkeit bestehenden hessischen Verfassung führte, berechtigten Widerstand entgegenzusetzen zu wollen. Allein auch in Preussen trat die Wendung bald genug ein.

### § 60.

#### Olmützer Konvention, Dresdner Konferenzen und Wiederherstellung des Bundestages.

Die provisorisch noch fortvegetirende Union ging unterdessen ihrer Auflösung Schritt für Schritt entgegen. Von einer Durchführung derselben war seit dem 18. Oktober keine Rede mehr, noch weniger von der Wiederberufung des Erfurter Parlamentes. Am 15. November wurde in dem Fürstenkollegium die Erklärung abgegeben: »dass Preussen, als Unionsvorstand, die Verfassung vom 26. Mai 1849 nicht ins Leben führen werde und dieselbe seinerseits als vollständig aufgegeben betrachte«. Endlich am 29. November 1850 fügte sich Preussen in der Punktation von Olmütz allen Forderungen seiner Gegner (v. Meyer B. II S. 545) und betheiligte sich sogar an der Ausführung der von der illegalen Frankfurter Versammlung gefassten Beschlüsse gegen Kurhessen und Holstein, indem es dort eine seit zwanzig Jahren in anerkannter Wirksamkeit bestehende Verfassung der Willkür, hier gutes deutsches Recht dem Auslande Preis gab<sup>1</sup>. Zugleich wurde im vierten Paragraphen der Olmützer Punktation verabredet, dass Ministerialkonferenzen zu Dresden unverzüglich stattfinden und die Einladung dazu gemeinsam von Oesterreich und Preussen ausgehen sollte<sup>2</sup>. Nach den völlig fruchtlosen dresdner Konferenzen vom 23. December 1850 bis zum 18. Mai 1851 blieb die einfache Wiederherstellung des Bundestages der einzige Ausweg; ja dieselbe musste sogar, bei den weitergreifenden Machtbestrebungen Oesterreichs, schliesslich noch als eine Wohlthat angesehen werden. Preussen beschickte den Bundestag wieder am 14. Mai 1851, während seine frühern

<sup>1</sup> Max Duncker, Vier Monate auswärtiger Politik. Mit Urkunden. Berlin 1851.

<sup>2</sup> Hauptquelle ist die Schrift: »Die Dresdner Konferenzen.« Mit Urkunden. Berlin 1851. Die Beilagen enthalten reiches Material. Vergl. auch v. Kaltenborn, B. II. § 26, und Zöpfl, Grunds. B. I. § 199 mit § 145, 152, welchem zu seiner Darstellung die stenographischen Berichte vorgelegen haben.



Unionsgenossen theils etwas früher, theils etwas später dasselbe thaten. So war denn im Juni 1851 die vollständige Restauration der alten Bundesverfassung von allen Regierungen anerkannt.

### § 61.

#### II. Die deutschen Einzelstaaten im Jahre 1848.

Der gewaltige Stoss der französischen Februarrevolution, welcher den Bundestag umstürzte, wirkte auch auf die Verfassungsentwicklung der einzelnen deutschen Staaten tief umgestaltend ein. Zwar blieb in Deutschland »die Revolution vor den Thronen stehen«, aber der Bestand des deutsch-monarchischen Staatsrechts wurde in vielen Staaten wesentlich alterirt. War bis jetzt überall, besonders von Seiten der Bundesgewalt, das sog. monarchische Prinzip vor allem betont worden, so stellte man jetzt die sog. Volksrechte an die Spitze der Verfassungen. Die Frankfurter Grundrechte mit ihren weitgehenden abstrakten Principien gingen zum grossen Theile in die einzelnen Landesverfassungen über. Ueberall rief die Furcht vor der lange geübten polizeilichen Willkür der vergangenen Periode das Streben hervor, die Regierungsgewalt in möglichst enge Schranken einzuschliessen, dagegen die Freiheit des Individuums aufs höchste zu steigern. Die verderbliche Saat, welche die Regierungen seit den Zeiten der Karlsbader Konferenzen in so reichem Maasse ausgestreut hatten, ging jetzt auf einmal wuchernd auf in dem Misstrauen der Völker, der politischen Unreife und dem Unverstande der entfesselten Massen. Diese Erscheinungen traten gerade da am stärksten hervor, wo der Absolutismus jeden geistigen Aufschwung schonungslos unterdrückt und das Volk in der vollsten politischen Unmündigkeit zurückgehalten hatte. So offenbarte sich die ganze Fäulniss dieser Zustände am schlimmsten in Oesterreich. In jenem wunderbar zusammengefühten Staatsbau der österreichischen Monarchie, wo die verschiedensten Nationalitäten und Kulturstufen nur durch die Dynastie zu einer grossartigen Einheit verbunden waren, wo seit Jahrhunderten mit der ganzen Unbeweglichkeit habsburgischer Ueberlieferung regiert worden war, begann jetzt, unter furchtbaren revolutionären Zuckungen, ein unreifes Experimentiren mit Verfassungen. Eine vom Kaiser Ferdinand I., nach Sturz des Metternich'schen Regierungssystems, am 25. April 1848 nach dem Muster der belgischen entworfene Verfassungsurkunde kam gar nicht zur Ausfüh-

Der sog. verfassungsgebende Reichstag zu Kremsier stellte vielmehr einen andern Verfassungsentwurf auf. Ehe derselbe aber zur Annahme gelangte, erfolgte die Auflösung jenes Reichstages und Kaiser Franz Joseph I. oktroyirte die Reichsverfassung für das Kaiserthum Oesterreich vom 4. März 1849. Allein diese Verfassung wurde durch kaiserliches Patent vom 31. December 1851 beseitigt und damit die ganze konstitutionelle Staatsform wieder aufgehoben. Oesterreich war damit wieder ein absoluter Staat. Die neueste, an sich hoch interessante Verfassungsentwicklung Oesterreich-Ungarns gehört nicht mehr in das deutsche Staatsrecht, da Oesterreich seit 1866 aus dem deutschen Staatensysteme geschieden ist.

Um so wichtiger ist die Verfassungsentwicklung des andern Grossstaates, Preussens, welches jetzt an die Spitze des deutschen Bundesstaates getreten ist<sup>1</sup>. In Preussen wurde durch die Märzrevolution die weitere Ausbildung des vereinigten Landtages unterbrochen. Derselbe wurde noch einmal im April 1848 in Berlin zusammenberufen. Mit seiner Zustimmung wurde »eine Versammlung zur Vereinbarung der preussischen Staatsverfassung« berufen, ohne erste Kammer, gewählt auf der damals beliebten, »breitesten demokratischen Grundlage« nach dem Urwahlgesetze vom 8. April 1848. Diese Versammlung trat am 22. Mai in Berlin zusammen und liess, unter Beiseitelegung des Regierungsentwurfes, von einer Kommission von 24 Mitgliedern einen neuen Verfassungsentwurf ausarbeiten<sup>2</sup>, von welchem jedoch nur die Eingangsformel und die vier ersten Artikel zur Annahme gelangten; denn die Krone fand sich bewogen, diese vielfach von Tumulten beunruhigte Versammlung durch Botschaft vom 9. November nach Brandenburg zu verlegen und dieselbe bis zum 27. November zu vertagen. Als auch dies zu keiner Verständigung führte, sah sich die Krone veranlasst, unter Beseitigung des Vereinbarungsprinzips, die Verfassungsurkunde vom 5. December 1848 zu oktroyiren, nebst dem Wahlgesetze

<sup>1</sup> Vgl. besonders mein preussisches Staatsrecht B. I. § 33 »Konstitutionelle Anfänge in Preussen von 1848 bis auf die Gegenwart.« Ferd. Fischer, Preussen am Abschlusse der ersten Hälfte des XIX. Jahrhunderts. Geschichtliche, kulturhistorische, politische und statistische Rückblicke auf das Jahr 1849. Berlin 1876.

<sup>2</sup> K. F. Rauer, Protokolle der von der Versammlung zur Vereinbarung der preussischen Verfassung ernannt gewesenen Verfassungskommission. Berlin 1849.

für die erste und zweite Kammer, unter Vorbehalt der Revision. Das Wahlgesetz für die erste Kammer bestimmte einen mässigen Census, das für die zweite Kammer hielt das Kopffzahlssystem fest. Die zur Revision bestimmten neuen Kammern wurden am 26. Februar 1849 eröffnet<sup>1</sup>; am 27. April 1849 erfolgte die Auflösung und die Oktroyirung eines neuen Wahlgesetzes unter Zugrundelegung des bekannten Dreiklassensystems am 30. Mai 1849. Mit den auf dieser Grundlage erwählten Revisionskammern wurde nach langen und schwierigen Verhandlungen die Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 festgestellt und am 6. Februar vom Könige und von den Kammern feierlich beschworen, sie bildet mit manchen wichtigen Abänderungen und Ergänzungsgesetzen, unter denen besonders das Gesetz vom 7. Mai 1853 nebst Verordnung vom 12. Oktober 1854 über die Zusammensetzung des Herrenhauses hervorzuhelien ist, das jetzt gültige Staatsgrundgesetz der preussischen Monarchie<sup>2</sup>. Die preussische Verfassung weicht nach Form und Inhalt vielfach von den Verfassungsurkunden ab, welche in Deutschland vor dem Jahre 1848 entstanden sind. Unverkennbar ist in ihrer ganzen Anordnung die Zugrundelegung der ausländischen Schablone. Die nivellirenden demokratischen Tendenzen des Jahres 1848 mischten sich mit den absolutistisch-bürokratischen Bestrebungen, welche in der Zeit der Revisionskammern bereits wieder zur Macht gelangt waren. Die radikalen Theorien der Fortschrittsmänner von 1848 sind vielfach mit den Traditionen des preussischen Beamtenstaates zu einem unorganischen Aggregate zusammengewürfelt. Die Anschauungen des französischen Konstitutionalismus haben auf die preussische<sup>1</sup> Verfassung viel stärker eingewirkt, als der Gedanke des deutschen Rechtsstaates<sup>3</sup>. Auch hat die

<sup>1</sup> Vergl. besonders Ferd. Fischer, Geschichte der preussischen Kammer vom 26. Februar bis zum 7. April 1849. Berlin 1849.

<sup>2</sup> Die Materialien zur Geschichte der preussischen Verfassungsurkunde finden sich am vollständigsten bei L. v. Rönne, Die Verfassungsurkunde für den preussischen Staat vom 31. Januar 1850. III. Aufl. Berlin 1859. Eine pragmatische Geschichte der preussischen Verfassungsurkunde ist bis jetzt noch nicht geschrieben, obgleich eine solche eine fühlbare Lücke in der Erkenntniss der preussischen und deutschen Staatsentwicklung ausfüllen würde.

<sup>3</sup> In diesem Sinne giebt eine Kritik der preussischen Verfassung Geffken, Die Reform der preussischen Verfassung. Leipzig 1871. Die Mängel der preussischen Verfassung als einer sog. *lex imperfecta* hebt hervor E. v. Stockmar in seinen scharfsinnigen »Studien über das preussische Staatsrecht« in Aegidi's Zeitschr. B. I. S. 196 ff. Die Idee des Rechtsstaates, im Gegensatz zu den Irrthümern des französischen Pseudokonstitutionalismus, hat mit be-

bald folgende Reaktionsepoche nichts gethan, diese »lex imperfecta« weiter zu bilden und die Phrasen der Grundrechte in wahre Bollwerke einer rechtlich geordneten Freiheit zu verwandeln. Trotz aller dieser Mängel der preussischen Verfassung war es immerhin eine grosse Thatsache, dass Preussen durch die Bewegung des Jahres 1848 in die konstitutionelle Staatsordnung eintrat und so dem preussischen Volke die lange vorenthaltene Theilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten gewährt wurde. Dadurch wurde der preussische Staat zuerst auf den Boden der allgemeinen europäischen Staatsentwicklung gestellt und befähigt, die politische Führerschaft in Deutschland zu übernehmen. Nur ein konstitutionelles Preussen konnte ein deutsches Reich aufbauen.

Weniger wichtig sind die Veränderungen, welche das Jahr 1848 in den Verfassungen der ältern konstitutionellen Staaten, meist in radikalem Sinne herbeiführte, indem sie fast überall schnell wieder beseitigt worden sind. In Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden und Hessen-Darmstadt bestehen die oben erwähnten konstitutionellen Verfassungen noch in voller Kraft. Grösser waren die Umgestaltungen in Hannover, wo König Ernst August, nach Umsturz des Staatsgrundgesetzes, sein Landesverfassungsgesetz vom 6. August 1840 oktroyirt hatte. Unter strengster Einhaltung aller verfassungsmässigen Formen kam hier das Verfassungsgesetz vom 5. September 1848 zu Stande, welches wesentlich an das Staatsgrundgesetz von 1833 anknüpfte, mannigfach aber auch über dessen Bestimmungen hinausging.

Ein wahres Chaos von Verwirrung zeigte sich aber in vielen Kleinstaaten, besonders in denjenigen, wo bis dahin eine völlige staatliche Indolenz geherrscht hatte. In diesen Ländchen, welche meist wie Patrimonialherrschaften verwaltet worden waren, in denen eine kleine Residenzstadt mit einer völlig abhängigen Bevölkerung das städtische Element vertrat, während das platte Land grossen Theils landesfürstliche Domaine war, traten in dieser Zeit konstituierende Versammlungen auf, welche in diesen Duodezstaaten die abstrakten naturrechtlichen Grundsätze der Rousseau'schen Staatslehre ins Leben führen wollten. Wenn man in Dessau, Sondershausen und anderwärts kühn proklamirte: »Die Regierungsform ist die demokratisch-monarchische, alle Gewalt geht vom Volke aus«,

---

sonderer Klarheit und Energie seit Jahren Rudolf Gneist vertreten, besonders in seiner Schrift »Der Rechtsstaat«. I. Aufl. Berlin 1872. II. Aufl. Berlin 1879.

so glaubte man damit in kindischer Verblendung »den festen Grundstein für die Freiheit der Völker gelegt und das wahre Glück aller Staatsgenossen für alle Zukunft gesichert zu haben«. Diese Verfassungsexperimente des Jahres 1848 mit ihren radikal-demokratischen Principien, für deren Verwirklichung geradezu alle Grundbedingungen im Lande und in der Bevölkerung fehlten, sind als der Höhepunkt jener Unklarheit und Begriffsverwirrung zu betrachten, welche einmal mit zur Signatur des Jahres 1848 gehört.

### Fünftes Kapitel.

#### Die Restaurationsepoche von 1851—1866.

##### § 62.

##### Die Thätigkeit des wiederhergestellten Bundestages.

Die Thätigkeit der wiederhergestellten Bundesversammlung bewegte sich bald wieder in den alten Bahnen. So forderte ein Bundesbeschluss vom 23. August 1851 die Regierungen auf: »die in den einzelnen Bundesstaaten seit dem Jahre 1848 getroffenen staatlichen Einrichtungen und erlassenen gesetzlichen Bestimmungen einer sorgfältigen Prüfung zu unterwerfen und dann, wenn sie mit den Grundgesetzen des Bundes nicht in Einklang stehen, diese nothwendige Uebereinstimmung ohne Verzug, d. h. selbst mit Umgehung des gesetzlichen landesverfassungsmässigen Weges, wiederherzustellen«. (v. Meyer B. II. S. 560). In dieser Richtung erfolgten dann weitere specielle Bundesbeschlüsse in Betreff der Verfassungen von Kurhessen, Bremen, Frankfurt am Main. Ein Bundesbeschluss vom 23. August 1851 setzte die Grundrechte des deutschen Volkes ausser Kraft. Ein Bundesbeschluss vom 31. December 1851 verfügte die Auflösung der deutschen Flotte. Dann folgten die Bundesbeschlüsse zur Verhinderung des Missbrauchs der Pressfreiheit vom 6. Juli 1854 und zur Aufrechterhaltung der gesetzlichen Ordnung und Ruhe im deutschen Bunde, insbesondere das Vereinswesen betreffend, vom 13. Juli 1854 v. Meyer II S. 605).

##### § 63.

##### Reaktionsperiode in den Einzelstaaten.

Bald legte sich der hochgehende Strom der Volksbewegung. Auf die unnatürliche Erregung folgte im Volke die tiefste politische

Abspannung, bei den Regierungen auf die Zeit der weitgehendsten Koncessionen die heftigste und ungeduldigste Reaktionsperiode, deren Absicht dahin ging, unter Beseitigung aller »Märzerrungen-schaften« den staatsrechtlichen Zustand vollständig zu restauriren, wie er vor dem Jahre 1848 bestanden hatte. Materiell genommen waren keineswegs alle legislativen Neugestaltungen des Jahres 1848 übereilt und ungesund. Viele jener Gesetze begründeten wirklich einen längst gebotenen Fortschritt im staatlichen, socialen und wirthschaftlichen Leben des Volkes, vor allem die Gesetze, welche sich bezogen auf: die Beseitigung der Frohnden, des Jagdregals, der Patrimonialgerichte, die erleichterte Ablösung der bäuerlichen Lasten, die Trennung von Justiz und Verwaltung, die Aufhebung der Censur, die grössere Selbständigkeit der Gemeinden, die stärkere Garantie der persönlichen Freiheit gegen polizeiliche Willkür u. s. w. Trotzdem wurden viele dieser wirklich erspriesslichen Grundsätze, oft nur wegen ihres Ursprungs, durch den blinden Eifer der Reaktionsperiode über den Haufen geworfen. In Mecklenburg wurde, infolge des Freienwalder Schiedsrichterspruches vom 12. September 1850, das freilich mannigfach der Revision bedürftige Staatsgrundgesetz vom 10. Oktober 1849 aufgehoben und der ganze alte und veraltete Zustand wiederhergestellt, aus welchem Mecklenburg sich bis auf den heutigen Tag nicht hat herausarbeiten können.

Noch schlimmer waren aber die formellen Rechtsverletzungen, deren sich manche Regierungen bei der Aufhebung der Verfassungen und Gesetze des Jahres 1848 schuldig machten. Die meisten dieser Verfassungen und Gesetze waren in formell rechtsgültiger Weise zu Stande gekommen, d. h. unter Zustimmung des Regenten und der bestehenden landständischen Vertretungen. Wollten die Regierungen nun legitim zu Werke gehen, so durften sie auch diese Verfassungen nur auf verfassungsmässigem Wege abändern, besonders von denjenigen Auswüchsen befreien, welche mit einem gesunden Staatsleben unverträglich sind. Bei der völlig veränderten Stimmung des Volkes, bei den vielen legalen Mitteln der Einwirkung, welche jeder Regierung zu Gebote stehen, war mit Ausdauer und Konsequenz eine Revision auf legitimem Wege überall zu erreichen, wo eine Regierung ihrem Volke mit gutem Willen entgegenkam. Durch Einhaltung des gesetzlichen Weges haben allerdings nicht wenige Regierungen sich das Vertrauen ihres Volkes erhalten und die so werthvolle Kontinuität des Rechtszustandes behauptet, wie dies z. B. in Sachsen-Weimar, Koburg-Gotha, Olden-

burg, Braunschweig geschehen ist. Gewiss haben diese Regierungen für die so nothwendige Stärkung des Rechtsbewusstseins im Volke mehr gethan, als jene Verehrer des Staatsstreichs und der Ordonanzen, welche die Ansicht aussprachen: »dass diese durch den revolutionären Zeitgeist ins Leben gerufenen Zwischenzustände, trotz ihrer vermeintlichen Rechtsformen, auf die Ehre einer in verfassungsmässiger Wirksamkeit stehenden Verfassung keinen Anspruch machen könnten«. Am schlimmsten war es, dass man sich des reaktivirten Bundestages bediente, um Verfassungen und Gesetze durch ein Diktat von Frankfurt zu beseitigen, wenn man deren verfassungsmässige Revision nicht gleich beim ersten Anlaufe durchsetzen konnte. Man legte bei diesem Verfahren der Bundesgewalt eine wahrhaft autokratische Machtvollkommenheit, eine plenitudo potestatis, bei, welche den Fundamentalsätzen des Bundesrechtes schnurstracks widersprach. Bei dem Mangel aller positiven bundesrechtlichen Normen über die Grundlagen einer deutschen Landesverfassung war es jetzt völlig der willkürlichen Interpretation überlassen, welche Grundsätze einer Verfassung man für bundeswidrig erklären wollte; ja man ging so weit, durch einen Gewaltstreich ganze Verfassungen wegen einzelner darin befindlicher, angeblich bundeswidriger Bestimmungen umzustürzen. Das schlimmste Beispiel dieser reaktivirten Bundesthätigkeit bietet uns Kurhessen, wo die Bundesversammlung durch Bundesbeschluss vom 27. März 1852 die Verfassungsurkunde vom 5. Januar 1831 »in ihrem wesentlichen, jedoch von dem übrigen nicht wohl zu trennenden Inhalte«, als mit den Grundgesetzen des Bundes nicht vereinbar ausser Wirksamkeit setzte, und den Kurfürsten aufforderte, »eine den Verhandlungen der Bundeskommission entsprechende Verfassung ohne Zögerung als Gesetz zu publiciren«. Auf diese völlig widerrechtliche Aufforderung hin verkündigte der Kurfürst am 13. April 1852 eine sog. Verfassungsurkunde, welche aber bei dem festen Rechtssinn des hessischen Volkes, ebensowenig wie ein anderer von der kurfürstlichen Regierung vorgelegter Verfassungsentwurf vom 30. Mai 1860, die Zustimmung irgend einer hessischen Volksvertretung erlangen konnte. Es war ein später, aber doch erfreulicher Triumph des Rechtes, dass auf den Antrag der badischen Regierung vom 4. Juli 1861, unter Preussens machtvoller Unterstützung, durch Bundesbeschluss vom 24. Mai 1862 die unrechtmässig aufgehobene Verfassung vom 5. Januar 1831 nebst den abändernden Gesetzen von 1848 und 1849 wieder ins Leben gerufen werden und

die Bundesversammlung somit ihr eigenes widerrechtliches Verfahren eingestehen musste<sup>1</sup>. Eine gleiche Genugthuung wurde dem hannöverschen Volke nicht zu Theil, wo das verfassungsmässige Landesrecht in ebenso widerrechtlicher Weise gebrochen worden war, wie in Kurhessen.

Gegen das in streng verfassungsmässiger Weise zu Stande gekommene Verfassungsgesetz vom 5. September 1848 begannen die Ritterschaften schon im Jahre 1851 ihre Umtriebe, welche schliesslich zu Beschwerden bei dem wiederhergestellten Bundestage führten. Diesen gegenüber nahm die königlich hannöversche Regierung lange eine ablehnende Haltung ein, bis auch hier eine vollständige Wandelung in der politischen Haltung eintrat, welche die Regierung selbst den ritterschaftlichen Beschwerden geneigt machte und die verhängnissvollen Bundesbeschlüsse vom 12. und 19. April provocirte, wodurch die Regierung ermächtigt wurde, ohne Einhaltung des verfassungsmässigen Weges, die im Ausschussberichte als bundeswidrig bezeichneten oder damit in untrennbarem Zusammenhange stehenden Bestimmungen des Gesetzes vom 5. September 1848 zu beseitigen und die hierauf bezüglichen Bestimmungen des Landesverfassungsgesetzes von 1840 wiederherzustellen. Mit der königlichen Proklamation vom 1. August 1855 »betreffend die Veränderung des Verfassungsgesetzes vom 1. August 1855« begann eine abermalige Zerstörung des ganzen öffentlichen Rechtszustandes in Hannover, welche dem ersten Verfassungsbruche von 1837 an rechtloser Willkürlichkeit nichts nachgab. Es zeugte von dem tiefen Barometerstand des damaligen Rechtsbewusstseins, dass nur eine einzige Stimme im Schoosse der Bundesversammlung sich gegen diese Beschlüsse erklärte<sup>2</sup>. Die Willkür triumphirte über das Recht. Aber die Nemesis blieb auch hier nicht aus, wenn sie auch noch ein Jahrzehnt auf sich warten liess.

<sup>1</sup> Die Erklärung der badischen Regierung findet sich im Staatsarch. B I. 1861. Nr. 24. S. 93. Die gründliche Denkschrift, wodurch dieser Antrag staatsrechtlich gerechtfertigt wurde, ist von R. v. Mohl, damaligem badischen Bundestagsgesandten.

<sup>2</sup> Vergleiche das von mir ausgearbeitete Votum »in Beschwerdensachen der Ritterschaften und Landschaften des Königreichs Hannover wegen Abänderung der Provincialverfassungen und Entziehung der Standschaft in der ersten Kammer.« Ein Beitrag zur Geschichte des zweiten hannöverschen Verfassungsbruches im Jahre 1855. In meiner Praxis des Staats- und Privatrechtes. Leipzig 1876. Nr. VI. S. 243 ff.

## § 64.

**Letzte misslungene Versuche einer Bundesreform, besonders das österreichische Reformprojekt von 1863.**

Nach den fehlgeschlagenen Versuchen des Jahres 1848 blieb die Reform des Bundes lange Zeit der officiellen Tagesordnung fern. Der von Sachsen vorgelegte Reformplan vom 15. Oktober 1861, welcher wesentlich auf Herstellung einer ständischen Delegirtenversammlung am Bunde, eines Bundesgerichtes und einer aus drei Bundesgliedern bestehenden Exekutive gerichtet war, rief zwar einen lebhaften Notenwechsel hervor, blieb aber bei den völlig auseinandergehenden Ansichten der deutschen Regierungen ohne allen praktischen Erfolg (Staatsarch. 1861. N. 164; 1862 Nr. 175. 176). Ebenso wurde der Antrag von 8 Staaten (sog. Würzburgern) vom 14. August 1862 auf Bildung einer ständischen Delegirtenversammlung am Bunde, besonders zur Berathung allgemeiner Gesetzentwürfe über Civilprocess und Obligationenrecht am 22. Januar 1863 von der Majorität der Bundesversammlung abgelehnt (G. v. Meyer, B. III. S. 299—335).

Im Sommer 1863 wurde Deutschland durch ein österreichisches Reformprojekt überrascht<sup>1</sup>. Anfangs August ergingen die Einladungen des Kaisers von Oesterreich an alle regierenden deutschen Fürsten und die vier freien Städte zur Abhaltung eines Fürstentages zu Frankfurt am Main, welchen Preussen indessen zu beschicken ablehnte. Der österreichische Entwurf enthielt eine vollständige Umgestaltung der bestehenden Bundesverfassung. Als neue Bundesorgane wurden vorgeschlagen: ein Direktorium aus 5 Mitgliedern (Oesterreich, Preussen, Bayern und zwei der am 8. 9. und 10. Armeecorps beteiligten Souveräne), welchem die gesammte vollziehende Gewalt und völkerrechtliche Vertretung des Bundes zustehen sollte, ein Bundesrath aus den Bevollmächtigten der 17 Stimmen des engern Rathes, wozu noch zwei neue, Oesterreich und Preussen beizulegende Stimmen kommen sollten, eine Versammlung der Bundesabgeordneten, welche aus 300 von den Vertretungskörpern der Einzelstaaten gewählten Bundesabge-

<sup>1</sup> Klüpfel, Einheitsbestrebungen B. I. S. 303—315. Enthüllungen [an das deutsche Volk über das Fürstenparlament. Brüssel und Leipzig 1863. Den äusseren Hergang des Fürstenkongresses schildert Ludwig Robert (v. Oertzen), Federzeichnungen aus Frankf. a. M. Preuss. Jahrbücher. 1871. Juliheft. Der beste und vollständigste Abdruck der betreffenden Aktenstücke und der Protokolle des Fürstentages findet sich in Aegidi's und Klauhold's Staatsarchiv B. VIII. (1865). S. 63—226.



ordneten bestehen, in ihren Befugnissen aber sehr beschränkt sein sollte, endlich eine Fürstenversammlung und ein Bundesgericht. Die Absicht Oesterreichs, eine allgemeine Annahme seiner Vorschläge sofort durchzusetzen, schlug fehl. Es wurden verschiedenartige Abänderungsvorschläge gemacht und angenommen, aber auch für diesen so revidirten Entwurf (Staatsarchiv a. a. O. S. 179 fg.) wurde keine unbedingt bindende Erklärung abgegeben; selbst von Seiten der Zustimmenden erfolgte der Beitritt nur unter Voraussetzung der allgemeinen Annahme des Entwurfes. Den entscheidenden Ausschlag gab aber die Erklärung des Königs von Preussen vom 22. September 1863, worin er die Ablehnung des ganzen Reformprojektes aufs bestimmteste aussprach, »weil er in dem Entwurfe nicht den Ausdruck der wirklichen Verhältnisse und Bedürfnisse zu erkennen vermöge« (Staatsarch. a. a. O. S. 212. Nr. 1768). Als unumgängliche Vorbedingung für seinen Beitritt stellte der König von Preussen folgende drei Postulate: 1) ein Veto Oesterreichs und Preussens gegen alle Kriegserklärungen, insofern nicht das Bundesgebiet angegriffen wird; 2) die volle Gleichberechtigung Preussens mit Oesterreich im Präsidium; 3) eine wahre, aus direkter Bethheiligung der ganzen Nation hervorgehende Nationalvertretung. Die Ablehnung selbst wurde motivirt durch eine eingehende Denkschrift des gesammten Staatsministeriums vom 15. September 1863 (Staatsarchiv S. 206. Nr. 1767). So scheiterte auch dieser Reformversuch des Bundes auf grossdeutscher Grundlage und verlief sich spurlos in dem Sande der Nürnberger Ministerkonferenzen.

---

### Sechstes Kapitel.

Die staatsrechtliche Krisis des Jahres 1866 und die Aufhebung des deutschen Bundes<sup>1</sup>.

#### § 65.

#### Der deutsche Krieg des Jahres 1866.

War durch diese unumwundene Ablehnung des österreichischen Reformprojekts die Spannung zwischen Oesterreich und Preussen auf äusserste getrieben, so führte die durch den am 15. November

<sup>1</sup> Vergleiche meine ausführliche Darstellung dieser Ereignisse in der Einleitung Kap. VII. Auch als besondere Schrift erschienen: Die Krisis des deut-

1863 erfolgten Tod des Königs von Dänemark, Friedrich's VII., akut gewordene schleswig-holsteinische Frage die beiden Grossmächte auf eine Zeit lang wieder zusammen und dieselben nahmen gemeinsam, lediglich als europäische Grossmächte, die Sache Schlesiws in die Hand. Nachdem Dänemark die Zurücknahme der mit den Verabredungen von 1851/52 in Widerspruch stehenden Massregeln in Betreff Schlesiws verweigert hatte, rückten die verbündeten Armeen im Januar 1864 in Schleswig ein. Die anfangs beabsichtigte blosse »Pfandnahme« führte durch den Widerstand Dänemarks zu einem wirklichen Kriege, welcher mit dem Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864 (Staatsarchiv B. VII. S. 322) endigte, in welchem Dänemark die drei Herzogthümer Schleswig, Holstein und Lauenburg an die verbündeten Monarchen von Preussen und Oesterreich abtrat, »en s'engageant à reconnaître les dispositions, que Leurs dites Majestés prendront à l'égard de ces duchés«. Aber gerade dieser gemeinsame Besitz der eroberten Lande war der Keim neuer schwerer Konflikte. Während Preussen, bei allen möglichen Kombinationen über die Zukunft der Herzogthümer, daran festhielt, dass dieselben durch feste Verträge dem militärischen, diplomatischen und merkantilen System Preussens für alle Zeiten eingefügt werden müssten, begünstigte Oesterreich, im Einverständnisse mit den deutschen Mittelstaaten, immer mehr die Schöpfung eines völlig unabhängigen Staates unter der Herrschaft des Herzogs von Schleswig-Holstein-Sonderburg-Augustenburg.

Schon im Sommer 1865 drohte der Konflikt zwischen Oesterreich und Preussen zum kriegerischen Zusammenstosse zu führen, doch wurde derselbe noch einmal durch die sog. Gasteiner Konvention vom 14. August 1865 vertagt (Staatsarch. B. IX. S. 288), kraft deren »die Ausübung der von beiden Mächten gemeinsam erworbenen Hoheitsrechte, unbeschadet der Fortdauer dieser Rechte beider Mächte an der Gesammtheit beider Herzogthümer, in Bezug auf Schleswig auf Preussen, in Bezug auf Holstein auf Oesterreich übertragen wurde.« Das Herzogthum Lauenburg wurde definitiv an den König von Preussen abgetreten. Bald trat aber der verschiedene Standpunkt der beiden Mächte in der schleswig-holsteinischen Frage wieder hervor, indem Oesterreich die Entscheidung derselben in die Hände des deutschen Bundes legen, Preussen dieselbe lediglich im Einverständnisse mit Oesterreich

schen Staatsrechtes.« Leipzig 1867, besonders jetzt auch H. Klüpfel, Geschichte der deutschen Einheitsbestrebungen. B. II. 1866—1871.



regeln wollte. Am 1. Juni erklärte Oesterreich in der Bundesversammlung, »dass es in dieser gemeinsamen Angelegenheit alles Weitere den Entschliessungen des Bundes anheimgebe, welchen von Oesterreich bereitwilligste Folge gesichert sei.« Zu gleicher Zeit berief die holsteinische Statthalterschaft einseitig die holsteinische Ständeversammlung ein. Darin sah Preussen die ausdrückliche Lossagung vom Gasteiner Verträge. Am 7. Juni rückten preussische Truppen »zur Wahrung der Kondominatsrechte« in Holstein ein. Am 12. Juni räumte die österreichische Statthalterschaft unter Protest gegen diesen angeblichen Gewaltakt Holstein mit ihren Truppen. An demselben Tage brach Oesterreich die diplomatischen Verhandlungen mit Preussen ab. Es kam Oesterreich nun darauf an, den deutschen Bund auf seine Seite zu ziehen und den Krieg zu einem Bundeskriege gegen Preussen zu stempeln. Diesem Zwecke sollte der am 11. Juni 1866 gestellte österreichische Antrag auf Mobilmachung sämtlicher nicht preussischer Bundesarmee-corps dienen, welcher stillschweigend eine Kriegserklärung gegen Preussen in sich schloss. Vor der schon auf den 14. Juni anberaumten Abstimmung legte Preussen gegen jede geschäftliche Behandlung dieses »formell und materiell bundeswidrigen« österreichischen Antrages Protest ein. Trotzdem erfolgte die Abstimmung und es wurde der österreichische Antrag mit einer geringen Mehrheit von 9 gegen 7 Stimmen angenommen. Unmittelbar darauf erklärte der preussische Gesandte im Namen seines Königs, »dass Preussen den bisherigen Bundesvertrag für gebrochen und deshalb nicht mehr verbindlich ansieht, denselben vielmehr als erloschen betrachten und behandeln wird.« Preussen hatte schon vor Annahme dieses Beschlusses den einzelnen Bundesgliedern erklärt, »dass die Annahme des österreichischen Antrags von Preussen als Kriegserklärung behandelt werden werde.« Die an Hannover, Sachsen und Kurhessen gerichteten sog. »Sommatationen« blieben ohne Erfolg. Darauf erklärte Preussen diesen Fürsten den Krieg, besetzte ihre Hauptstädte und dann ihre ganzen Gebiete. Am 17. Juni erliess der Kaiser von Oesterreich das Kriegsmanifest, am 18. Juni proklamirte der König von Preussen den Krieg gegen Oesterreich. Am 23. Juni marschirten die Preussen in Böhmen ein. Auf eine Reihe siegreicher Gefechte folgte die entscheidende Schlacht von Königgrätz am 3. Juli 1866. Ganz Böhmen und Mähren war in preussischen Händen. Ein Waffenstillstand hemmte am 21. Juli den Siegeslauf der Preussen vor den Thoren

Wiens. In gleicher Weise warf Preussen im westlichen Deutschland alle seine Gegner nieder. Nassau, Hessen-Darmstadt, ein Theil von Württemberg, Baden und Bayern wurden besetzt. Am 16. Juli rückten die Preussen in Frankfurt a. M. ein. Das grosse Gottesgericht des Jahres 1866 hatte gegen Oesterreich und den Bund entschieden. Das Schicksal Deutschlands lag in Preussens Händen.

## § 66.

**Die deutschen Friedensschlüsse des Jahres 1866<sup>1</sup>.**

Am 26. Juli 1866 kam ein Präliminarfriedensvertrag zwischen Preussen und Oesterreich zu Nikolsburg zu Stande, auf welchen dann der definitive Friedensvertrag zu Prag am 23. August 1866 folgte (Staatsarch. B. IX.). Von dessen Bestimmungen sind besonders folgende von bleibender Bedeutung für die staatsrechtliche Neugestaltung Deutschlands. Prager Frieden Art. IV »Seine Majestät der Kaiser von Oesterreich erkennt die Auflösung des bisherigen deutschen Bundes an und giebt Seine Zustimmung zu einer Gestaltung Deutschlands ohne Bethheiligung des österreichischen Kaiserstaates. Ebenso verspricht Sr. Majestät das engere Bundesverhältniss anzuerkennen, welches Sr. Majestät der König von Preussen nördlich von der Mainlinie begründen wird, und erklärt sich damit einverstanden, dass die südlich von dieser Linie gelegenen deutschen Staaten in einen Verein treten, dessen nationale Verbindung mit dem norddeutschen Bunde der näheren Verständigung zwischen beiden vorbehalten bleibt.« Art. VI: »Auf den Wunsch Sr. Majestät des Kaisers von Oesterreich erklärt Sr. Majestät der König von Preussen sich bereit, bei den bevorstehenden Veränderungen in Deutschland den gegenwärtigen Territorialbestand des Königreichs Sachsen in seinem gegenwärtigen Umfange bestehen zu lassen, indem Er sich dagegen vorbehält, den Beitrag Sachsens zu den Kriegskosten und die künftige Stellung des Königreichs Sachsen innerhalb des norddeutschen Bundes durch einen mit Sr. Majestät dem Könige von Sachsen abzuschliessenden Friedensvertrag besonders zu regeln. Dagegen verspricht Sr. Majestät der Kaiser von Oesterreich, die von Sr. Majestät dem Könige von

<sup>1</sup> Vergleiche meine im August 1866 zu Breslau erschienene kleine Schrift: »Die Friedensbestimmungen in ihrem Verhältnisse zur Neugestaltung Deutschlands, geschichtlich und politisch erörtert.«

Preussen in Norddeutschland herzustellen den neuen Einrichtungen, einschliesslich der Territorialveränderungen anzuerkennen.«

Durch A. IV. des Prager Friedens wurde jener unheilvolle Dualismus im deutschen Staatensystem endlich gelöst, welcher das deutsche Reich gesprengt und jede Reform des deutschen Bundes bisher verhindert hatte. Erst das durch einen jahrhundertlangen staatsrechtlichen und kulturgeschichtlichen Process vorbereitete Ausscheiden Oesterreichs (S. 73) aus dem deutschen Staatenverbände machte einen kräftigen und einheitlichen Neubau möglich, indem nun in Preussen ein fester Mittelpunkt für die Neukonstituierung Deutschlands gegeben war. Während indessen die frühern von Preussen ausgehenden Einigungsversuche immer das ganze österreichische Deutschland umfassten, tritt jetzt zum ersten Male die Beschränkung des unter Preussens Leitung zunächst zu bildenden, engern Bundesverhältnisses auf das nördlich von der Mainlinie gelegene Deutschland in bestimmter Weise auf. Welche politischen Motive die vorläufige Beschränkung des engern bundesstaatlichen Verhältnisses auf Norddeutschland herbeigeführt haben, ist hier nicht weiter zu erörtern. Rechtlich steht nur soviel fest, dass Oesterreich sich verpflichtet hatte, auf seine Betheiligung an dem deutschen Bundesverhältnisse zu verzichten und einen auf Norddeutschland beschränkten, von Preussen zu bildenden engern Bundesstaat anzuerkennen. Eine Verpflichtung Preussens, seine Bundesbestrebungen niemals über die Mainlinie auszudehnen, war in Art. IV ebensowenig ausgesprochen, als eine Verpflichtung der süddeutschen Staaten, einen süddeutschen Bund abzuschliessen, welcher, als ein blos in Napoleon's Kopf entstandener Gedanke, auch in Süddeutschland wenig Anklang fand und niemals ernstlich in Aussicht genommen wurde. Nur hatte sich Preussen Oesterreich gegenüber verpflichtet, keine Zwangsmassregeln anzuwenden, um die süddeutschen Staaten in ein engeres Bundesverhältniss zu ziehen<sup>1</sup>. Während so Oesterreich seinen süddeutschen Verbündeten eine nicht unwichtige Garantie ihrer Selbständigkeit und völkerrechtlichen Willensfreiheit ausgewirkt hatte, überliess es durch A. VI Norddeutschland ganz dem Belieben des Siegers und versprach, alle dort vorzunehmenden Einrichtungen, einschliesslich

<sup>1</sup> Ueber die rechtliche Tragweite dieser Bestimmungen vergl. besonders K. L. Aegidi's Aufsatz »über die völkerrechtlichen Grundlagen einer neuen Gestaltung Deutschlands« im IV. Hefte der Zeitschr. für deutsches Staatsrecht.

der Territorialveränderungen anzuerkennen. Dadurch waren die beabsichtigten Einverleibungen der eroberten norddeutschen Gebiete im voraus von Oesterreich anerkannt. Nur zu Gunsten Sachsens wurde stipulirt, dass dieses Königreich in seinem Territorialbestand aufrecht erhalten und mit ihm ein besonderer Friedensvertrag, in Betreff seiner Stellung innerhalb des norddeutschen Bundes, abgeschlossen werden sollte. Auch trat Oesterreich alle aus dem Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864 erworbenen Rechte auf die Herzogthümer Holstein und Schleswig an Preussen ab.

Nachdem so die beiden kriegführenden Hauptparteien Frieden geschlossen hatten, folgten die Friedensschlüsse Preussens mit den süddeutschen Staaten, mit Württemberg am 13. August (Staatsarch. XI S. 182), Bayern am 22. August (S. 184), Baden am 17. August (S. 188), Hessen-Darmstadt am 3. September (S. 190).

Von bleibendem staatsrechtlichem Interesse ist in diesen Verträgen nur der Artikel, wornach die süddeutschen Fürsten sich verpflichten: »die Bestimmungen des zwischen Preussen und Oesterreich zu Nikolsburg am 26. Juli abgeschlossenen Präliminarvertrages anzuerkennen und denselben beizutreten, so weit sie die Zukunft Deutschlands betreffen«. Damit erkannten diese Fürsten die Aufhebung des deutschen Bundes, das Ausscheiden Oesterreichs aus Deutschland, die Bildung eines norddeutschen Bundes durch Preussen, ebenso die Territorialveränderungen und Annexionen in Norddeutschland als rechtsbeständig an. Ausserdem verpflichtete sich Hessen-Darmstadt, mit seinen nördlich des Mains gelegenen Gebietstheilen in den von Preussen zu bildenden norddeutschen Bund einzutreten. Eine gleiche Verpflichtung des Beitritts und zwar für ihr ganzes Gebiet müssen diejenigen mit Preussen in Kriegszustand befindlich gewesenen Fürsten, deren Staaten nördlich vom Main liegen, in den Friedensverträgen übernehmen, so Reuss ä. Linie am 26. September (Staatsarch. a. a. O. S. 402), so Sachsen-Meinungen am 8. Oktober (S. 405), so endlich das Königreich Sachsen am 26. Oktober. Damit war der längst thatsächlich sistirte Kriegszustand beendet und der Frieden in Deutschland auch rechtlich überall wieder hergestellt.

### § 67.

#### Die preussischen Einverleibungen.

Mit dem Könige von Hannover, dem Kurfürsten von Hessen, dem Herzoge von Nassau und der Stadt Frankfurt am Main, welche

sich als die hartnäckigsten Gegner der deutschen Politik Preussens hervorgethan, schloss Preussen keinen ausdrücklichen Frieden, sondern verleibte deren kriegerisch besetzte und eroberte Gebiete dem preussischen Staate ein. Durch ein Gesetz vom 20. September wurden das Königreich Hannover, das Kurfürstenthum Hessen, das Herzogthum Nassau und die freie Stadt Frankfurt für immer mit der preussischen Monarchie vereinigt, doch sollte die preussische Verfassung in diesen Landestheilen erst am 1. Oktober 1867 in Kraft treten. Ein gleichlautendes Gesetz wurde am 24. December für die Herzogthümer Schleswig-Holstein publicirt. Das 1865 von der Krone Preussen erworbene Herzogthum Lauenburg blieb vorläufig in blosser Personalunion mit dem preussischen Staate. Somit sind aus der Reihe der ehemaligen Bundesstaaten fünf verschwunden: das Königreich Hannover, das Kurfürstenthum Hessen, das Herzogthum Nassau, die freie Stadt Frankfurt am Main und das Herzogthum Holstein nebst Lauenburg. Der ganze Zuwachs des preussischen Staatsgebietes durch diese sog. Annexionen und einzelne kleine Abtretungen von Seiten Bayerns und Hessen-Darmstadts betrug 1308 Quadratmeilen mit einer Volkszahl von 4,815,000 Einwohnern. Zu den acht ältern preussischen Provinzen traten drei neue: Hannover, Hessen-Nassau und Schleswig-Holstein. Erst das so territorial abgerundete Preussen war befähigt, seine grosse nationale Aufgabe mit Sicherheit hinauszuführen.

### § 68.

#### Ende des deutschen Bundes.

Nachdem Preussen am 14. Juni seinen Austritt aus dem Bunde erklärt hatte, folgten seinem Beispiele bald einige kleinere norddeutsche Regierungen, so Oldenburg, Lippe-Detmold, Sachsen-Altenburg, Anhalt u. a. m. Mit dem siegreichen Vordringen Preussens im Osten und Westen mehrte sich die Zahl der austretenden Bundesglieder von Woche zu Woche. Am 3. Juli waren noch 13 Bundesglieder vertreten. Da diese 13 Bundesglieder aber meist Inhaber von Virilstimmen waren, so hatte der Bundestag immer noch die 9 zur Beschlussfassung nöthigen Stimmen im engern Rath; eine Plenarversammlung war dagegen schon damals wegen Mangels der nöthigen Stimmen nicht mehr zusammenzubringen. Am 11. Juli fasste die Bundesversammlung den Beschluss, ihren Sitz provisorisch nach Augsburg zu verlegen. Diese Uebersiedelung fand am 14. Juli statt. Am 2. August erklärte Baden seinen Austritt, am

4. Braunschweig. Am 24. August trat der Rest des Bundestages, unter Vorsitz des österreichischen Präsidialgesandten, zum letzten Male zusammen und beschloss: »nachdem in Folge der Kriegsereignisse und Friedensverhandlungen der deutsche Bund als aufgelöst betrachtet werden muss, seine Thätigkeit mit der heutigen Sitzung zu beendigen, auch hiervon die bei ihm beglaubigten Vertreter auswärtiger Regierungen zu benachrichtigen«. Damit war nicht nur die Bundesversammlung, als Organ des deutschen Bundes, beseitigt, sondern auch dieser hatte rechtlich und thatsächlich sein Ende erreicht, indem sämtliche Mitglieder die Auflösung desselben in den Friedensverträgen ausdrücklich ausgesprochen und anerkannt hatten. Eine Anerkennung dieser Auflösung durch alle europäischen Grossmächte erfolgte schliesslich im Londoner Vertrag vom 11. Mai 1867.

## Siebentes Kapitel.

### Die Gründung des norddeutschen Bundes<sup>1</sup>.

#### § 69.

#### Die ersten Kundgebungen der deutschen Politik des Grafen Bismarck.

Nachdem Otto Eduard Leopold von Bismarck-Schönhausen<sup>2</sup> (geb. am 1. April 1815) am 24. September 1862 als Ministerpräsident an die Spitze der Geschäfte in Preussen getreten war, suchte er zunächst eine klare Auseinandersetzung mit Oesterreich über das gegenseitig zu achtende Machtgebiet herbeizuführen. Da ein derartiger Verständigungsversuch, wie vorauszu- sehen war, ohne Erfolg blieb, so trat Bismarck von nun an der österreichisch-mittelstaatlichen Politik am Bundestage mit folgerichtiger

<sup>1</sup> Eine ausführliche Darstellung der Entstehungsgeschichte des norddeutschen Bundes findet sich in meiner Einl. Kap. VIII. »Die Gründung des norddeutschen Bundes«. Das urkundliche Material ist enthalten in Glaser's Archiv des norddeutschen Bundes. Berlin 1867, in Aegidi's und Klauhold's Staatsarchiv B. X und folgende. Hamburg 1866 ff. Ludwig Hahn, Zwei Jahre preussisch-deutscher Politik. Berlin 1866—67.

<sup>2</sup> Hauptquelle: Fürst Bismarck. Sein politisches Leben und Wirken, urkundlich in Thatsachen und des Fürsten eigenen Kundgebungen dargestellt von Ludwig Hahn. 2 Bde. Berlin 1878. B. I. geht bis 1876. B. II. (1870—77).

Entschlossenheit entgegen. Die Ablehnung des österreichischen Reformprojektes von 1863 gab dem preussischen Ministerpräsidenten Gelegenheit, in mehreren denkwürdigen Aktenstücken seine leitenden Grundgedanken über die deutsche Frage darzulegen. Es geschah dies in dem oben erwähnten Berichte des preussischen Staatsministeriums an den König, »die deutsche Reformfrage betreffend«, vom 15. September 1863 und der Antwort des Königs von Preussen an die Theilnehmer des Fürstentags, vom 22. September 1863. Schon damals erkannte Bismarck in der Herstellung einer deutschen Nationalvertretung den wichtigsten Faktor, ja das eigentliche punctum saliens der ganzen Bundesreform: »das Element, welches berufen ist, die Sonderinteressen der einzelnen Staaten im Interesse der Gesamtheit Deutschlands zur Einheit zu vermitteln, wird wesentlich nur in der Vertretung der deutschen Nation gefunden werden können. — — In einer Versammlung, die aus dem ganzen Deutschland nach dem Massstabe der Bevölkerung aus direkten Wahlen hervorgeht, wird der Schwerpunkt, so wenig wie ausser Deutschland, so auch nie in einzelne von dem Ganzen sich innerlich lösende Theile fallen, darum kann Preussen mit Vertrauen in sie eintreten. Die Interessen des preussischen Volkes sind wesentlich und unzertrennlich identisch mit denen des deutschen Volkes«. Durch die schleswig-holsteinische Katastrophe wurden die Bestrebungen Bismarck's auf Einberufung eines deutschen Parlaments vertagt, aber nicht aufgegeben. Mitten im schleswig-holsteinischen Konflikte stellte Preussen am 9. April 1866 am Bundestage einen Antrag auf Bundesreform und Einberufung eines deutschen Parlamentes. Mit diesem auf Einberufung »einer aus direkten Wahlen und allgemeinem Stimmrechte der ganzen Nation hervorgehenden Versammlung« gerichteten Antrage waren bestimmte Vorschläge über die Art der Reform nicht verbunden; diese sollten vielmehr erst durch die Verhandlungen mit den Regierungen festgestellt und auf die wesentlichen Punkte von praktischer Bedeutung beschränkt werden. In der Bundestagssitzung vom 21. April 1866 erfolgte die Abstimmung über diesen Antrag und es wurde der Beschluss gefasst, den von der preussischen Regierung gestellten Antrag an einen besonderen Ausschuss von neun Mitgliedern zu überweisen. Diesem am 26. April niedergesetzten Ausschusse machte der preussische Gesandte am 11. Mai vertrauliche Mittheilungen über die Absichten seiner Regierung. Hiernach handelte es sich zunächst um »Einfügung einer periodisch einzuberufenden Nationalversammlung in den Organis-

mus des Bundes«. Es würde dadurch erzielt werden, dass die Beschlussfassung der Nationalvertretung auf den dafür speciell bezeichneten Gebieten die bisher erforderliche Stimmeneinheit unter den Bundesgliedern zu ersetzen haben würde. Zu dem Gebiete der Bundesgesetzgebung, auf welche das in dieser Weise neugestaltete Bundesorgan seine Kompetenz zu erstrecken hätte, würden die in A. 64 der Wiener Schlussakte unter dem Namen »gemeinnützige Anordnungen« zusammengefassten Materien gehören, also z. B. das Münz-, Maass- und Gewichtswesen, Civilprocessordnung, Patentgesetzgebung, Wechselrecht. Dazu träte dann die schon in A. 19 der Bundesakte ins Auge gefasste Regulirung des Verkehrswesens, Land- und Wasserstrassen, Eisenbahnen, Telegraphie, Postwesen, die Fluss- und sonstigen Wasserzölle, sowie die Entwicklung des A. 18 der Bundesakte, insbesondere bezüglich der Fragen über Freizügigkeit und allgemeines deutsches Heimathsrecht, Regulirung der deutschen Auswanderung im nationalen Interesse, allgemeine Zoll- und Handelsgesetzgebung, Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande, Regulirung konsularischer Vertretung, gemeinschaftlicher Schutz der deutschen Schifffahrt und der deutschen Flagge, Gründung einer deutschen Kriegsmarine mit den für diesen nationalen Zweck erforderlichen Kriegshäfen, Revision der Bundeskriegsverfassung zum Zwecke der Consolidirung der vorhandenen militärischen Kräfte der Nation für Feldarmee und Festungswesen in der Richtung und aus dem Gesichtspunkte, dass durch eine bessere Zusammenfassung der deutschen Wehrkräfte die Gesamtleistung erhöht und deren Wirkung gesteigert, die Leistung der Einzelnen dagegen möglichst erleichtert werde. Bezüglich des ad hoc zu berufenden Parlaments wurde die Vereinbarung eines Wahlgesetzes unter den Regierungen auf Grund des allgemeinen und direkten Stimmrechtes vorgeschlagen.

Diese bestimmteren Bismarck'schen Reformvorschläge halten sich noch ganz innerhalb des bestehenden Bundesrechtes und suchen möglichst an dessen Bestimmungen anzuknüpfen, die in denselben liegenden Keime weiter zu entwickeln. Bezeichnend ist die Bestimmtheit in der Bundeskompetenz, die völlige Unbestimmtheit in der Organisation der Bundesgewalt. In erster Beziehung enthielten diese Vorschläge im wesentlichen schon das Programm des norddeutschen Bundes, in letzterer wollte man erst den entscheidenden Gang der Ereignisse abwarten. Jedenfalls sind diese Vorschläge der letzte Versuch einer Reform des bestehenden Bundes; doch

wird schon im Circularschreiben vom 27. Mai 1866 an die königlichen Vertreter bei den deutschen Höfen ausgesprochen (Staatsarch. B. IX S. 62, Nr. 2296), dass man unter Umständen auch über diese bisher eingehaltene Linie hinauszugehen entschlossen sei: »Erst wenn Preussen auf dem Wege der Verständigung am Bunde und mit den Regierungen alle Mittel vergebens erschöpft haben wird, um auch die nothdürftigsten Zugeständnisse zu erlangen, werden wir unser enges Programm erweitern«. Dieser Fall trat bald genug ein. Nachdem der längst in Aussicht stehende Bruch mit Oesterreich und Preussens Austritt aus dem deutschen Bund entschieden war, mussten Preussens deutsche Bestrebungen einen andern Charakter annehmen. Es handelte sich nicht mehr um Reform des bestehenden Bundes, sondern um Gründung eines ganz neuen Bundesverhältnisses. Der erste Schritt auf dieser neuen Bahn sind »die Grundzüge einer neuen Bundesverfassung«, welche Preussen bereits am 10. Juni 1866 den einzelnen Regierungen vorgelegt hatte (Staatsarchiv B. IX) und auf welche es bei seinem Austritt am 14. Juni seine bisherigen Verbündeten verwies, indem es sich bereit erklärte, »auf den durch eine solche Reform modificirten Grundlagen einen neuen Bund mit denjenigen deutschen Regierungen zu schliessen, welche ihr die Hand dazu reichen wollten.«

Schon der Umfang der Bundesgenossenschaft ist hier näher bestimmt, indem die österreichischen und niederländischen Gebiete ausgeschlossen werden; dagegen umfassen die Grundzüge noch das ganze übrige Deutschland. Nach A. II wird die gesetzgebende Gewalt des Bundes von dem Bundestage in Gemeinschaft mit einer periodisch zu berufenden Nationalvertretung ausgeübt. Durch Art. III werden die Angelegenheiten, welche der Gesetzgebung und Oberaufsicht der Bundesgewalt unterliegen sollen, wesentlich bereits so bestimmt, wie in der spätern norddeutschen Bundesverfassung. Ausserdem bestimmt A. V »dass die Bundesstaaten ein gemeinsames und einheitliches Zoll- und Handelsgebiet bilden sollen«. Während die Kompetenz der Bundesgewalt ziemlich genau umschrieben ist, bleibt die Art der Umgestaltung des bisherigen Bundestages der Vereinbarung mit dem einzuberufenden Parlamente vorbehalten. Der Bundesgewalt wird in A. VII das Recht beigelegt, Krieg zu erklären und Frieden, sowie Bündnisse und Verträge zu schliessen, in völkerrechtlicher Vertretung des Bundes Gesandte zu ernennen und zu empfangen. Am ausführlichsten geht der Entwurf

auf Marine und Heeresorganisation ein; die Marine soll eine einheitliche unter preussischem Oberbefehl sein, dagegen soll die gesammte Landmacht des Bundes in zwei Bundesheere eingetheilt werden, die Nord- und die Südarmee, über jene soll der König von Preussen, über diese der König von Bayern in Krieg und Frieden den Oberbefehl führen. Für jedes der Bundesheere wird ein gemeinschaftliches, mit der Nationalvertretung zu vereinbarendes Militärbudget aus Matricularbeiträgen der zu dem betreffenden Heere ihre Truppen stellenden Regierungen gebildet. Bei dieser Theilung des militärischen Oberbefehles war aber keineswegs an eine Beschränkung der Bundesreform auf Norddeutschland oder einen engeren Bund nördlich der Mainlinie gedacht; denn Bayern und die andern süddeutschen Staaten sollten der Bundesgewalt gleichmässig unterworfen sein und ein gemeinsames Parlament besitzen, mit welchem für jede der beiden Armeen das Militärbudget, wenn auch getrennt, vereinbart werden sollte.

Jedenfalls kommt diesen »Grundzügen« deshalb eine hohe Bedeutung zu, weil Preussen sie in allen Verträgen mit seinen Verbündeten, wie in den Friedensschlüssen mit seinen ehemaligen Gegnern, als Basis des neu zu begründenden Bundesverhältnisses festgehalten hat. In ihnen ist somit der erste fundamentale Grundriss der norddeutschen Bundesverfassung gegeben.

### § 70.

#### Die Bündnissverträge vom 18. August 1866.

Mittelst identischer Noten vom 16. Juni hatte die preussische Regierung die norddeutschen Staaten, welche nicht mit ihr in Kriegszustand waren, eingeladen, mit ihr ein Bündniss auf den Grundlagen einzugehen, welche mit einem baldigst zu berufenden Parlamente zu vereinbaren sein würden, ferner ihre Truppen auf den Kriegsfuss zu setzen und Sr. Majestät dem Könige von Preussen zur Vertheidigung ihrer Unabhängigkeit und ihrer Rechte zur Verfügung zu halten und an der Einberufung des Parlaments theilzunehmen, sobald diese von Preussen erfolge. Dagegen wurde preussischer Seits die Zusage ertheilt, dass den genannten Staaten die Unabhängigkeit und Integrität ihres Gebietes »nach Massgabe der Grundzüge einer neuen Bundesverfassung vom 10. Juni 1866« von Sr. Majestät dem Könige von Preussen werde gewährleistet werden. Auf Grundlage der von den meisten dieser Staaten angenommenen Einladung legte die preussische Regierung am 4. August

1866 den genannten Staaten den Entwurf eines Bündnisses vor, welches lediglich darauf gerichtet war, die Voraussetzungen und Zusicherungen der identischen Noten vom 16. Juni in eine vertragsmässige Form zu erheben. Die Unterzeichnung dieses Vertrages erfolgte am 18. August zu Berlin. Die Bündnisverträge vom 18. August 1866 sind zwischen souveränen Staaten, welche nach Auflösung des deutschen Bundes nicht einmal mehr durch ein Bundesverhältniss vereinigt waren, geschlossen und haben einen rein völkerrechtlichen Charakter. Ihr Inhalt ist ein doppelter: nämlich ein solcher, welcher augenblicklich in Wirksamkeit tritt, dann aber auch ein solcher, welcher auf Erfüllung künftiger Leistungen gerichtet ist. Augenblicklich in Wirksamkeit tritt ein Offensiv- und Defensivbündniss zur Erhaltung der Unabhängigkeit und Integrität, sowie der äussern und innern Sicherheit der verbündeten Staaten; sie treten sofort zur gemeinschaftlichen Vertheidigung ihres Besitzstandes zusammen, welchen sie sich gegenseitig durch dieses Bündniss garantiren. Die Truppen der verbündeten Staaten stehen unter dem Oberbefehle des Königs von Preussen. Dieses Bündniss ist aber kein bleibendes, sondern nur auf einjährige Dauer, also bis zum 18. August 1867, berechnet. Mit diesem sogleich in Kraft tretenden Bündnisse war aber der Inhalt dieser Verträge nicht erschöpft. Die Zwecke des Bündnisses sollten definitiv durch eine Bundesverfassung auf der Basis der preussischen Grundzüge vom 10. Juni 1866 sichergestellt werden, unter Mitwirkung eines gemeinschaftlich zu berufenden Parlaments. Zu Erreichung dieses Zweckes verpflichteten sich diese Regierungen, gleichzeitig mit Preussen die auf Grund des Reichswahlgesetzes vom 12. April 1849 vorzunehmenden Wahlen der Abgeordneten zum Parlament anzuordnen und letzteres gemeinschaftlich mit Preussen einzuberufen, zugleich aber Bevollmächtigte nach Berlin zu senden, um nach Massgabe der Grundzüge vom 10. Juni dieses Jahres den Bundesverfassungsentwurf festzustellen, welcher dem Parlament zur Berathung und Vereinbarung vorgelegt werden sollte. Diesen übernommenen Verbindlichkeiten hatten die verbündeten Regierungen zunächst nachzukommen.

### § 71.

**Das Wahlgesetz für den Reichstag des norddeutschen Bundes.**

Nachdem man also bereits übereingekommen war, dass die Nationalvertretung nach den Bestimmungen des Reichswahlgesetzes

vom 12. April 1849 gewählt werden sollte, galt es zuerst, für Preussen selbst diesen Wahlen die erforderliche gesetzliche Grundlage zu geben. Zu diesem Zwecke legte die königliche Regierung am 12. August 1866 dem preussischen Landtage das Reichswahlgesetz vom 12. April 1849 mit einigen nothwendigen Veränderungen als Wahlgesetz zum Reichstage des norddeutschen Bundes vor (Staatsarch. B. XI. S. 262. Nr. 2393). In dem preussischen Abgeordnetenhaus wurde indessen der von der Regierung eingebrachte Entwurf mehreren Veränderungen unterzogen. Am wichtigsten ist diejenige Veränderung, wodurch die ganze rechtliche Stellung des zu berufenden Reichstages verändert wurde. Während die Grundzüge vom 10. Juni ausdrücklich die Vereinbarung der neuen Bundesverfassung mit dem zu berufenden Reichstage ins Auge gefasst hatten, traten dieser Auffassung von Seiten des Abgeordnetenhauses staatsrechtliche Bedenken entgegen, indem man daran festhielt, dass die preussische Verfassung und Gesetzgebung in keinem Falle anders als auf dem Wege der preussischen Verfassungsurkunde, also unter Zustimmung beider Häuser des Landtages abgeändert werden könne. Durch die Aufnahme dieser Auffassung in das Gesetz vom 15. Oktober wurde der zu berufende Reichstag lediglich zu einer berathenden Versammlung herabgedrückt: Art. 1: »Zur Berathung der Verfassung und der Einrichtungen des norddeutschen Bundes soll ein Reichstag gewählt werden«. Von geringer Bedeutung sind einige andere in das Wahlgesetz vom 15. Oktober übergegangene Amendements, welche sich auf die Redefreiheit, die persönliche Sicherheit der Abgeordneten u. s. w. beziehen. Auf gleiche Weise wurde dieses Wahlgesetz in allen übrigen verbündeten Staaten, hie und da mit einigen Modifikationen, auf verfassungsmässigem Wege angenommen. Damit waren alle gesetzlichen Vorbedingungen zur Berufung des Parlamentes erfüllt.

### § 72.

**Die Konferenzen zur Berathung und Feststellung des Entwurfes der Verfassung des norddeutschen Bundes vom 15. December 1866 bis zum 7. Februar 1867.**

Es galt nun, die zweite in den Bündnissverträgen vom 18. August getroffene Vereinbarung auszuführen, nämlich die Sendung von Bevollmächtigten nach Berlin zur Berathung und Feststellung eines Verfassungsentwurfs, als Vorlage für den zu berufenden

den Reichstag. Auf Einladung der preussischen Regierung traten Bevollmächtigte aller verbündeten Staaten am 15. December 1866 in Berlin zu Konferenzen zusammen, um einen Verfassungsentwurf zu vereinbaren. Graf Bismarck legte Namens der preussischen Regierung einen Entwurf vor, welcher eine weitere Ausführung der Grundzüge vom 10. Juni 1866 ist. Die Verhandlungen über diesen Entwurf waren geheime; über die Diskussion der einzelnen Artikel sind keine Protokolle veröffentlicht. Dagegen sind die Resultate der Berathungen in der Form von Protokollen festgestellt und veröffentlicht worden. Es liegen vier solcher Protokolle vor. Das erste vom 18. Januar 1867 über die »erste förmliche Sitzung« konstatirt den einstimmigen Beschluss der Bevollmächtigten, dass die Krone Preussen, dem einzuberufenden Reichstage gegenüber, zur einheitlichen Vertretung der verbündeten Regierungen ermächtigt und zur Ausübung der in A. 14 und 25 des Entwurfs erwähnten Rechte (Einberufung, Eröffnung, Vertagung, Schliessung, Auflösung des Reichstages) befugt sein solle. Das zweite Protokoll betrifft die Sitzung vom 28. Januar 1867; diese war anberaumt worden, »um die vertraulich gepflogenen Berathungen zu einem vorläufigen Abschlusse zu bringen«. Zu diesem Zwecke hatten sich die preussischen Bevollmächtigten der Aufgabe unterzogen, »aus den von den übrigen Bevollmächtigten formulirten zahlreichen Amendements diejenigen auszuwählen und zu bearbeiten, welche die Mehrzahl der geäußerten Wünsche befriedigen dürften, ohne den Principien des Entwurfs entgegentzulaufen«. Diese Umarbeitung hatte sich aber auf den achten Abschnitt vom Postwesen und den elften Abschnitt vom Bundeskriegswesen noch nicht erstreckt. Der preussische Bevollmächtigte erklärte zugleich, »dass die königliche Regierung sich in Betreff der Abschnitte, auf welche diese Arbeit sich bezieht, zu fernern Aenderungen nicht verstehen könne«. Das dritte Protokoll vom 7. Februar 1867 enthält hinsichtlich der Abschnitte über das Post- und Kriegswesen dieselbe Feststellung, wie das zweite Protokoll hinsichtlich der übrigen Theile des Entwurfes, sodass das zweite und dritte Protokoll zusammen den Entwurf, wie er dem Reichstag vorgelegt werden sollte, definitiv feststellten. Neben diesen die Feststellung des Entwurfes enthaltenden Protokollen wurde noch ein viertes, das sog. Schlussprotokoll, ebenfalls am 7. Februar aufgenommen, welches Erklärungen einzelner Regierungen enthält. Die meisten betreffen Sonderinteressen derselben von vorübergehender Bedeutung und sind inzwischen längst erledigt,

nur einzelne Fürsten, wie Oldenburg und Sachsen-Coburg, erhoben sich zu allgemeinen höhern politischen Anschauungen, welche sie in Form von Wünschen aussprachen, auf deren Durchführung sie indessen verzichteten im Interesse des baldigen Zustandekommens der Verfassung. Das Schlussprotokoll stellte unzweifelhaft fest, dass sämtliche Bevollmächtigte, trotz ihrer besondern Erklärungen, darüber einverstanden seien: »dass der in amendirter Form definitiv festgestellte Verfassungsentwurf, Namens der Gesammtheit der in der Konferenz vertretenen Regierungen, durch die Krone Preussen dem Reichstage vorgelegt werde«.

### § 73.

**Der erste Reichstag des norddeutschen Bundes vom 24. Februar bis 17. April 1867<sup>1</sup>.**

Nachdem die allgemeinen Wahlen am 12. Februar 1867 stattgefunden hatten, berief der König von Preussen, in Ausführung des am 18. Januar gefassten Beschlusses der Bevollmächtigten sämtlicher Staaten, durch Patent vom 13. Februar 1867 den Reichstag des norddeutschen Bundes auf Sonntag den 24. Februar 1867 nach Berlin. In seiner Eröffnungsrede am 24. Februar sagte Sr. Majestät der König von Preussen: »Niemand hat die Sehnsucht des deutschen Volkes nach seinen verlorenen Gütern aufgehört und die Geschichte unserer Zeit ist erfüllt von Bestrebungen, Deutschland und dem deutschen Volke die Grösse seiner Vergangenheit wieder zu erringen. In diesem Sinne haben die verbündeten Regierungen in Anschluss an gewohnte frühere Verhältnisse sich über eine Anzahl bestimmter und begrenzter, aber praktisch bedeutsamer Einrichtungen verständigt, welche ebenso im Bereiche der unmittelbaren Möglichkeit liegen«.

In diesen Worten liegt die treffende Charakteristik des Regierungsentwurfes, welcher von allen bisherigen Verfassungsentwürfen auf das entschiedenste abwich. Von einem planvoll durchdachten Systeme, von einer Feststellung allgemeiner Principien ist darin keine Rede. Man suchte darin vieles vergeblich, was man in einer Verfassungsurkunde zu finden gewohnt war, und fand darin manches,

<sup>1</sup> Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des norddeutschen Bundes im Jahre 1867. I. Band. II. Band. Anlagen zu den Verhandlungen. Berlin 1867. Auf Grundlage derselben habe ich eine Geschichte dieses ersten Reichstages gegeben in meiner Einleitung S. 427 ff. Aechtes Kap. Abschn. II.: »Der erste Reichstag des norddeutschen Bundes vom 24. Februar bis 17. April 1867«.



was durchaus in keine Verfassungsurkunde, sondern lediglich in die Specialgesetzgebung zu gehören schien; ja der Entwurf machte beim ersten Anblick den Eindruck eines Aggregats scheinbar willkürlicher und unzusammenhängender Einzelbestimmungen. Bei näherer Betrachtung wurde aber dem geübten politischen Blicke klar, dass der Entwurf aus keinen abstrakten Postulaten und theoretischen Schulbegriffen, sondern aus den realen Zuständen und praktischen Bedürfnissen der Gegenwart hervorgewachsen, dass er das Resultat der gegebenen konkreten Staatsverhältnisse sei, wie sie nach dem grossen Kriege thatsächlich in Deutschland vorlagen.

Neben dieser praktischen Richtung des Entwurfes ist sein »Anschluss an gewohnte frühere Verhältnisse« nicht zu verkennen. Derselbe schliesst sich weniger an ausserdeutsche Vorbilder, z. B. die nordamerikanische Bundesverfassung, ebenso wenig an den Entwurf der deutschen Reichsverfassung vom 28. März 1849, sondern vielmehr an die bis dahin in Deutschland wirklich bestandenen Einrichtungen an, den deutschen Bund, den Zollverein und selbst das ältere deutsche Reich. Kurz der Entwurf sucht mit staatsmännischem Sinne zwischen den praktischen Forderungen der Gegenwart und den geschichtlich gegebenen Verhältnissen zu vermitteln. Die den norddeutschen Staaten zugedachte Verfassung konnte weder in der Form eines Einheitsstaates, noch in der des blossen Staatenbundes gedacht werden. Die erste machte die vertragsmässig gesicherte Fortexistenz der Einzelstaaten unmöglich, die zweite würde den Bedürfnissen der Nation nicht Genüge geleistet haben. Es blieb daher nur die Form des Bundesstaates übrig und es wurde bald allseitig anerkannt, dass die neuentworfene norddeutsche Bundesverfassung unter die allgemeine Kategorie des Bundesstaates falle. Aber man hielt sich dabei nicht an die schulmässige Schablone des Bundesstaatsbegriffes, wie sie aus der nordamerikanischen Verfassung abstrahirt worden war, sondern passte denselben den gegebenen norddeutschen Verhältnissen in durchaus origineller Weise an. Bei den weitaus überwiegenden Machtverhältnissen des preussischen Staates wäre es eine leere Fiktion gewesen, wenn man eine von den Einzelstaaten völlig getrennte Centralgewalt hätte schaffen wollen. Es kam vielmehr darauf an, die bereits in der Staatsmacht Preussens thatsächlich vorhandene Präponderanz auch staatsrechtlich zur Anerkennung zu bringen. Darum erhielt in allen Angelegenheiten, wo es auf eine einheitliche und energische Leitung ankommt, die Krone Preussen als solche die Befugnisse der Centralgewalt, sodass sich der norddeutsche Bund

als ein Bundesstaat darstellt, wo der wesentlichste Theil der Bundesgewalt mit der Staatsgewalt des mächtigsten Einzelstaates für alle Zeiten organisch verbunden ist.

Bei der Neuheit und Fremdartigkeit dieser staatsrechtlichen Konzeption war es natürlich, dass der Entwurf, unmittelbar nach seiner Vorlage im Reichstage, mannigfach Befremdung und Widerspruch hervorrief. In den Berathungen fehlte es nicht an zahlreichen Abänderungsvorschlägen, von denen nicht wenige den Zweck verfolgten, die scheinbar unzusammenhängenden Bestimmungen des Entwurfes auf den hergebrachten Schulbegriff des Bundesstaates zurückzuführen. Andere ignorirten die ganze Grundlage des Entwurfes und wollten, entweder in partikularistischer Verblendung oder doktrinärem Radikalismus, lieber das ganze Einheitswerk abermals scheitern, als diesen Entwurf zum Gesetze werden lassen. Diesen negativen Richtungen gegenüber herrschte im Reichstage eine realpolitische Gesinnung vor, welche selbst auf hergebrachte Lieblingsmeinungen und gewohnte Parteianschauungen verzichtete, um endlich die heissersehnte nationale Einigung, in der allein jetzt möglichen dargebotenen Form, zum Abschluss zu bringen. Die Mehrheit hielt daher an dem Grundgedanken des Entwurfes fest, lehnte alle damit unvereinbaren Abänderungsvorschläge ab, nahm aber eine Reihe von Abänderungen an, welche eine wesentliche Verbesserung des Entwurfes enthielten. Vor allem wehrte sich der Reichstag gegen die beabsichtigte Verkümmernng seines Budgetrechts durch den Entwurf, welcher die wichtigsten und umfassendsten Theile des Budgets, den ganzen Militär- und Marineetat, für alle Zeiten dem konstitutionellen Einflusse der Volksvertretung, durch Festsetzung einer eisernen Pauschsumme, entziehen wollte. Man einigte sich endlich dahin, dass man die Pauschsumme für die kurze Uebergangsperiode der Neuorganisation (bis zum 31. December 1871) annahm, nach Ablauf derselben die Volksvertretung aber in das ihr gebührende Budgetrecht einsetzte, ohne deshalb auf die Garantien der Erhaltung der gegebenen Heereseinrichtungen zu verzichten. Am 16. April 1867 hatte der Reichstag die Berathung des Regierungsentwurfes zu Ende geführt und ihn in der Gestalt, wie er aus dieser Berathung hervorgegangen war, mit 230 gegen 53 Stimmen angenommen. An demselben Tage traten die Bevollmächtigten der verbündeten Regierungen zu einer Sitzung zusammen und beschloßen einstimmig: »den Verfassungsentwurf, wie er aus der Schlussberathung des Reichstages hervorgegangen ist, an-



zunehmen«. Am 17. April wurde der erste Reichstag des norddeutschen Bundes geschlossen.

### § 74.

#### Staatsrechtlicher Abschluss der norddeutschen Bundesverfassung<sup>1</sup>.

Hatten somit der Reichstag und sämtliche Regierungen der verbündeten Einzelstaaten ihre Zustimmung zu dem Verfassungsentwurfe mit den vom Reichstag angenommenen Veränderungen erklärt, so war damit doch der norddeutsche Bund noch nicht ins Leben getreten. Die verbündeten Regierungen waren ihren im Augustbündniss übernommenen Verpflichtungen nachgekommen, indem sie Wahlen zum Reichstag ausgeschrieben, die Konferenzen zur Feststellung eines Verfassungsentwurfes besucht und sich an der Einberufung eines Parlamentes und der Vorlegung des Verfassungsentwurfes an dasselbe beteiligt, die Beschlüsse dieses Parlamentes angenommen und so ein volles Einverständnis mit demselben erzielt hatten. Trotzdem blieb auch nach dem 16. April 1867 das Verhältniss der verbündeten Staaten zu einander ein rein völkerrechtliches. Nach dem definitiven Wahlgesetze vom 15. Oktober 1866 hatte der Reichstag nur eine beratende Stimme bei der Feststellung der Bundesverfassung; dagegen war die Zustimmung sämtlicher Landtage der Einzelstaaten erforderlich, weil durch den Eintritt in den neu zu begründenden norddeutschen Bund die Verfassung jedes Einzelstaates wesentlich verändert und jedem Staate, wie seinen Angehörigen, bedeutende finanzielle Lasten auferlegt wurden. Durch eine Verordnung vom 18. April wurde der preussische Landtag auf den 29. April einberufen und an diesem Tage eröffnet. Am 1. Mai wurde zuerst dem Abgeordnetenhaus die Verfassung des norddeutschen Bundes vorgelegt und am 8. Mai mit 226 gegen 91 Stimmen angenommen. Als ein verfassungsänderndes Gesetz verlangte diese Vorlage noch eine zweite Abstimmung nach dem Ablaufe von wenigstens 21 Tagen, sie erfolgte am 21. Mai mit 227 gegen 93 Stimmen. Im Herrenhause wurde die Vorlage in beiden Abstimmungen am 1. und 24. Juni einstimmig angenommen. Auch in sämtlichen übrigen verbündeten Staaten ertheilten die Landtage, beziehungsweise Bürgerschaften ihre ver-

<sup>1</sup> Die hier einschlagenden rechtlichen Fragen sind eingehend und scharfsinnig erörtert von Paul Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. B. I. Tübingen 1876 in § 2 »Gründung des norddeutschen Bundes« S. 9—34 und von A. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrechte I. Die vertragsmässigen Elemente der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1873.



fassungsmässige Zustimmung. Hierauf war das letzte Erforderniss für das Inkrafttreten der neuen Verfassung erfüllt. In allen einzelnen Staaten wurde die so angenommene Verfassung des norddeutschen Bundes in der für Gesetzespublikationen vorgeschriebenen Form verkündet. Alle diese Publikationspatente enthalten die Bestimmung, dass diese Verfassung in den betreffenden Staatsgebieten am 1. Juli 1867 in Krafttreten soll. Daher ist nicht der 16. April, sondern der 1. Juli 1867 der Geburtstag des norddeutschen Bundes. Mit diesem Tage waren die Augustverträge von 1866 durch Erfüllung aller übernommenen Verpflichtungen erloschen. Das norddeutsche Bundesrecht war von nun an nicht nur ein integrierender Theil jeder Landesstaatsverfassung, welches alle entgegenstehenden Bestimmungen derselben von selbst ausser Kraft setzte, sondern zugleich das einheitliche Staatsrecht einer über allen Einzelstaaten stehenden höheren staatlichen Ordnung. Während bis zum 1. Juli unter den verbündeten Staaten nur ein völkerrechtliches Verhältniss auf Grund geschlossener Verträge stattfand, ist an dessen Stelle jetzt ein staatsrechtliches Band getreten. Auch der Bundesstaat entsteht durch Vertrag, ist er aber zu Stande gekommen, so ist er nicht mehr bloß ein vertragsmässiges, sondern ein verfassungsmässiges Verhältniss; denn der Vertrag der zusammentretenden Staaten war eben darauf gerichtet, einen Gesamtstaat zu gründen, ihm eine Verfassung zu geben und sich derselben als einer höheren Norm zu unterwerfen (Meine Einl. S. 472).

### § 75.

#### **Feststellung des Rechtsverhältnisses des norddeutschen Bundes zu den süddeutschen Staaten.**

Während der Regierungsentwurf nur eine vertragsmässige Regelung der Verhältnisse des norddeutschen Bundes zu den süddeutschen Staaten in Aussicht gestellt hatte, erhielt, durch Annahme des Antrags Lasker-Miquèl, Art. 79 der Verfassung des norddeutschen Bundes folgenden Wortlaut: »die Beziehungen des Bundes zu den süddeutschen Staaten werden sofort nach Feststellung der Verfassung des norddeutschen Bundes durch besondere dem Reichstage zur Genehmigung vorzulegende Verträge geregelt werden. Der Eintritt der süddeutschen Staaten oder eines derselben in den Bund erfolgt auf den Vorschlag des Bundespräsidiums im Wege der Gesetzgebung«. Durch den Zusatz wollte man ausdrücken: »dass wir den Beitritt der süddeutschen Staaten nicht für eine Ver-

änderung der Bundesidee halten, dass also dieser Beitritt nichts weiter ist, als eine innere Angelegenheit, welche geregelt wird nicht durch Aenderung der Verfassung, sondern durch das Gesetz«.

Uebrigens erfolgte kein Eintritt eines einzelnen süddeutschen Staates auf Grundlage des Art. 79, vielmehr wurde der Antrag der patriotischen Regierung Badens auf Eintritt in den norddeutschen Bund vom Bundespräsidium aus schwerwiegenden politischen Gründen abgewiesen. Um so mehr war letzteres bemüht, das Verhältniss zu allen süddeutschen Staaten durch zusammenhängende völkerrechtliche Verträge zu befestigen. Dahin gehören folgende Verträge:

1) Die gleichzeitig mit den Friedensverträgen zwischen Preussen und den süddeutschen Staaten geschlossenen Schutz- und Trutzbündnisse, durch welche sich die Kontrahenten gegenseitig die Integrität des Gebietes ihrer Länder garantirten und sich verpflichteten, im Falle eines Krieges ihre volle Kriegsmacht einander zu diesem Zwecke zur Verfügung zu stellen, welche für diesen Fall unter den Oberbefehl des Königs von Preussen gestellt werden sollte (Staatsarchiv XII. Nr. 2734, Hahn a. a. O. S. 212). Um die Schutz- und Trutzbündnisse wirksam erfüllen zu können, vereinigten sich die süddeutschen Staaten auf einer zu Stuttgart am 5. Februar 1867 abgehaltenen Konferenz »zu möglicher Erhöhung ihrer Militärkräfte unter einer den Principien der preussischen nachgebildeten Wehrverfassung, welche sie zur Wahrung der nationalen Integrität in Gemeinschaft mit dem übrigen Deutschland geeignet machte«. Zur Ergänzung und Erhaltung des deutschen Vertheidigungssystems diente die Errichtung einer süddeutschen Festungskommission durch den Münchner Vertrag vom 10. Oktober 1868 und einer gemeinsamen Inspektionskommission für die Festungen Ulm, Rastatt, Landau und Mainz durch Protokoll vom 6. Juli 1869 (Hirth's Annalen 1872. S. 1579).

2) Die auf Fortsetzung und Erneuerung des Zollvereins gerichteten Verträge. Durch den Ausbruch des deutschen Krieges war die wichtigste nationale Institution, der Zollverein, in seiner Fortdauer in Frage gestellt. Aber schon die Friedensverträge bestimmten, »dass der Zollvereinungsvertrag vom 16. Mai 1865 und die mit ihm in Verbindung stehenden Vereinbarungen, welche durch den Ausbruch des Krieges ausser Wirksamkeit gesetzt waren, vom Tage des Austausches der Ratifikation der Friedensverträge wieder in Kraft treten sollten, jedoch mit dem Vorbehalte sechsmonatlicher Kündigung«. Am 4. Juni 1867 fand dann eine vorläufige Uebereinkunft Preussens mit den süddeutschen

Staaten statt, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins betreffend (Hahn a. a. O. S. 622), welche dann zu dem Zollvertrag vom 8. Juli 1867, »Vertrag zwischen dem norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins betreffend«, führte. Durch diesen wurden die bis dahin bestehenden Zollvereinigungsverträge, besonders der Vertrag vom 16. Mai 1865, wieder in Kraft gesetzt, soweit sie bisher noch in Kraft waren und nicht durch den neuen Vertrag ausser Kraft gesetzt wurden. Dem so fortbestehenden Zollvereine wurde aber eine ganz neue, der norddeutschen Bundesverfassung nachgebildete Organisation gegeben, indem als gemeinschaftliches Organ der Regierungen ein Bundesrath des Zollvereins, als gemeinschaftliche Vertretung der Bevölkerung ein Zollparlament geschaffen wurde. Beide wurden gebildet durch den Hinzutritt der süddeutschen Bevollmächtigten zum norddeutschen Bundesrathe, der süddeutschen Volksvertreter zum norddeutschen Reichstage. An die Stelle der sonst im Zollverein nothwendigen Uebereinstimmung aller Einzelregierungen, beziehungsweise aller einzelnen Landtage, war jetzt die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse dieser beiden Versammlungen zu einem Zollvereinsgesetze erforderlich. Damit war ein Krebschaden in der Organisation des Zollvereins geheilt. Einem nur auf Zeitdauer geschlossenen völkerrechtlichen Vereine war eine Verfassung gegeben, welche einem wirklichen Staatswesen entlehnt war. Insofern konnte in dieser neuen Organisation des ganz Deutschland umfassenden Zollvereins ein Vorspiel des zukünftigen deutschen Reiches gefunden werden, in welchem sich das Zollparlament nur in ein »Vollparlament« zu verwandeln brauchte, um zum deutschen Reichstage zu werden. Kurz, der norddeutsche Bund war seiner ganzen Anlage nach darauf eingerichtet, um sich bei passender Gelegenheit zum deutschen Reiche zu erweitern. Dass dies so über alles Erwarten bald geschah, war eine Folge des glorreichen Krieges, welcher den norddeutschen Bund mit den süddeutschen Staaten zu gemeinsamer Abwehr des französischen Angriffes vereinigte. Als Frankreich am 19. Juli 1870 unter dem frivolsten Vorwande den Krieg an Preussen erklärt hatte, bewährten die 1866 geschlossenen Schutz- und Trutzbündnisse ihre Kraft, die süddeutschen Fürsten ihre Bundestreue. Nachdem das Blut der norddeutschen und süddeutschen Stämme für die Sache des gemeinsamen Vaterlandes in Strömen geflossen war, wurde das nie erloschene Gefühl der Zusammengehörigkeit lebhafter denn je empfunden. Auf eine Zeit lang verstummten die giftigen Stimmen

eines kleinlichen Partikularismus, welche sich noch wenige Wochen vorher in der Presse wie in den Landtagen erhoben hatten. Der nie erloschene Reichsgedanke erwachte in Süddeutschland in nie geahnter Stärke. Nach dem Zusammenbruche der französischen Macht war auch jedes äussere Hinderniss, jede Möglichkeit eines wirksamen Widerspruchs gegen den neu aufzuerbauenden deutschen Nationalstaat beseitigt. Die Zeit der Erfüllung, der grosse Tag unserer staatlichen Wiedergeburt, auf welchen Generationen sehnsüchtig gehofft hatten, war damit gekommen.

### Achtes Kapitel.

#### Die Gründung des neuen deutschen Reiches<sup>1</sup>.

##### § 76.

#### Die vorbereitenden völkerrechtlichen Verträge v. November 1870.

Schon am 2. September, noch vor der Kenntniss der Kapitulation von Sedan, sprach sich die grossherzoglich badische Regierung dem Bundeskanzler gegenüber darüber aus, dass, als wünschenswertheste Frucht der deutschen Siege, die Konstituierung der innern Verhältnisse Deutschlands zu betrachten sei, und erklärte sich ohne Weiteres bereit zum Eintritt in den norddeutschen Bund mit seiner bestehenden Verfassung (Staatsminister Jolly, Protokoll der I. Kammer vom 13. December 1870 S. 15). Aber auch in den andern süddeutschen Staaten machte sich das Bedürfniss nach einer staatlichen Einigung Gesamtdeutschlands geltend, wenn man sich auch über den einzigen Weg zum Ziele nicht so klar war, wie in Baden. Im Laufe des Monats September 1870 gab die bayerische Regierung dem Präsidium des norddeutschen Bundes zu erkennen, »dass die Entwicklung der politischen Verhältnisse Deutschlands, wie dieselbe durch

<sup>1</sup> P. Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches. Erstes Kapitel. Die Materialien der Gründungsgeschichte finden sich in den Drucksachen des Reichstages des norddeutschen Bundes von 1870, in Koller's Archiv des norddeutschen Bundes und Zollvereins, in Hirth's Annalen des norddeutschen Bundes bez. des deutschen Reiches. Vor allem jetzt: Materialien der deutschen Reichsverfassung. Sammlung sämmtlicher auf die Reichsverfassung, ihre Entstehung und Geltung bezüglichen Urkunden und Verhandlungen, einschliesslich insbesondere derjenigen des konstituierenden norddeutschen Reichstages 1867. Auf Veranlassung und Plangebung des Dr. Fr. v. Holtzendorff, herausgegeben von Dr. E. Bezold. 3 Bde. Berlin 1873. L. Hahn, Der Krieg Deutschlands gegen Frankreich und die Gründung des deutschen Kaiserreiches. Die deutsche Politik 1867—1871. Berlin 1871.

die kriegerischen Ereignisse herbeigeführt worden, es bedinge. von dem Boden der völkerrechtlichen Verträge, welche bis dahin die süddeutschen Staaten mit dem norddeutschen Bunde verbanden, zu einem Verfassungsbündnisse überzugehen«. Sie verband mit dieser Mittheilung den Ausdruck des Wunsches, mit einem Bevollmächtigten des Präsidiums über die Vorschläge in Besprechung zu treten, welche sie zur Ausführung ihres Gedankens vorbereitet hätte. »Um diese Vorschläge der bayerischen Regierung anzuhören, wurde der Staatsminister Delbrück nach München entsendet, wo Besprechungen stattfanden, an welchen sich auch ein württembergischer Bevollmächtigter betheiligte (Bericht des Ministers Delbrück im norddeutschen Reichstage vom 5. December 1870). Während das Ergebniss dieser Besprechungen der Erwägung des Bundespräsidiums unterlag, wurde von Württemberg aus der Wunsch ausgesprochen, die in München eingeleiteten Besprechungen in Versailles fortzusetzen und zu ergänzen. Gleichzeitig mit dieser Anregung erfolgte der definitive Antrag Badens auf Eintritt in den norddeutschen Bund. Auf diese Anregung hin lud das Präsidium sowohl die württembergische wie die badische Regierung ein. Bevollmächtigte nach Versailles zu entsenden, wozu sich auch die bayerische Regierung entschloss. Endlich erklärte auch die grossherzoglich hessische Regierung ihren Entschluss, mit dem südlichen Theil ihres Gebietes in den Bund einzutreten, und so geschah es, dass in der zweiten Hälfte des Oktober die Vertreter der sämmtlichen süddeutschen Staaten in Versailles vereinigt waren, um über die Gründung eines deutschen Bundes zu verhandeln. Die Verhandlungen mit Württemberg, Baden und Hessen führten bald zu der Ueberzeugung, dass es ohne grosse Schwierigkeiten gelingen werde, auf Grundlage der Verfassung des norddeutschen Bundes zu einer Verständigung zu gelangen. Die Verhandlungen mit Bayern boten dagegen grössere Schwierigkeiten, und es war auf den eigenen Wunsch des bayerischen Bevollmächtigten, dass zunächst die Verhandlungen mit den drei andern süddeutschen Staaten fortgesetzt wurden. So kam es, dass gegen Mitte des November die Verständigung mit den drei andern süddeutschen Staaten zum Abschluss gekommen war. Nur ein unvorgesehener Zufall verhinderte es, dass gleich am 15. November Württemberg an der mit ihm in allen Hauptpunkten zu Stande gekommenen Verständigung theilnahm. Es wurde deshalb zunächst am 15. November mit Baden und Hessen abgeschlossen«.

Es ist dies der Vertrag zwischen dem norddeutschen Bunde, Baden und Hessen, geschlossen zu Versailles

den 15. November 1870. (Bundesgesetzbl. 1870 S. 650.) Diesem Vertrage beigegeben ist eine »Verfassung des deutschen Bundes« (a. a. O. S. 627), eine Redaktion der Verfassung des norddeutschen Bundes mit einer Reihe von Abänderungen, welche theils durch die Aufnahme Badens und Südhessens von selbst erfordert waren, theils auf den in Versailles gepflogenen Verhandlungen beruhten. Der Vertrag selbst bestimmt, dass diese Verfassung am 1. Januar 1871 in Wirksamkeit treten soll. Ausserdem wurden noch unter neun Nummern besondere Erklärungen über die Anwendung und Auslegung einzelner Verfassungsartikel vereinbart. Dass Baden und Hessen nicht einfach die Verfassung des norddeutschen Bundes annahmen, sondern dass dem Vertrage vom 15. November eine Verfassung beigelegt wurde, welche von der norddeutschen in wesentlichen Punkten abweicht, hat seinen Grund in folgendem Umstand. »Als mit Württemberg, Baden und Hessen verhandelt wurde, waren die Wünsche Bayerns bekannt. Es fand von Seiten des Präsidiums keinen Anstand, einer Zahl diese Wünsche sofort zu entsprechen. Es wurde davon den übrigen verhandelnden Staaten Mittheilung gemacht, sie eigneten sich die bayerischen Amendements an und so sind in die Anlage des Protokolls Bestimmungen aufgenommen, welche eigentlich der Initiative Bayerns ihren Ursprung verdanken«, obwohl die Zugehörigkeit Bayerns zum deutschen Bunde in dieser Verfassungsredaktion selbst nicht vorausgesetzt ist.

Zwischen dem norddeutschen Bunde, Baden und Hessen einerseits und Württemberg andererseits wurde zu Berlin am 25. November 1870 ein Vertrag abgeschlossen, »betreffend den Beitritt Württembergs zur Verfassung des deutschen Bundes« (Bundesgesetzbl. 1870 S. 654). Nach Art. I. tritt Württemberg der zwischen dem norddeutschen Bunde, Baden und Hessen vereinbarten, der Verhandlung d. d. Versailles vom 15. November d. J. beigelegten Verfassung dergestalt bei, dass alle in dieser Verfassung enthaltenen Bestimmungen, mit den in Art. 2 näher bezeichneten Massgaben, auf Württemberg volle Anwendung finden. A. 2 enthält dann einige auf Württemberg bezügliche Sonderbestimmungen. Das beiliegende Schlussprotokoll von Berlin vom 25. November 1870 dehnt die meisten der im Versailler Protokoll vom 15. November enthaltenen Erklärungen auch auf Württemberg aus (a. a. O. S. 651). Die Militärkonvention zwischen dem norddeutschen Bunde und Württemberg von  $\frac{\text{Versailles}}{\text{Berlin}}$  den  $\frac{21.}{25.}$  November 1870 ordnet die Stellung des

württembergischen Armeecorps als Theil des deutschen Bundesheeres (a. a. O. S. 658).

Der Vertrag zwischen dem norddeutschen Bunde und Bayern kam am 23. November 1870 zu Versailles zu Stande (Reichsgesetzbl. 1871 S. 9). Art. I. sagt: »Die Staaten des norddeutschen Bundes und das Königreich Bayern schliessen einen ewigen Bund, welchem das Grossherzogthum Baden und Hessen, letzteres für dessen südlich vom Main gelegenes Staatsgebiet, schon beigetreten sind und zu welchem der Eintritt des Königreichs Württemberg in Aussicht steht. Dieser Bund heisst der deutsche Bund«.

Art. 2 erklärt, dass die Verfassung des deutschen Bundes die des bisherigen norddeutschen Bundes sein soll, zählt aber eine ganze Reihe von Abänderungen auf, welche sich auf den gesammten Bund und alle Einzelstaaten gleichmässig erstrecken. Art. 3 enthält dagegen die zahlreichen Sonderbestimmungen, welche zu Gunsten des Königreichs Bayern festgestellt sind. Art. 4 enthält eine Uebergangsbestimmung über den Zeitpunkt, in welchem die Gemeinschaft der Militärausgaben, der Zölle und Verbrauchssteuern beginnen soll. Art. 5 wiederholt eine, auch in dem badisch-hessischen Verträge befindliche Erklärung, dass Sonderrechte nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates aufgehoben werden können. Art. 6 bestimmt, dass dieser Vertrag mit dem 1. Januar 1871 in Wirksamkeit treten soll. Dabei sagen sich die vertragschliessenden Theile zu, dass der Vertrag unverweilt den gesetzgebenden Faktoren zur verfassungsmässigen Zustimmung vorgelegt und nach Ertheilung dieser Zustimmung im Laufe des Monats December ratificirt werden soll. Das Schlussprotokoll vom 23. November 1870 enthält noch eine Anzahl von Erläuterungen, Beschränkungen und Ergänzungen, welche sich theils auf den Bund überhaupt, theils auf die Anwendung des Bundesrechtes auf Bayern beziehen. Den Bestimmungen des Protokolls wurde dieselbe verbindliche Kraft beigelegt, wie dem Verträge selbst.

Endlich erfolgte noch am 8. December 1870 ein Vertrag zu Berlin, in welchem Württemberg, Baden und Hessen dem zwischen dem norddeutschen Bunde und Bayern geschlossenen Verträge und Bayern, soweit dies noch erforderlich war, den zwischen dem norddeutschen Bunde und Baden, Hessen und Württemberg geschlossenen Verträgen, nebst Anlagen, Protokollen und Militärkonvention ihre Zustimmung ertheilten.

So fehlte denn keine Masche mehr in dem Netze der völkerrechtlichen Verträge, welche ganz Deutschland zum neuen deut-

schen Bunde umfassen sollten. Damit war dieser aber selbst noch nicht ins Leben getreten; die vertragschliessenden Staaten hatten nur wechselseitig die Verpflichtung übernommen, die nöthigen Schritte zu thun, um einen solchen Bund, nach Massgabe der Verträge, ins Leben zu rufen. Die vertragschliessenden Theile waren die vier süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg, Baden und Hessen und der norddeutsche Bund, nicht die norddeutschen Bundesstaaten. Dieser trat als ein einheitliches staatsrechtliches Subjekt den bis dahin völlig souveränen süddeutschen Staaten gegenüber. Der norddeutsche Bund beabsichtigte nicht etwa sich aufzulösen und ein ganz neues Staatswesen zu gründen, sondern sich durch Aufnahme der süddeutschen Staaten zu erweitern. Der neue deutsche Bund sollte der in seinen Grenzen erweiterte, in seiner Verfassung modificirte norddeutsche Bund sein. Es war nicht, wie im Jahre 1867, ein staatsrechtlicher Neubau, welcher auf den Trümmern des völlig beseitigten alten deutschen Bundes erfolgte, sondern nur der weitere Ausbau eines schon fertigen Hauses, in welchem für neue Bewohner neue Räume geschaffen wurden. Es kann kein Zweifel an der Rechtskontinuität des norddeutschen Bundes und des beabsichtigten neuen deutschen Bundes erhoben werden. Beide sind dasselbe Rechtssubjekt.

Aber die Regierungen des norddeutschen Bundes und der vier süddeutschen Staaten waren nicht im Stande, den beabsichtigten deutschen Bund ohne Zustimmung der Volksvertretungen ins Leben zu rufen. Durch den Eintritt der süddeutschen Staaten wurde die norddeutsche Bundesverfassung ebenso wesentlich verändert, wie die Konstitutionen der süddeutschen Staaten. Zu solchen Verfassungsänderungen mussten die Volksvertretungen ihre verfassungsmässige Zustimmung ertheilen; aber nach dem oben erörterten staatsrechtlichen Prinzip nur der Reichstag des norddeutschen Bundes und die Landtage der vier süddeutschen Staaten, nicht etwa die Landtage der norddeutschen Einzelstaaten. Das stellvertretende Organ des norddeutschen Volkes war lediglich sein Reichstag und auf diese Weise wurde verfahren.

### § 77.

#### **Staatsrechtliche Perfektion des neuen deutschen Reiches.**

Durch Verordnung vom 12. November 1870 wurde der norddeutsche Reichstag zu einer ausserordentlichen Sitzung auf den 24. November 1870 einberufen. Mittlerweile waren nicht nur die Verträge mit den süddeutschen Regierungen abgeschlossen, son-



dem auch die Wiedererneuerung der Bezeichnung »Kaiser und Reich« angeregt worden. König Ludwig II. von Bayern hatte die Initiative ergriffen und ein eigenhändiges Schreiben an die übrigen Fürsten gerichtet, um auf dieses Ziel hinzuwirken. Nachdem sich sämtliche Fürsten und freien Städte dem Antrage angeschlossen hatten, erfolgte die Einwilligung des Königs von Preussen dahin, »dass vorläufig ein dahin gehender Gesetzentwurf dem norddeutschen Reichstage vorgelegt werde«, was am 9. December 1870 geschah. Am folgenden Tage bereits wurde dieser Entwurf vom norddeutschen Reichstage angenommen. Nachdem der norddeutsche Reichstag seinerseits sämtliche Verträge mit den süddeutschen Staaten genehmigt und sowohl die hierdurch, als die durch die Vorlage in Bezug auf Kaiser und Reich bedingten Verfassungsänderungen angenommen hatte, war es nothwendig, auch die gleiche Genehmigung seitens der Landtage der vier süddeutschen Staaten herbeizuführen und waren denselben von ihren Regierungen die betreffenden Vorlagen gemacht worden (Sämmtliche Kammerverhandlungen finden sich in Bezold's Materialien B. III). In Hessen, Baden und Württemberg erfolgte die Genehmigung rechtzeitig, d. h. vor dem 1. Januar 1871. In Bayern sprach zwar die Kammer der Reichsräthe ihre Zustimmung noch am 30. December 1870 mit allen gegen drei Stimmen aus, die Kammer der Abgeordneten jedoch gelangte erst am 21. Januar 1871 nach zehntägigen heissen Debatten zu einem Beschlusse, indem sie nun endlich auch ihrerseits mit 102 gegen 48 Stimmen die Zustimmung ertheilte.

Durch diese verfassungsmässige Zustimmung der betreffenden Volksvertretungen erhielten die Regierungen des norddeutschen Bundes und der süddeutschen Staaten die staatsrechtliche Ermächtigung, die völkerrechtlichen Verträge vom November ins Leben zu führen. Dieselben wurden ratificirt und ordnungsmässig publicirt. Da in allen Vertragsinstrumenten ausdrücklich gesagt war, dass der Vertrag mit dem 1. Januar 1871 ins Leben treten sollte, so ist dieser Tag unzweifelhaft als der Geburtstag des neuen deutschen Reiches zu betrachten. Auch für Bayern, in dessen Vertrag ebenfalls dieser Termin festgestellt worden war. Die allerdings später erst nachfolgende landständische Zustimmung genehmigte mit dem ganzen Vertrage auch den darin enthaltenen Anfangstermin und ist insofern als eine Ratihabition des geschlossenen Verfassungsbündnisses anzusehen. Mit diesem Inslebetreten des deutschen Reiches waren die zu Grunde liegenden völkerrechtlichen Novemberverträge vollständig erfüllt und das völkerrechtliche Vertragsverhältniss hatte sich für alle

im neuen deutschen Reiche befindlichen Staaten nun ebenfalls in ein staatsrechtliches Verfassungsverhältniss verwandelt.

Am 18. Januar 1871 erliess der König von Preussen vom Hauptquartier in Versailles aus eine Proklamation, worin er erklärte, dass er für sich und seine Nachfolger an der Krone Preussen die deutsche Kaiserwürde angenommen habe.

### § 78.

#### Schlussredaktion der deutschen Reichsverfassung.

Das deutsche Reich war am 1. Januar 1871 ins Leben getreten. Es hatte selbstverständlich auch seine Verfassung. Der Gang der Verhandlungen, welcher zur Gründung des deutschen Reiches geführt hatte, hatte aber zur Folge gehabt, dass das Verfassungsrecht des deutschen Reiches in drei verschiedenen Urkunden enthalten war, in der zwischen dem norddeutschen Bunde, Baden und Hessen am 15. November 1870 vereinbarten Verfassung, in dem Vertrage zwischen dem norddeutschen Bunde und Bayern vom 23. November und in dem Vertrage zwischen dem norddeutschen Bunde, Baden und Hessen einerseits und Württemberg andererseits vom 25. November. Dazu kam, dass diese drei Urkunden bereits unterzeichnet waren, als der Beschluss gefasst wurde, dass der neue deutsche Bund den Namen »Deutsches Reich« führen und dass die Ausübung der Präsidialrechte mit Führung des Titels eines deutschen Kaisers verbunden werden sollte; man begnügte sich vorläufig damit, die Namen »Kaiser und Reich« an den beiden prägnanten Stellen der Verfassung im Art. 11 und im Eingange einzufügen. Dem Texte der Verfassung fehlte daher die folgerichtige Terminologie und die Uebereinstimmung mit der seit ihrer Unterzeichnung eingetretenen Entwicklung. Diese Zerstreuung der Grundlagen, auf welchen der neue staatsrechtliche Zustand Deutschlands beruhte, war ein Uebelstand, welchem durch eine neue einheitliche Redaktion der Verfassung abgeholfen werden musste. Als am 1. März 1871 der erste deutsche Reichstag eröffnet worden war, legte noch an demselben Tage der Bundeskanzler den Entwurf eines Gesetzes betreffend die Verfassung des deutschen Reiches vor, welcher diesen formellen Missständen abhelfen sollte. Materielle Aenderungen des bestehenden Verfassungsrechtes beabsichtigte diese Revision nicht; sie enthält nur eine Bestimmung, welche in den im Eingange erwähnten Dokumenten nicht vorkommt, nemlich die Bestimmung im A. 8, nach welcher der durch den Vertrag vom 23. November 1870 No. II § 6 geschaffene Ausschuss des Bundesrathes für die auswär-

tigen Angelegenheiten ausser den Bevollmächtigten von Bayern, Sachsen und Württemberg, aus zwei vom Bundesrathe alljährlich zu wählenden Bevollmächtigten der andern Bundesstaaten bestehen soll. Nicht aufgenommen wurden die auf die Einführung norddeutscher Gesetze als Bundesgesetze bezüglichen transitorischen Bestimmungen, sie fanden ihre Stelle in dem Gesetze, durch welches die Verfassung verkündet wurde. Hier wurden auch die rechtlichen Wirkungen festgestellt, welche mit der Einführung eines norddeutschen Gesetzes als Reichsgesetz verbunden sein sollten. Auch die Verabredungen, welche in den Schlussprotokollen vom 15., 23. und 25. November und unter No. 6 des Vertrages vom 23. November 1870 getroffen waren, wurden »wegen ihres theils vorübergehenden, theils erläuternden, theils administrativen Charakters« in die Verfassung nicht aufgenommen, ihre fortdauernde Gültigkeit wurde aber durch § 3 des Einführungsgesetzes ausser Zweifel gesetzt. Am 27. März begann die Berathung über den revidirten Entwurf in den regelmässigen Formen einer dreimaligen Berathung einer Gesetzesvorlage. Obgleich mancherlei Abänderungsvorschläge vorgebracht und besonders über die Frage, ob sog. Grundrechte in die Verfassung aufgenommen werden sollten, sehr erregte Debatten geführt wurden, so hielt doch die grosse Mehrheit des Reichstages konsequent an dem Standpunkt fest, »dass es sich bei dieser Vorlage gar nicht darum handeln könne, die Verfassung materiell zu verbessern, sondern nur das zu redigiren, was früher durch Beschlüsse und Verträge der kompetenten Organe bereits festgestellt worden war, dass der Reichstag nur darüber sein Votum abzugeben habe, ob die von der Bundesregierung vorgelegte Redaktion mit den frühern Beschlüssen und Verträgen stimme und ob diese Fassung richtig gewählt sei oder nicht«. Es wurde daher, unter Ablehnung aller Amendements, am 14. April 1871 der revidirte Entwurf einer Reichsverfassung vom Reichstage angenommen und am 16. April 1871 im Reichsgesetzblatt verkündigt. Da das Reichsgesetzblatt (No. 16), welches das Publikationspatent enthält, zu Berlin am 20. April ausgegeben wurde, so ist nach vierzehntägiger Frist, also am 5. Mai 1871, diese neue Redaktion der Reichsverfassung im ganzen Reiche in Kraft getreten. Durch das Publikationspatent vom 16. April 1871 ist an die Stelle der in verschiedenen Urkunden zerstreuten, am 1. Januar 1871 in Kraft getretenen Verfassung die neue Verfassung vom 16. April 1871 getreten, welche jetzt allein die formell gültige Quelle des Verfassungsrechtes im deutschen Reiche ist, während die frühern in den Novemberverträ-

gen niedergelegten Verfassungsbestimmungen seitdem nur noch eine historische Bedeutung haben. So ruht seitdem das Staatsrecht des deutschen Reiches auf einer einheitlichen Verfassungsurkunde, welche seitdem nur in einzelnen Punkten Abänderungen erfahren hat.

### § 79.

#### Der Frieden mit Frankreich und die neuen Reichslande.

Das deutsche Reich war am 1. Januar 1871 bereits ins Leben getreten, ehe der Krieg beendet war, welchem es seine Entstehung verdankte. Erst am 26. Februar 1871 wurden die Friedenspräliminarien zwischen dem deutschen Reiche und Frankreich zu Versailles abgeschlossen, welche am 2. März ratificirt wurden. Im A. 1 verzichtet Frankreich auf die daselbst angeführten Gebiets-theile, Elsass und Deutschlothringen, mit den Worten: »La France renonce en faveur de l'Empire germanique à tous ses droits et titres sur les territoires situés à l'est de la frontière ci-après désignée L'Empire allemand possédera ces territoires à perpétuité en toute souveraineté et propriété« (Reichsgesetzbl. 1871 S. 216). Der definitive Friedensvertrag von Frankfurt, *Traité de paix entre l'Empire allemand et la France* du 10 Mai 1871 (Reichsgesetzbl. S. 223), welcher am 20. Mai d. J. zu Frankfurt ratificirt wurde, bestätigte diese Abtretungen. Einige unbedeutende Modifikationen, welche durch den Definitivfrieden und einen Zusatzvertrag von Berlin vom 12. Oktober 1871 Art. 10 in der Begrenzung dieser Abtretungen verfügt wurden, kommen hier nicht weiter in Betracht. Durch das Gesetz, betreffend die Vereinigung von Elsass-Lothringen mit dem deutschen Reiche, vom 9. Juni 1871 (Reichsgesetzbl. 1871 S. 212) wurden die von Frankreich abgetretenen Gebiete für immer mit dem deutschen Reiche vereinigt, doch sollte die Reichsverfassung erst am 1. Januar 1873 daselbst in Kraft treten, ein Termin, welcher durch Reichsgesetz vom 20. Juni 1872 auf den 1. Januar 1874 verschoben wurde. Die eigenthümliche staatsrechtliche Stellung dieser neu erworbenen Reichslande wird im Reichsstaatsrechte näher erörtert werden. Hier kommt nur die Aufnahme derselben in das Reich überhaupt in Betracht, durch welche das Gebiet desselben wesentlich erweitert wurde. So brachte das Jahr 1871 die Verfassung, sowie den Territorialbestand des neuen deutschen Reiches zum definitiven Abschluss. Mit diesem Jahre beschliessen wir hier die Geschichte der deutschen Staatsentwicklung und beginnen das deutsche Staatsrecht der Gegenwart, dessen systematische Darstellung als die Hauptaufgabe dieses Werkes erscheint.