

I. Enzyklopädischer Überblick

1. Die Gründung und Frühgeschichte des Deutschen Bundes 1813–1819

„Les États de l’Allemagne seront indépendans et unis par un lien fédératif.“ Mit dieser Bestimmung des Ersten Pariser Friedens vom 30. Mai 1814 wurde der Rahmen abgesteckt für die politische Neuordnung Deutschlands nach der Niederwerfung Napoleons. Ein „föderatives Band“ sollte die unabhängigen deutschen Staaten vereinen. Damit war einerseits nur vage angedeutet, wie die zukünftige politische Organisation Deutschlands aussehen sollte. Andererseits war aber klar festgelegt, welche politische Ordnung für Deutschland nicht in Frage kam: Die Betonung der Unabhängigkeit der Einzelstaaten war unvereinbar mit der Bildung eines modernen Nationalstaats im Sinne der „nation une et indivisible“, wie ihn die Französische Revolution hervorgebracht hatte.

„Föderatives Band“

Aber auch die Alternative, eine Rückkehr zum 1806 untergegangenen Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation, war versperrt, denn die deutsche Staatenwelt von 1813 unterschied sich grundlegend von derjenigen von 1789. Die Französische Revolution und die napoleonische Herrschaft hatten die bestehenden staatlichen Strukturen auf europäischer wie auf deutscher Ebene in ihren Grundfesten erschüttert, teilweise sogar unwiderruflich zerstört. Das Alte Reich war zerbrochen, und mit ihm waren hunderte von traditionalen Herrschäften beseitigt worden, die seit dem Mittelalter auf dem Boden des Reiches existiert hatten.

Altes Reich

Neben vielen Verlierern gab es auch einige Gewinner dieser territorialen „Flurbereinigung“. Es waren dies die so genannten Mittelstaaten, allen voran die neuen süddeutschen Königreiche Bayern und Württemberg. Diese Staaten hatten durch die Säkularisierungen und Mediatisierungen zu Beginn des 19. Jahrhunderts ihre Territorien und ihre Einwohnerschaft erheblich vergrößert. Diese Zugewinne wollten sich die Mittelstaaten keineswegs mehr nehmen lassen, als es darum ging, Frankreich auf die Grenzen von 1792 zurückzudrängen. So ließen sich

Mittelstaaten

Bayern, Württemberg und Hessen-Darmstadt in den Verträgen von Ried (8. 10. 1813), Fulda (2. 11. 1813) und Frankfurt (23. 11. 1813) als Gegenleistung für ihre Lossagung vom napoleonischen Rheinbund und den Eintritt in die antinapoleonische Koalition ihre volle Souveränität und eine möglichst vollständige Entschädigung für etwaige Gebietsabtretungen garantieren.

Deutsche Großmächte
Habsburgerreich Auch die deutschen Großmächte Österreich und Preußen wurden nach 1789 in einen umfassenden Transformationsprozess hineingezogen. Das Habsburgerreich hatte 1806 die römisch-deutsche Kaiserwürde und damit seine Funktion als Oberhaupt des Reiches verloren. Dieser Verlust wurde kompensiert durch die schon 1804 erfolgte Schaffung eines eigenen österreichischen Kaisertums, dem es gelang, den habsburgischen Vielvölkerstaat vor der Auflösung zu bewahren. Österreich bildete somit seit 1806 nicht mehr die Spitze des deutschen Reichsverbandes, aber es war nach wie vor eine europäische Großmacht, die einen überragenden Einfluss auf die politische Neugestaltung Deutschlands hatte.

Preußen Das Königreich Preußen hatte in den napoleonischen Kriegen beinahe seine eigenständige politische Existenz verloren. Nach der katastrophalen militärischen Niederlage von 1806/07 war es nur mit Mühe gelungen, das Staatswesen am Leben zu erhalten. Durchgreifende Reformen der Staatsverwaltung, der Wirtschafts- und Sozialverfassung sowie des Militär- und Bildungswesens legten seit 1807 die Grundlagen für ein Wiedererstarken Preußens. Ende 1812 stellte sich Preußen zusammen mit Russland an die Spitze der antinapoleonischen Koalition und leistete damit einen erheblichen Beitrag zum militärischen Sieg über Frankreich. Dies ebnete ihm den Weg zurück in die Reihe der europäischen Großmächte. In Deutschland erlangte Preußen darüber hinaus ein großes Ansehen als Vorkämpfer der Befreiung Deutschlands von der französischen Fremdherrschaft. Dieses neu gewonnene patriotische Kapital setzte Preußen seit 1813 ein, um sich eine stärkere politische Rolle in Deutschland zu sichern, als es sie im Alten Reich innegehabt hatte.

Wiener Kongress Über die Frage, wie unter den veränderten politischen Bedingungen die Machtinteressen der beiden deutschen Großmächte und die Souveränitätsansprüche der Mittel- und Kleinstaaten in einer föderativen Ordnung austariert werden konnten, wurde auf dem Wiener Kongress (1. 11. 1814–11. 6. 1815) monatelang verhandelt. Die in den Jahren 1813 und 1814 von vielen Seiten ins Spiel gebrachte Schaffung eines Deutschen Reiches, das an die Tradition der alten Reichsverfassung anknüpfen sollte, wurde rasch ad acta gelegt. Die Groß- und Mit-

telstaaten waren sich weitgehend einig darin, nicht ein „Reich“, sondern einen „Staatenverein“ beziehungsweise einen „Bund“ zu begründen. Die deutschen Staaten sollten sich, so hieß es seit Mitte 1814 in den diversen Verfassungsentwürfen, durch einen völkerrechtlichen Vertrag zu einem „politischen Föderativkörper“ mit dem Namen „Deutscher Bund“ vereinigen. Der „Bundesvertrag“ sollte auf ewig geschlossen werden. Damit war eine Grundsatzentscheidung getroffen, die auch von dem anhaltenden Widerstand der mindermächtigen deutschen Staaten und der mediatisierten Standesherren, die an der Reichsidee und dem deutschen Kaisertum Österreichs festhalten wollten, nicht revidiert werden konnte.

Eine weitere wichtige Weichenstellung, die für die innere Entwicklung des Deutschen Bundes nachhaltige Konsequenzen haben sollte, betraf die legitimatorische und partizipatorische Basis der neuen Organisation Deutschlands. In vielen Entwürfen des Jahres 1813 und 1814 war die Rede davon, die künftige Ordnung aus dem „ureigenen Geiste des Deutschen Volkes“ beziehungsweise dem „Geist der Nation“ hervorgehen zu lassen. Immer wieder wurde betont, dass es gelte, die „Rechte der Untertanen“ bzw. der „Staatsbürger“ zu berücksichtigen; vielfach wurde die Beteiligung von ständischen Vertretungen an der Gesetzgebung verlangt; und manche projektierten die Bildung eines „Nationalbundes“ mit je eigenständiger Exekutive, Legislative und Judikative. Von diesen stärker bundesstaatlich ausgerichteten und eine Mitwirkung der Nation und des Volkes ins Auge fassenden Plänen rückten die Vertreter der deutschen Regierungen im Laufe der Beratungen in Wien immer mehr ab. Die mittleren und großen Staaten waren nicht bereit, ihre innere Souveränität von einem mit nationalen Kompetenzen ausgestatteten Bund schmälern zu lassen. Eine wie immer gearbeitete direkte oder indirekte Vertretung des Volkes auf Bundesebene kam nicht in Frage, da viele Regierungen selbst in ihrem eigenen Land eine Konstitutionalisierung weiterhin ablehnten.

Die beiden deutschen Großmächte favorisierten zu Beginn des Wiener Kongresses einen Bundesvertrag, der ihnen eine Vorherrschaft bei der Leitung des Bundes sicherte, die Souveränitätsrechte der Mittel- und Kleinstaaten einschränkte und eine Exekutivgewalt sowie eine zentrale Bundesgerichtsbarkeit vorsah. Gegen diese Pläne opponierten jedoch sowohl die süddeutschen Mittelstaaten als auch die „mindermächtigen“ Staaten, die im „Deutschen Komitee“, in dem im Oktober/November 1814 die eigentlichen Verhandlungen über die Bundesverfassung geführt wurden, gar nicht vertreten waren. Statt einer „Hege monialverfassung“ (E. Treichel), wie sie Österreich und Preußen favo-

Deutscher Bund

Mitwirkung der Nation

Bundes- verfassungspläne

Deutsches Komitee

risierten, oder einer „deutschen Pentarchie“ der beiden Großmächte, Bayerns, Hannovers und Württembergs, verlangte die Mehrheit der deutschen Regierungen die formale Gleichberechtigung der künftigen Bundesmitglieder, von denen jedes einzelne an der Exekutive des Bundes und an seiner Gesetzgebung beteiligt sein sollte.

Diese stärker föderalistische Position, welche in der Tradition des Alten Reiches stand, konnte sich schließlich vor allem deshalb durchsetzen, weil im Winter 1814/15 wegen der heftig umstrittenen Frage des künftigen Status von Sachsen und Polen das Einvernehmen zwischen Österreich und Preußen in der deutschen Verfassungsfrage zerbrach. Das österreichische Kabinett rückte in der Folge von den bisherigen Plänen einer hegemonialen Bundesverfassung ab und favorisierte statt dessen forthin eine eindeutig staatenbündische Lösung, bei der die Zentralgewalt des Bundes schwächer ausgeprägt war, während die Souveränität der Einzelstaaten und ihre rechtliche Gleichstellung im Staatenbund betont wurden. Mit dieser Position, die von der Mehrzahl der Mittel- und Kleinstaaten unterstützt wurde, konnte sich der österreichische Staatskanzler Metternich in den im Mai 1815 wiederaufgenommenen offiziellen Verhandlungen, an denen nun alle deutschen Staaten beteiligt waren, schließlich durchsetzen. Nachdem sich am 23. Mai 1815 Österreich und Preußen auf die Grundzüge einer „politischen Federation“ verständigt hatten, wurde innerhalb von nur zwei Wochen die „Deutsche Bundesakte“ ausgearbeitet, die am 8. Juni 1815 paraphiert und am 10. Juni 1815 feierlich besiegelt wurde.

Die Bundesakte war ein Minimalkonsens, der bewusst davon Abstand nahm, „reichische“, nationale oder gesamtstaatliche Strukturen in Deutschland einzuführen. Statt dessen sah die Bundesakte lediglich einen Staatenverein vor, dessen oberster Zweck die Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten sein sollte. Als einziges Bundesorgan wurde eine Bundesversammlung mit Sitz in Frankfurt am Main eingerichtet. Hier tagten in den nachfolgenden Jahrzehnten – mit der Unterbrechung von 1848 bis 1850 – im Palais der Fürsten von Thurn und Taxis in Permanenz die bevollmächtigten Gesandten der einzelnen Mitgliedsstaaten, die unter dem Vorsitz Österreichs über die „Angelegenheiten des Bundes“ beraten und beschließen sollten. Nur die elf größeren Staaten (Österreich, Preußen, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, Kurhessen, Großherzogtum Hessen, Dänemark für das Herzogtum Holstein und die Niederlande für das Großherzogtum Luxemburg) erhielten im so genannten Engeren Rat der Bundesversammlung eine eigene Stimme; die übrigen 27 Bundesmit-

glieder wurden in sechs Kurien zusammengefasst, in denen im günstigsten Fall zwei und im schlechtesten Fall neun Kleinstaaten gemeinsam eine Stimme besaßen.

Auch im Plenum der Bundesversammlung, das für die Abänderung der Bundesgrundgesetze und die Verabschiedung so genannter „gemeinnütziger Anordnungen“, welche die Gesamtheit des Bundes betrafen, zuständig war, bildeten die 11 größeren Staaten mit 39 von 69 Stimmen die Mehrheit.

Im Hinblick auf die innere Ordnung Deutschlands enthielt die Bundesakte nur wenige konkrete Bestimmungen. Sie garantierte in den Artikeln 1, 2 und 3 die Souveränität, Unabhängigkeit und Gleichberechtigung der deutschen Einzelstaaten. In Artikel 11 wurden die Verpflichtung zur gemeinsamen Verteidigung des Bundesgebietes sowie das Verbot von militärischen Auseinandersetzungen zwischen den Bundesgliedern festgehalten. Nach Artikel 13 sollte in allen Bundesstaaten eine „landständische Verfassung“ eingeführt werden. Die Artikel 14 und 15 verbürgten dem seit 1806 mediatisierten Reichsadel die Fortdauer einer Reihe von Privilegien. Nach Artikel 16 war künftig im Gebiet des Deutschen Bundes eine bürgerliche und politische Rechtsungleichheit aufgrund konfessioneller Unterschiede unzulässig; auch wurde eine „bürgerliche Verbesserung“ der Juden durch die Bundesversammlung in Aussicht gestellt. Artikel 17 garantierte dem Haus Thurn und Taxis die weitere Geltung seiner Postprivilegien. In Artikel 18 sicherten die deutschen Regierungen ihren Untertanen einige allgemeine Rechte zu, und zwar die Freiheit des Grunderwerbs in allen deutschen Staaten sowie das Recht des freien Wegzugs aus einem Staat in den anderen. Ferner kündigte Artikel 18d eine baldige bundeseinheitliche Regelung der Pressefreiheit und des Nachdruckschutzes an. Schließlich stellte Artikel 19 allgemeine Grundsätze für das Handels- und Verkehrswesen in Deutschland in Aussicht.

Dies waren Detailbestimmungen und Absichtserklärungen, die keinen adäquaten Ersatz bieten konnten für das Fehlen einiger zentraler Bundeseinrichtungen. Der Deutsche Bund hatte kein politisches Oberhaupt, wie es der Kaiser im Alten Reich gewesen war. Eine wirksame Bundesexekutive und ein oberstes Bundesgericht waren an den Rivalitäten der Mächte und am Souveränitätsdenken der Dynastien gescheitert. Und schließlich waren 1815 die Voraussetzungen für ein repräsentatives gesetzgebendes Organ noch nicht gegeben.

Von den Begriffen „Nation“ und „Nationalität“, die im Vorfeld der Bundesgründung sowohl in der öffentlichen Diskussion als auch in den diplomatischen Verhandlungen durchaus eine Rolle gespielt hatten,

Plenum

Wichtigste Bestimmungen der Bundesakte

Artikel 13

Fehlen zentraler Bundesorgane

Ausbau des Staatenbundes

war in der Bundesakte nicht mehr die Rede. Die Deutsche Bundesakte war kein Gründungsdokument eines nationalen (Verfassungs-) Staates, sondern lediglich ein dürres Organisationsstatut für eine Allianz von heterogenen Einzelstaaten. Gleichwohl bedeutete die Bundesakte keine generelle Absage an die weitere politische, ökonomische und soziale Integration Deutschlands. Vielmehr wurde an mehreren Stellen der innere Ausbau des Staatenbundes durch die Schaffung allgemeiner Bundeseinrichtungen und Gesetze in Aussicht gestellt. Nach Artikel 10 sollte es das „erste Geschäft“ der Bundesversammlung sein, die Grundgesetze des Bundes abzufassen und seine „organische Einrichtung“ im Hinblick auf die auswärtigen, militärischen und inneren Verhältnisse voranzutreiben.

„National-Bund“

Die Möglichkeit zur Fortentwicklung der rudimentären Bundesverfassung war mithin durchaus gegeben. Unter den Regierungen vor allem der Mittel- und Kleinstaaten gab es viele Stimmen, die darauf hofften, den Bund durch die Schaffung zusätzlicher Institutionen, allgemeine Bundesgesetze und wirtschaftliche Integrationsmaßnahmen auszubauen. Genau diese Perspektive zeigte auch der österreichische Bundespräsidentialgesandte Graf Buol-Schauenstein in einer Rede auf, die er am 11. November 1816, wenige Tage nach der feierlichen Eröffnung der Bundesversammlung am 5. November 1816, in Frankfurt am Main hielt. Der Bund, so hieß es dort, verbürge einerseits die Selbständigkeit der deutschen Einzelstaaten, er sei aber andererseits ein „Band der Nationalität“, das es fortzuentwickeln gelte: „jeder Deutsche erwartet mit Zuversicht und Vertrauen, dass wir eingedenk unsers Berufs, das Gebäude des großen National-Bundes vollenden werden, wozu uns die Bundesakte vom 8. Juny 1815 zur Grundlage dienen soll“.

Entsprechende Initiativen zur inneren Integration des Bundes wurden in den nächsten Jahren immer wieder an die Bundesversammlung herangetragen. Dabei handelte es sich allerdings meist um Einzemaßnahmen zur Harmonisierung der sehr disparaten wirtschaftlichen und rechtlichen Verhältnisse auf dem Gebiet des Deutschen Bundes. Hier bestand ein großer Regelungsbedarf, aber die einzelstaatlichen Interessengegensätze verhinderten trotz anhaltender Bemühungen der Bundesversammlung das Zustandekommen bundeseinheitlicher Bestimmungen.

Ein unlösbares Problem stellte die angekündigte „organische Einrichtung“ des Deutschen Bundes, also seine verfassungspolitische Fortentwicklung dar. Die auf dem Wiener Kongress nur mit Mühe erzielte Einigung über die Grundstrukturen des Bundes ließ kaum Spielraum für eine konstitutionelle Ausgestaltung zu einem „Nationalbund“. Sehr

rasch zeigte sich, dass die Großmächte Österreich und Preußen, aber auch viele Mittelstaaten nicht geneigt waren, den Deutschen Bund als Motor einer nationalen Verfassungsentwicklung zu aktivieren. Ganz im Gegenteil entwickelte sich der Bund zu einem „Bollwerk gegen verfassungspolitischen Wandel“ (D. Langewiesche) sowohl auf nationaler als vor allem auch auf einzelstaatlicher Ebene.

„Bollwerk gegen verfassungspolitischen Wandel“

Dies war eine Reaktion auf die Unzufriedenheit national und liberal gesinnter Kräfte in Deutschland. Zwar gab es keine einheitliche Nationalbewegung, die in grundsätzliche Opposition zum Deutschen Bund getreten wäre. Doch vielerorts regte sich nach 1815 Unmut über den politischen Zustand Deutschlands. Zu den Trägern der Kritik an den politischen Verhältnissen entwickelten sich die von Friedrich Ludwig Jahn 1811 ins Leben gerufene Turnbewegung und die seit 1814/15 entstehenden studentischen Burschenschaften. Sie propagierten ein einiges deutsches Vaterland, in dem das Volk Anteil am Gemeinwesen nehmen sollte. Damit stellten sie sowohl die einzelstaatliche Unabhängigkeit als auch die monarchische Souveränität in Frage, beides Elemente, die ja gerade durch die Bundesakte garantiert und geschützt werden sollten.

Nationalbewegung

Burschenschaften

Die Unzufriedenheit mit der herrschenden politischen Ordnung in Deutschland manifestierte sich öffentlichkeitswirksam auf dem Wartburgfest, zu dem sich am 18. und 19. Oktober 1817 etwa 500 Burschenschaftler trafen. Aus der Gedenkfeier zur Erinnerung an die Reformation und die Leipziger Völkerschlacht von 1813 wurde eine dezidiert politische Aktion, bei der die Forderung nach nationaler Einheit mit der Verbrennung „reaktionärer“ Bücher wie den Schriften August Kotzebues, Karl Ludwig von Hallers und der Preußischen Polizeigesetze von Theodor Schmalz sowie des als Symbol der französischen Unterdrückung geltenden Code Napoléon verbunden wurde. Die Radikalisierung der Burschenschaften wurde von Metternich als revolutionäre Bedrohung eingeschätzt, und der österreichische Staatskanzler setzte sich, vorerst noch vergeblich, für eine harte Verfolgung und Bestrafung der national gesinnten Studenten ein.

Wartburgfest 1817

Das Wartburgfest markierte gleichwohl einen wichtigen Einschnitt für das öffentliche Ansehen des Deutschen Bundes. War bis dahin in der politischen Presse und Publizistik noch häufig die Hoffnung geäußert worden, die Bundesversammlung werde sich zum Sachwalter der nationalen Einheit machen, so wurde nun immer öfter harte Kritik am schwerfälligen Gang der Verhandlungen in Frankfurt geübt. In verächtlichem Ton mokierte sich etwa der demokratische Publizist Wilhelm Friedrich Schulz in einer 1819 anonym veröffentlichten Schrift

Wilhelm Friedrich Schulz

über die „Versammlung von fürstlichen Gesandten und Dienern“, die nichts zuwege bringe: „Wenn nun dort vom Wohl des deutschen Volks die Rede ist, geht's immer gar langsam und bedächtlich her und geschieht nichts. Es ist wieder die alte Leier und das langsame Wesen wie vor den Franzosenzeiten.“

2. Die Wende zur Restauration 1819/20

Ermordung Kotzebues Die Wende zu einer restaurativen Bundespolitik erfolgte im Jahr 1819/20. Die Handhabe dazu lieferte ein politisch motiviertes Attentat: Am 23. März 1819 ermordete der unter dem Einfluss des radikalen Jenaer Burschenschaftlers Karl Follen stehende Theologiestudent Karl Ludwig Sand den Schriftsteller August von Kotzebue. Den Hass der Burschenschaften hatte sich Kotzebue dadurch zugezogen, dass er als russischer Hofrat geheime Berichte über das deutsche Universitätswesen verfasst und überdies den Patriotismus der Studenten öffentlich verspottet hatte.

Die Tat von Sand wurde von Metternich als Angriff auf die bestehende Ordnung in Deutschland und als Vorbote eines allgemeinen Umsturzes dargestellt. Dies wurde ihm dadurch erleichtert, dass einige national gesinnte Professoren und Publizisten wie Joseph Görres öffentlich Verständnis für Sands Motive bekundeten. Geschickt schürte der österreichische Außenminister die Revolutionsfurcht der deutschen Monarchen, um sie für ein hartes Vorgehen gegen die nationale und liberale Bewegung in Deutschland zu gewinnen. Nach einer Vorverständigung mit der preußischen Regierung traten im August 1819 zehn deutsche Staaten im böhmischen Karlsbad zu geheimen Konferenzen zusammen. Das Ergebnis waren die repressiven „Karlsbader Beschlüsse“, die am 16. September 1819 der Bundesversammlung vorgelegt und von dieser am 20. September 1819 als Bundesbeschlüsse angenommen wurden. Das Verfahren war insofern bунdesrechtlich fragwürdig, als die Beschlüsse unter großem politischen und zeitlichen Druck durchgepeitscht wurden, wobei die Verfahrensregeln der Bundesversammlung missachtet wurden.

Inhaltlich handelte es sich bei den Karlsbader Beschlüssen um vier Maßregeln:

1. einen Beschluss über die Universitäten, der diese der staatlichen Kontrolle und Zensur durch einen „landesherrlichen Bevollmächtigen“ unterwarf

Karlsbader Geheimkonferenzen

Karlsbader Beschlüsse

Kontrolle der Universitäten

tigten“ unterwarf, die willkürliche Amtsenthebung missliebiger Professoren ermöglichte und die Burschenschaften verbot;

2. einen Beschluss über die „Freiheit der Presse“, der diese gerade dadurch aufhob, dass er in allen deutschen Staaten die Zensur für alle Schriften bis zu 20 Bogen (320 Seiten) vorschrieb und schwere Strafen bis hin zum Berufsverbot für Redakteure und Journalisten androhte;

3. einen Beschluss zur Bildung einer „Central-Untersuchungs-Commission“ des Bundes mit weitreichenden Befugnissen zur Ermittlung „der gegen die bestehende Verfassung und innere Ruhe, sowohl des ganzen Bundes, als einzelner Bundesstaaten, gerichteten revolutionären Umrübe und demagogischen Verbindungen“;

4. eine Bundesexekutionsordnung, die ein direktes, notfalls militärisches Eingreifen des Deutschen Bundes in den Einzelstaaten ermöglichte, um die Bundesgesetze und -beschlüsse durchzusetzen.

Die Beschlüsse hinsichtlich der Universitäten und der Presse waren zwar als „provisorisch“ deklariert, wurden aber immer wieder verlängert und blieben bis zur Revolution von 1848 in Kraft. Das gleiche galt für den Beschluss über die Zentraluntersuchungskommission, die allerdings 1828 ihre Tätigkeit einstellte, und für die Exekutionsordnung, die in der Fassung vom 3. August 1820 bis 1848 Gültigkeit hatte.

Mit den Karlsbader Beschlüssen stand ein wirksames Instrumentarium zur Verfügung, um die öffentliche Meinung zu knebeln und oppositionelle Bewegungen zu kriminalisieren. Aber die deutschen Regierungen ließen es dabei nicht bewenden, sondern sicherten den Fortbestand der bisherigen Ordnung zusätzlich durch eine entsprechende Ergänzung der Bundesakte ab. Zu diesem Zweck versammelten sich die Vertreter der deutschen Regierungen auf Initiative Österreichs und Preußens Ende 1819 in Wien zu Ministerialkonferenzen. In direkten Verhandlungen, die vom 25. November 1819 bis zum 24. Mai 1820 dauerten, einigten sich die Minister auf die „Wiener Schlussakte“ (15. Mai 1820), die als zweites Bundesgrundgesetz neben die Bundesakte von 1815 trat.

Die Schlussakte, die am 8. Juli 1820 von der Bundesversammlung angenommen wurde, war mit 65 Artikeln wesentlich umfangreicher und detaillierter als die Bundesakte. Sie bekräftigte einerseits noch einmal die grundlegenden Prinzipien der staatenbündischen Ordnung und traf andererseits eine ganze Reihe von Vorkehrungen, um Angriffe auf diese Ordnung abzuwehren. Besonders gravierend war die ausdrückliche Festschreibung des so genannten monarchischen Prinzips, wonach die „gesammte Staats-Gewalt“ bei den souveränen Fürsten verbleiben musste (Art. 57). Dies setzte einer einzelstaatlichen Verfassungsent-

Pressezensur

Zentralunter-
suchungs-
kommission

Bundesexekutions-
ordnung

Wiener Ministerial-
konferenzen
1819/20

Wiener
Schlussakte

Monarchisches
Prinzip

Garantie der
landständischen
Verfassungen

wicklung in liberaler Hinsicht enge Grenzen. Zwar wurden die seit 1816 in einigen Mittel- und Kleinstaaten eingeführten „landständischen“ Verfassungen unter die ausdrückliche Garantie des Bundes gestellt (Art. 56), doch wurde gleichzeitig proklamiert, dass kein Bundesfürst durch eine landständische Verfassung in der Erfüllung seiner Bundespflichten behindert werden dürfe. Diese Bundespflichten wurden nun, was die innere Politik betraf, viel präziser definiert als in der Bundesakte. Zentrales Ziel war die „Aufrechthaltung der inneren Ruhe und Ordnung“. Für den Fall, dass einzelne Staaten dazu nicht willens oder in der Lage waren, sah die Wiener Schlussakte ein direktes Eingreifen des Bundes vor.

„Restaurative
Rückentwicklung“
der Bundesver-
fassung

Mit der Wiener Schlussakte war die „konservativ-restaurativen Rückentwicklung“ der Bundesverfassung (E. R. Huber) abgeschlossen. In der inneren Bundespolitik hatte seit 1819/20 die Sicherung des Status quo absolute Priorität, während die föderative Integration Deutschlands, welche bei der Bundesgründung ein wichtiges Leitmotiv gewesen war, praktisch aufgegeben wurde. Der Deutsche Bund hatte sich zu einem Instrument der Reaktion entwickelt, das den liberalen und nationalen Kräften den Kampf ansagte.

3. Repression und politischer Stillstand in den 1820er Jahren

Ende der Reform-
politik

Die reaktionäre Wende auf Bundesebene hatte gravierende Konsequenzen für die deutsche Politik, die weit über die unmittelbare Verfolgung der politischen Opposition hinausreichten. In der Bundesversammlung selbst gerieten jene Kräfte zunehmend in die Defensive, die sich seit 1816/17 für eine Reform- und Integrationspolitik eingesetzt hatten. Alle auch noch so zaghaften Ansätze für eine Vereinheitlichung der disperaten Wirtschafts- und Rechtssysteme wurden abgeblockt. Die Bemühungen einiger mittelstaatlicher Politiker, insbesondere der Bundestagsgesandten Johann Adam von Aretin (Bayern), Karl August von Wangenheim (Württemberg), Hans Georg von Carlowitz (Sachsen), Heinrich Wilhelm Karl von Harnier (Hessen-Darmstadt) und Georg Ferdinand von Lepel (Kurhessen), durch einen engeren Zusammenschluss des so genannten Dritten Deutschland beziehungsweise der „reindeutschen“ Staaten eine Plattform für einen inneren Ausbau des Bundes zu schaffen, scheiterten am Widerspruch Metternichs, der schließlich die Abberufung jener Gesandten durchsetzte.

Schon vor dieser „Epuration“ des Bundestags im Jahr 1823 war die verfassungspolitische Entwicklung in den Einzelstaaten zum Stillstand gekommen. Die Politik der Konstitutionalisierung, die, teilweise gestützt auf Artikel 13 der Bundesakte, in Bayern, Baden, Württemberg und Hessen-Darmstadt zum Erlass von modernen Repräsentativverfassungen geführt hatte, wurde seit 1819/20 ausgesetzt. In den bestehenden Parlamenten sorgten die Regierungen durch Wahlbeeinflussungen und Disziplinierungsmaßnahmen gegen unbefugte Abgeordnete für gouvernementale Mehrheiten. Hinzu kamen gesetzliche Maßnahmen, mit denen unter Berufung auf die bundesrechtlichen Vorgaben die bürgerlichen und politischen Rechte eingeschränkt wurden.

„Epuration“ des
Bundestags

Eine unmittelbare Auswirkung der Karlsbader Beschlüsse waren die vielfältigen, von den einzelstaatlichen Regierungen durchgeführten Maßnahmen zur Einschränkung der Presse- und Meinungsfreiheit, zur Kontrolle der Universitäten und zur Verfolgung von Professoren, Studenten und Journalisten, die im Verdacht standen, nationale und liberale Ziele zu propagieren. Viele akademische Lehrer wurden gemäßregelt, einige verloren ihre Lehrstühle und mussten emigrieren. Prominente Opfer dieser politischen Säuberungen waren Ernst Moritz Arndt, der 1820 von seinem Bonner Lehrstuhl abgesetzt und erst 1840 rehabilitiert wurde, der Jenenser Professor Jakob Friedrich Fries, der von 1819 bis 1824 vom Dienst suspendiert blieb, Friedrich Ludwig Jahn, der wegen demagogischer Umtriebe von 1819 bis 1825 inhaftiert wurde, und Joseph Görres, der nach dem Verbot des von ihm herausgegebenen „Rheinischen Merkur“ 1819 ins Schweizer Exil ging.

Folgen der Karlsbader
Beschlüsse

Politische Säuberungen

Die siebenköpfige Zentraluntersuchungskommission des Deutschen Bundes, die infolge der Karlsbader Beschlüsse am 8. November 1819 zusammengerufen und ihren Sitz in der Bundesfestung Mainz nahm, sammelte über Jahre hinweg Informationen über Personen, die im Verdacht standen, sich an „revolutionären Umrissen(n) und demagogischen Verbindungen“ zu beteiligen, welche gegen „die bestehende Verfassung und innere Ruhe“ gerichtet seien. Tausende von Personen gerieten ins Fadenkreuz der Ermittler, und im Abschlussbericht der Zentraluntersuchungskommission vom 14. Dezember 1827 wurden selbst die ehemaligen preußischen Minister Stein, Gneisenau und Hardenberg als Förderer einer angeblich nationalrevolutionären Bewegung genannt. Konkrete Beweise für eine revolutionäre Bedrohung konnte die Zentraluntersuchungskommission nicht erbringen, aber ihre Tätigkeit schuf ein vergiftetes „Klima der Verfolgung und Bespitzelung“ (E. Büssel), in dem der bloße Verdacht, ein Sympathisant der nationalen Kräfte zu sein, existenzbedrohend wirkte.

Mainzer Zentral-
untersuchungs-
kommission

„Klima der
Verfolgung und
Bespitzelung“

Die polizeiliche und gerichtliche Umsetzung der Karlsbader Beschlüsse lag in den Händen der einzelstaatlichen Behörden, denn der Bund verfügte weder über eine Polizei noch über ein Bundesgericht. Gleichwohl wurde die Unterdrückung der Opposition in den deutschen Staaten mit großer Konsequenz und Härte durchgeführt. In allen deutschen Staaten wurde die Pressezensur eingeführt, wobei zuweilen auf uralte Gesetze zurückgegriffen wurde – wie etwa im Königreich Hannover, wo das Zensuredikt von 1705 wieder in Kraft trat. Einige Staaten gingen in ihren Zensurbestimmungen noch über die Karlsbader Beschlüsse hinaus. So dehnte die badische Regierung die restriktiven Pressebestimmungen auch auf das gesprochene Wort aus, indem Reden in Kirchen und Schulen sowie bei öffentlichen Versammlungen nach den gleichen Maßstäben wie Publikationen behandelt wurden.

Pressezensur

Größere Widerstände gegen die Durchführung der Karlsbader Beschlüsse gab es nicht. Selbst in Bayern, wo die Pressefreiheit durch die Verfassung garantiert war, setzte die Regierung bis 1823 die Anpassung an das Bundessystem durch. Gewisse Spielräume hatten die Einzelstaaten in der praktischen Handhabung der Beschlüsse. So wurden etwa bei der Überwachung der württembergischen Universitäten die rechtsstaatlichen Formen stärker beachtet. Insgesamt gesehen konnten jedoch die Karlsbader Beschlüsse im gesamten Bundesgebiet mit bemerkenswerter Konsequenz umgesetzt werden. Die Besorgnisse mancher Regierungen hinsichtlich ihrer einzelstaatlichen Souveränität sowie die partikularen konstitutionellen und rechtlichen Garantien führten zwar hier und da zu Diskussionen und Auseinandersetzungen, aber die weitgehende Konformität der vom Bund verordneten Unterdrückungspolitik wurde dadurch nicht in einem erheblichen Maß beeinträchtigt.

Durchführung der
Karlsbader
Beschlüsse

4. Der Ausbau des Systems der Reaktion nach der Julirevolution

Julirevolution
1830 in Paris

Mit der gewaltsam erzwungenen politischen Ruhe im Deutschen Bund war es vorbei, als seit dem Jahr 1830 neue revolutionäre Erschütterungen in Europa die restaurative Ordnung bedrohten. Die Revolution vom 27.–29. Juli 1830 in Paris, die am 2. August zur Abdankung des reaktionären Königs Karl X. und eine Woche später zur Einsetzung des „Bürgerkönigs“ Louis Philippe führte, ließ in Deutschland den politischen Protest gegen das herrschende System wieder aufflammen. Seit

August 1830 kam es in zahlreichen deutschen Staaten zu Unruhen und Krawallen. Diese waren am heftigsten in jenen Ländern, in denen die Bestimmung des Artikels 13 der Bundesakte zur Einführung von landständischen Verfassungen bislang ignoriert worden war. Nachdem in Süddeutschland schon 1818/19 moderne Repräsentativverfassungen eingeführt worden waren, kam es nun in der Mitte und im Norden Deutschlands zu einer „zweiten konstitutionellen Verfassungswelle“ (E. Fehrenbach).

Unruhen in Deutschland

Im Herzogtum Braunschweig, wo es schon seit Jahren Streit um die Gültigkeit der Landschaftsordnung von 1820 gegeben hatte, wurde bei einem Aufstand am 6. und 7. September 1830 das herzogliche Schloss geplündert und in Brand gesteckt. Der Herzog musste fliehen und wurde abgesetzt. An seine Stelle trat sein Bruder, der mit den Landständen eine moderne Repräsentativverfassung vereinbarte, die am 12. Oktober 1832 verabschiedet wurde. In Kurhessen brachen ebenfalls im September 1830 Aufstände und Tumulte aus, die wie in Braunschweig zur Vereinbarung einer neuen Verfassung zwischen dem Monarchen und den Ständen führten. Im Königreich Sachsen hatte der Aufruhr schon im Juli 1830 begonnen. Die herrschenden Gewalten versuchten die Proteste durch einen Regierungswechsel und die Berufung des Prinzen Friedrich August zum Mitregenten einzudämmen, aber auch hier drängte die bürgerlich-liberale Opposition auf eine Konstitutionalisierung, die mit der Verfassung vom 4. September 1831 gewährt wurde. Im Königreich Hannover kam es nach mehreren Aufständen im Jahr 1831 ebenfalls zum Wechsel des Regierungspersonals und zur Einführung einer neuen Verfassung, die am 26. September 1833 in Kraft gesetzt wurde.

Braunschweig

Kurhessen

Sachsen

Hannover

Auch in den konstitutionellen süddeutschen Staaten begann im Jahr 1830 eine Zeit der Unruhen und harter politischer Konfrontationen. In Hessen-Darmstadt, Bayern, Württemberg und Baden setzten die liberalen Landtagsmehrheiten mit der Forderung nach Reformen die Regierungen und die Monarchen unter Druck. Dies führte zu jahrelangen Auseinandersetzungen, bei denen in Bayern und Baden die Spannungen durch die Abberufung konservativer Minister gemildert werden konnten, während vor allem Hessen-Darmstadt, aber auch Württemberg durch einen harten Kurs die politische Lage zu kontrollieren versuchten.

Süddeutschland

Insgesamt führten die vielfältigen Proteste in Deutschland nicht zu einem allgemeinen Flächenbrand im Sinne einer revolutionären Bedrohung, welche die bestehende Ordnung insgesamt aus den Angeln zu heben trachtete. Die Tumulte waren lokale, isolierte, in ihren Motiven

Keine revolutionäre Bedrohung

und Zielen ganz disparate Ereignisse, die in allen Fällen von den einzelstaatlichen Militärkräften rasch niedergeschlagen bzw. durch begrenzte politische Konzessionen eingedämmt werden konnten.

Drängen auf Reformen

Die bestehende politische Ordnung wurde nach 1830 weniger durch revolutionäre Kräfte als vielmehr durch das Drängen auf liberale und konstitutionelle Reformen herausgefordert. Bei den politischen Auseinandersetzungen in den Einzelstaaten betrieben die bürgerlichen Oppositionskräfte keinesfalls den Umsturz des Systems. Dort, wo es noch keine moderne Repräsentativverfassung gab, setzten sie sich unter Berufung auf Artikel 13 der Bundesakte für die Schaffung einer solchen ein. In den Verfassungsstaaten ging es um die Durchsetzung einer konstitutionellen Regierungsweise, das heißt um die Ablösung autoritär-konservativer Minister und die Aufhebung der reaktionären Maßnahmen, die seit 1819 eingeführt worden waren.

Carl Theodor Welcker

Auf der gesamtdeutschen Ebene setzten in der Folge der Julirevolution zwei Entwicklungen ein, die geeignet waren, die politischen Verhältnisse in Deutschland grundlegend zu verändern. Die eine war die erstmals von Carl Theodor Welcker am 15. Oktober 1831 in der badischen Zweiten Kammer erhobene Forderung nach „Vervollkommnung der organischen Entwicklung des deutschen Bundes zur bestmöglichen Förderung deutscher Nationaleinheit und deutscher staatsbürgerlicher Freiheit“ durch ein nationales Parlament („Nationalrath“). Fast zeitgleich plädierte in der kurhessischen Ständeversammlung Sylvester Jordan, der als Vorsitzender des Verfassungsausschusses maßgeblich an der Ausarbeitung und Einführung der neuen Verfassung mitgewirkt hatte, für eine stärkere nationale Einheit und eine „constitutionelle Verfahrungsweise“ am deutschen Bundestag in Frankfurt am Main. Jordan berief sich dabei ebenso wie Welcker auf die Artikel 13, 18 und 19 der Bundesakte, deren Erfüllung er einforderte. Auch der demokratische

Wilhelm Friedrich Schulz

Publizist Wilhelm Friedrich Schulz sah die Bundesakte als die Basis für eine umfassende Bundesreform an, als er in seiner Schrift „Deutschlands Einheit durch Nationalrepräsentation“ vom Juni 1832 die „zeitgemäße Erfüllung“ des Artikels 13 der Bundesakte und die „demnächstige Vervollkommnung des Organismus der Bundesverfassung“ verlangte. Kernstück der wiederholt angemahnten „zeitgemäßen Organisation des deutschen Bundes“ sollte neben der Gewährung liberaler Grundrechte wie Presse-, Meinungs-, Vereins- und Versammlungsfreiheit eine gesamtdeutsche Versammlung von gewählten Abgeordneten sein, die an einer nationalen Gesetzgebung beteiligt sein sollte. Zielperspektive vieler Liberaler war die Ausbildung des Deutschen Bundes zu einem konstitutionellen Föderativstaat, in dem die einzelstaatlichen Regierungen,

Deutsche Abgeordnetenversammlung

und Zielen ganz disparate Ereignisse, die in allen Fällen von den einzelstaatlichen Militärkräften rasch niedergeschlagen bzw. durch begrenzte politische Konzessionen eingedämmt werden konnten.

die Bundesversammlung und eine Abgeordnetenversammlung bei der Förderung der nationalen Interessen zusammenwirken sollten.

Dieses Konzept der durchgreifenden Bundesreform auf der Grundlage des bestehenden Bundesrechts stand in krassem Gegensatz zur Bundespolitik seit 1819/20. Ein Abweichen von diesem repressiven Kurs kam nach 1830 für kaum eine deutsche Regierung in Betracht, weil man befürchtete, dadurch den Protesten und Unruhen einen noch größeren Spielraum zu geben. Die von den Liberalen verlangte Konstitutionalisierung des Deutschen Bundes wurde von den Einzelregierungen ebenfalls strikt abgelehnt. Einerseits befürchteten sie, sich damit auf Bundesebene die gleichen Probleme mit gewählten Abgeordneten einzuhandeln, die in den Einzelstaaten zu jahrelangen heftigen Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Parlament geführt hatten. Andererseits erblickten die deutschen Monarchen und Minister in einer ausgedehnteren legislativen Tätigkeit der Bundesversammlung – gar unter Beteiligung von Abgeordneten – eine Gefahr für die einzelstaatliche Souveränität und Unabhängigkeit. Und schließlich hatten die beiden Führungsmächte des Bundes, die von politischen Unruhen nach 1830 verschont blieben, keinerlei Interesse daran, dem Deutschen Bund größere Kompetenzen oder gar eine stärker nationale Ausrichtung zu geben.

In dieser ablehnenden Haltung gegenüber einer Bundesreform wurden die deutschen Regierungen bestärkt durch die zweite Entwicklung, die sich in Deutschland nach 1830 anbahnte. Es formierte sich nämlich nun erstmals eine politische Bewegung, deren erklärtes Ziel die Schaffung eines nationalen Bundes- und Verfassungsstaates in Deutschland war. Zum Kristallisierungspunkt dieser Bestrebungen wurde der deutsche Press- und Vaterlandsverein, der am 29. Januar 1832 in Zweibrücken gegründet wurde und dem sich rasch eine große Zahl von Filialvereinen vor allem im südlichen Deutschland anschlossen. Unter seinen Protagonisten Philipp Jakob Siebenpfeiffer und Johann Georg August Wirth proklamierte der Verein eine „Grundreform Deutschlands“, wie es Wirth in seiner Schrift „Die politische Reform Deutschlands“ formulierte. Eine solche Umgestaltung, die Deutschland die „volle, wahre Freiheit“ und die „politische Einheit“ bringen sollte, hielt Wirth auf dem Weg der konstitutionell-monarchischen Verfassung und der Bundesreform nicht für möglich.

Im Press- und Vaterlandsverein schufen sich jene liberal-demokratischen Kräfte eine Plattform, die das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Monarchie in Frage stellten und statt dessen für Volks-souveränität und republikanische Regierungsweise plädierten. Dies

Zurückweisung
der Bundesreform

Press- und Vater-
landsverein 1832

Philipp Jakob
Siebenpfeiffer

Johann Georg
August Wirth

Volks-souveränität
und Republik

war zugleich eine Kampfansage an den Deutschen Bund, denn dieser wurde als eine durch und durch reaktionäre Macht kritisiert, mit deren Fortbestand deutsche Freiheit und Einheit unvereinbar seien. Konsequenterweise rief Wirth das deutsche Volk auf, gegen die zu erwarten den Unterdrückungsmaßnahmen des Bundes „den passiven Widerstand“ zu organisieren: „Je heftiger die Angriffe des Bundestags gegen unsere Freiheit seyn werden, desto kraftvoller muss der Widerstand seyn. Jeden Gewaltstreich des Bundestags beantworte man mit entschlossenen Protestationen. Bei jedem belehre man das Volk über die Rechtswidrigkeit desselben und über den brennenden Schimpf, der dadurch der deutschen Ehre zugefügt wird. Man überzeuge endlich auch den Geringsten im Volke, daß der Bundestag für Deutschland der Inbegriff alles Schimpflichen und Entehrenden sey, und daß aus dieser Versammlung von Volksverräthern noch nichts anderes als Unheil und Schande über Deutschland ausgegangen ist.“

Kritik am
Deutschen Bund

Der Press- und Vaterlandsverein setzte bei seinem Kampf gegen den Deutschen Bund auf die Macht der öffentlichen Meinung. Diese wurde einerseits beeinflusst durch die liberale Presse, vor allem durch die Tageszeitungen „Der Westbote“ und „Deutsche Tribüne“, die von Siebenpfeiffer und Wirth seit 1831 in der linksrheinischen Pfalz, wo die Zensur weniger strikt gehandhabt wurde, herausgegeben wurden. Zur Mobilisierung der Opposition wurde ferner verstärkt das Mittel der politischen Feste eingesetzt. Diese hatten zunächst den Charakter von Festessen zu Ehren liberaler Abgeordneter (z. B. „Welcker-Essen“), entwickelten sich aber im Jahr 1832 zu weit ausstrahlenden politischen Volksfesten. Zum größten und politisch brisantesten dieser Feste wurde das vom Press- und Vaterlandsverein organisierte „Hambacher Fest“ vom 27.–30. Mai 1832.

Öffentliche
Meinung

Zu diesem „Nationalfest der Deutschen“ (J. G. A. Wirth) versammelten sich ca. 30 000 Teilnehmer auf der Ruine des Hambacher Schlosses bei Neustadt an der Hardt in der Pfalz. In den Festreden wurde die Einheit Deutschlands auf der Basis der vollen und echten Volkssouveränität gefordert. Siebenpfeiffer rief zum Kampf gegen den Deutschen Bund, „diesen politischen Vatikan“, auf und verlangte „die nationaldemokratische Republik“; ähnlich argumentierte Wirth, der in der „Beseitigung der deutschen Fürstenthrone“ die Voraussetzung für eine freie und einheitliche nationale Entwicklung sah. Der Weg dazu, so Karl Brüggemann, sei die „legale Revolution“. Allerdings fand sich für den Antrag Siebenpfeifers, eine „provisorische Regierung“ zu bilden, die „als ein Nationalkonvent, als eine Nationalrepräsentation“ der Frankfurter Bundesversammlung gegenüberstehen sollte, keine Mehrheit. Statt dessen wurde beschlossen, den Press- und

Liberale Presse

Politische Feste

Hambacher Fest

Vaterlandsverein, den die bayerische Regierung schon am 1. März 1832 verboten hatte, zu einem „Deutschen Reformverein“ umzubilden.

Die in der Vereins- und Festbewegung engagierten Liberalen und Demokraten waren revolutionär in der Rhetorik, im politischen Handeln schreckten sie allerdings vor dem Versuch des gewaltsamen Umsturzes zurück. Gleichwohl gab das Hambacher Fest der Bundesversammlung in Frankfurt den letzten Anstoß zu einer entschiedenen Reaktionspolitik gegen die liberalen und nationalen Bestrebungen in Deutschland. Der Deutsche Bund hatte bislang auf die Kritik an seiner Politik mit Einzelmaßnahmen wie dem Verbot von Adressen an die Bundesversammlung (27. 10. 1831) und dem Verbot liberaler Presseorgane (2. 3. 1832) reagiert. Jetzt aber sah Metternich die Zeit zum „Zuschlagen“ gekommen. Die seit Oktober 1831 zwischen den Kabinetten von Österreich und Preußen geführten Beratungen über repressive Bundesmaßnahmen, in die im April 1832 auch die Regierungen von Bayern, Württemberg und Sachsen einbezogen worden waren, wurden nach dem Hambacher Fest intensiviert. Das Ergebnis waren zwei Bundesbeschlüsse „zur Aufrechterhaltung der gesetzlichen Ordnung und Ruhe im Deutschen Bund“. Die „Sechs Artikel“ vom 28. Juni 1832 zielten darauf ab, das monarchische Prinzip zu stärken und die Partizipationsansprüche der Länderparlamente zu beschneiden. Die Monarchen wurden verpflichtet, alle Forderungen und Beschlüsse ihrer Landstände, die mit den Bundespflichten kollidierten, zurückzuweisen. Bei „Widersetzlichkeit der Unterthanen gegen die Obrigkeit“ wurde die Bundesversammlung ermächtigt, notfalls in den Einzelstaaten „auch unaufgerufen zur Wiederherstellung der Ordnung und Sicherheit einzuschreiten“. Ferner wurde bekräftigt, dass die innere Gesetzgebung in den deutschen Staaten weder den Bundeszwecken noch den Bundespflichten der Einzelregierungen hinderlich sein durfte. Um sicherzustellen, dass diese Grundsätze beachtet wurden, beschloss die Bundesversammlung die Einsetzung einer Bundeskommission, die zunächst für den Zeitraum von sechs Jahren die Verhandlungen der einzelstaatlichen Parlamente überwachen und der Bundesversammlung Bericht erstatten sollte, wenn es zu bundeswidrigen Anträgen und Beschlüssen kam. Die Regierungen wurden aufgefordert, durch angemessene Vorkehrungen etwa im Hinblick auf die Geschäftsordnung ihrer Kammer Angriffe auf den Deutschen Bund in den Parlamenten zu verhindern. Schließlich wurde bekräftigt, dass die Auslegung der Bundesakte und der Wiener Schlussakte nur der Bundesversammlung zustand.

Die „Zehn Artikel“, die eine Woche nach den „Sechs Artikeln“ am 5. Juli 1832 von der Bundesversammlung beschlossen wurden, ent-

Revolutionäre
Rhetorik

Repressive
Bundesmaß-
nahmen

Sechs Artikel

Zehn Artikel

hielten eine Reihe von konkreten Verbotsmaßnahmen. Diese bezogen sich zum einen auf die Karlsbader Beschlüsse von 1819, deren konsequente Durchführung im Hinblick auf die Pressezensur und die Überwachung der Universitäten allen Regierungen nachdrücklich aufgegeben wurde. Hinzu kamen neue Maßnahmen zur Unterdrückung der politischen Opposition: Alle politischen Vereine wurden verboten; Volksfeste und Volksversammlungen durften nur noch mit staatlicher Genehmigung stattfinden, wobei es untersagt war, dabei „öffentliche Reden politischen Inhalts“ zu halten; das öffentliche Tragen von politischen Abzeichen in anderen als den eigenen Landesfarben war ebenso verboten wie das unautorisierte Aufstecken von Fahnen und das Errichten von Freiheitsbäumen; die polizeiliche Überwachung von Oppositionellen, seien es Einheimische oder Fremde, sollte intensiviert und koordiniert werden; geflohene politische Verbrecher sollten ausgeliefert werden.

Verbot politischer Vereine

Die liberale Opposition bewertete die „Ordonnanz des Bundestags“ als einen „Staatsstreich gegen die konstitutionellen Verfassungen“, wie es das in Freiburg erscheinende Blatt „Der Freisinnige“ am 14. Juli 1832 formulierte. In der Tat wurden durch die „Sechs Artikel“ die konstitutionellen Rechte in den deutschen Einzelstaaten erheblich eingeschränkt. Der Befürchtung, die einzelstaatliche Gesetzgebung werde nun unter die direkte Kuratel des Deutschen Bundes gestellt, versuchten einige Regierungen dadurch entgegenzuwirken, dass sie bei der Publikation der „Sechs Artikel“ erläuternde Erklärungen hinzufügten, in welchen die Unabhängigkeit der Einzelstaaten bekräftigt wurde. Die liberalen Abgeordneten ließen sich damit aber nicht beruhigen. In der württembergischen Kammer der Abgeordneten brachte am 13. Februar 1833 der Führer der liberalen Opposition Paul Pfizer den Antrag ein, die „Sechs Artikel“ „als für Württemberg nicht existirend“ zu betrachten, weil sie verfassungswidrig seien. König Wilhelm I. löste daraufhin am 22. März 1833 den Landtag auf.

Paul Pfizer

Auseinandersetzungen zwischen den Kammern der Abgeordneten und den Regierungen gab es nach 1830 in etlichen deutschen Staaten. Es ging dabei um grundsätzliche Fragen der konstitutionellen Rechte und der Gesetzgebung. Infolge der Bundesreaktionsbeschlüsse von 1832 gewannen die einzelstaatlichen Konflikte eine bundespolitische Dimension. Der Deutsche Bund setzte in vielen Fällen seinen Standpunkt mit indirekten diplomatischen Interventionen bei den Monarchen und Regierungen durch, die diese zu einem unnachgiebigen Kurs ermutigten. Zuweilen griff aber die Bundesversammlung auch direkt ein, um liberale Tendenzen zu unterdrücken. Die gravierendste

Konflikte in den Einzelstaaten

Einmischung des Bundes in die inneren Angelegenheiten eines Bundesmitglieds erfolgte im Großherzogtum Baden. Dort war es nach dem Thronwechsel im Jahr 1830 unter dem neuen Großherzog Leopold zu einer innenpolitischen Liberalisierung gekommen. Im Jahr 1831 hob die liberale Kammermehrheit die reaktionären Verfassungsänderungen von 1825 auf. Ferner setzte der Landtag ein neues Pressegesetz durch, das am 1. März 1832 in Kraft trat. Mit dem Gesetz wurde die Preszensur in Baden aufgehoben, zumindest für alle jene Zeitungen und Zeitschriften, die sich ausschließlich mit innerbadischen Themen befassten. Für Druckerzeugnisse, die sich ganz oder teilweise auf den Deutschen Bund oder andere Bundesmitglieder bezogen, sollte es bei der Vorzensur bleiben. Trotz dieser Einschränkung war die Einführung der Pressefreiheit in Baden mit dem geltenden Bundesrecht, insbesondere den Karlsbader Beschlüssen, nicht vereinbar. Am 5. Juli 1832 verlangte die Bundesversammlung die Suspendierung des badischen Pressegesetzes. Dem kam der badische Großherzog am 28. Juli nach, indem er – ohne Mitwirkung des Landtags – das Gesetz teilweise für unwirksam erklärte und die Zensur wieder einföhrte. Zu dieser Entscheidung trug maßgeblich die von Österreich und Preußen gegen Baden ausgesprochene Drohung bei, die Rücknahme des Pressegesetzes notfalls durch eine Bundesexekution sicherzustellen.

Großherzogtum
Baden

Das kompromisslose Vorgehen des Deutschen Bundes gegen alle freiheitlichen Regungen begünstigte die Radikalisierung in Teilen der politischen Opposition. Im Frühjahr 1833 entschloss sich eine kleine Gruppe von Studenten und jungen Akademikern zu dem Versuch, den deutschen Bundestag gewaltsam zu beseitigen. Am 3. April 1833 überfielen etwa 50 Aufständische die Hauptwache und die Konstablerwache in Frankfurt am Main. Allerdings gelang es weder, wie geplant, das Bundestagsgebäude in der Eschenheimer Gasse zu besetzen und die Bundestagsgesandten festzunehmen, noch wurde durch den „Frankfurter Wachensturm“ ein allgemeiner Volksaufstand ausgelöst. Das Fiasco des Frankfurter Unternehmens, das schon am 4. April von den städtischen Truppen niedergeschlagen wurde, belegte, dass es in Deutschland keine breite nationalrevolutionäre Bewegung gab. Gleichwohl nahm der Deutsche Bund, unter der energischen Leitung Metternichs, den „Wachensturm“ zum Anlass für weitere reaktionäre Maßnahmen. In der Stadt Frankfurt wurden am 15. April 1833 zum Schutz der Bundesversammlung 2500 Mann Bundesstruppen stationiert. Am 20. Juni 1833 setzte die Bundesversammlung eine neue Zentralbehörde ein, die das „Complott gegen den Bund“ untersuchen sollte. Diese Behörde ermittelte in den folgenden Jahren gegen über 2000 verdächtige Perso-

Radikalisierung

Frankfurter
Wachensturm

Zentralunter-
suchungsbehörde

nen, die im „Schwarzen Buch“ von 1838 und der „Gesamtinkulpanten-Tabelle“ von 1839/42 namentlich aufgelistet wurden.

Neben der Zentraluntersuchungsbehörde des Bundes führte noch eine weitere Stelle Ermittlungen gegen die „revolutionären Umtriebe“ durch: das geheime Mainzer Informationsbüro, das von Metternich im April 1833 eingerichtet wurde. Dieses Büro unterhielt ein weites Netz von Agenten und Spitzeln, die Metternich bis 1848 über die Aktivitäten der politischen Opposition in Deutschland wie auch im benachbarten Ausland unterrichteten.

Die seit 1832/33 erheblich intensivierte polizeiliche Überwachung, die von den Einzelstaaten betriebene juristische Verfolgung und die unter dem Druck der Bundesversammlung eingeleitete Rücknahme konstitutioneller Reformen dämmten die Bestrebungen sowohl der gemäßigten als auch der radikalen Oppositionskräfte, in Deutschland einen Kurswechsel hin zu einer nationalen und freiheitlichen Politik herbeizuführen, rasch ein. Jedoch ließ es der Deutsche Bund dabei nicht bewenden. Vielmehr wurde die angebliche Revolutionsgefahr dazu benutzt, das Rad der Entwicklung noch weiter zurückzudrehen. Um den „Übeln der Zeit“ durch energische Maßnahmen zu begegnen, schlug Österreich im August 1833 geheime Kabinettskonferenzen nach dem Vorbild der Karlsbader Verhandlungen von 1819 vor. Nach längeren Vorberatungen traten am 13. Januar 1834 Bevollmächtigte der deutschen Staaten in Wien zusammen, die sich am 12. Juni 1834 auf ein Schlussprotokoll einigten, das in sechzig Artikeln die „Grundsätze“ und „Maßregeln“ festhielt, nach denen der Bund wie die Einzelstaaten ihre künftige Politik auszurichten hatten. Das in der Wiener Schlussakte von 1820 formulierte „monarchische Prinzip“ wurde zu einer Handlungsanweisung verabsolutiert, die jeden konstitutionellen Fortschritt in Deutschland ausschloss: „Jede demselben widerstrebbende, auf eine Theilung der Staatsgewalt abzielende Behauptung ist unvereinbar mit dem Staatsrechte der im deutschen Bunde vereinigten Staaten, und kann bei keiner deutschen Verfassung in Anwendung kommen.“

Die ständischen Rechte wurden durch eine Vielzahl von Bestimmungen eingeschränkt. Während die verfassungsmäßigen Kompetenzen der Landtage vor allem bei der Budgetbewilligung und der Gesetzgebung ganz eng ausgelegt wurden, wurde den Regierungen ein weitgehendes Verordnungsrecht zugestanden, zu dessen Durchsetzung gegen etwaige parlamentarische Widerstände die „Bundeshülfe“ in Aussicht gestellt wurde. In zehn Artikeln wurden Maßnahmen zur bundeseinheitlichen Handhabung der Pressezensur vereinbart, wobei es

den Regierungen vor allem darauf ankam, „Censurlücken nirgends [zu] dulden“.

Neunzehn Artikel waren der verschärften Überwachung der Universitäten gewidmet. Auch hier wurde angestrebt, eine „Gleichförmigkeit“ herzustellen. Dies ging so weit, dass sogar die Termine der Semesterferien bundesweit einheitlich sein sollten. Die Reise-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit der Studenten wurde vollends beseitigt, ebenso die Berufsfreiheit der Dozenten, die an keiner deutschen Universität mehr angestellt werden durften, wenn sie in einem Land ihres Amtes entthoben worden waren.

Der größte Teil der „Sechzig Artikel“ wurde geheimgehalten. Formell zum Bundesbeschluss erhoben wurden lediglich die Vereinbarungen zur Einrichtung eines Bundesschiedsgerichts, das in Verfassungskonflikten zwischen den Regierungen und den Landtagen vermitteln sollte. Dieses fakultative Gericht erlangte keine Bedeutung, denn es wurde niemals angerufen.

Während sich die Wiener Kabinettskonferenz im Hinblick auf die Unterdrückung der politischen Opposition auf einen umfangreichen Maßnahmenkatalog verständigte, ließ sie die von einigen Regierungen ausgehenden Anregungen zu Reformen unbeachtet. Ein Antrag Hannovers, die handelspolitische Zusammenarbeit im Deutschen Bund zu intensivieren, um die wirtschaftliche Einheit Deutschlands zu fördern, wurde ebensowenig aufgegriffen wie der Vorschlag Sachsens, das „deutsche Nationalwohl“ durch ein allgemeines deutsches Münz-, Maß- und Gewichtssystem zu steigern. Der Deutsche Bund überließ das Feld der wirtschaftlichen Harmonisierung, das für die innere Nationsbildung eine große Bedeutung gewinnen sollte, dem unter preußischer Vorherrschaft stehenden Deutschen Zollverein, der am 1. Januar 1834 in Kraft getreten war. Die von den Liberalen begrüßte Zollunion eines großen Teils von Deutschland erfolgte ohne die Mitwirkung des Bundes gerade zu jenem Zeitpunkt, als sich der Bund auf die verschärfte antiliberalen und antinationalen Repression verständigte.

Mit den „Sechzig Artikeln“ war die repressive Energie des Deutschen Bundes aber noch nicht erschöpft. Es folgten in den nächsten Jahren weitere Unterdrückungsmaßnahmen. Am 15. Januar 1835 verfügte ein Bundesbeschluss eine strenge polizeiliche Aufsicht über wandernde Handwerksgesellen und verbot ihnen das Wandern in jene Länder und Orte, in denen oppositionelle Assoziationen geduldet wurden. Dies richtete sich in erster Linie gegen die deutschen Emigrantengruppen in der Schweiz, in der vor allem die radikalen Demokraten Zuflucht vor der Verfolgung in Deutschland gefunden hatten. In einem weiteren

Reform-
anregungen

Deutscher
Zollverein

Weitere Repressiv-
maßnahmen

„Junges Deutschland“

Bundesbeschluss vom 10. Dezember 1835 verpflichteten sich die deutschen Regierungen, die Schriften jener politisch engagierten Literaten wie Heinrich Heine, Karl Gutzkow, Ludwig Börne und anderer zu verbieten, die sich selbst den Namen „Junges Deutschland“ gegeben hatten. Das Ziel war es, „die Verbreitung dieser, die besten Gesinnungen verderbenden ... Literatur“ zu verhindern.

Heinrich Heine

**Prozesse gegen
Oppositionelle**

Fritz Reuter

Georg Büchner

Insgesamt trat der Deutsche Bund in seiner Repressionspolitik mit dem Anspruch auf, dass seine Maßregeln Vorrang gegenüber abweichenden landesrechtlichen Bestimmungen hätten. In der Unterdrückung der Opposition bewegte sich der Bund auf quasi-bundesstaatliche Verhältnisse zu. Aber gerade durch die koordinierte Bekämpfung der liberalen Nationalbewegung förderte der Bund andererseits „die nationsweite Gegnerschaft der liberalen Bewegung“ (R. Zerback), die sich zunächst mental und im weiteren Verlauf – vor allem in den 1840er Jahren – zunehmend auch organisatorisch-institutionell als nationale Partei verstand und etablierte. Heinrich Heine, der seit 1831 im Pariser Exil lebende Exponent des „Jungen Deutschland“, brachte dies in seinem satirischen Versepos „Deutschland. Ein Wintermärchen“ (1844) auf die Formel: „Die geistige Einheit gibt uns die Zensur“.

Die repressive Politik wurde besonders intensiv bis zum Ende der 1830er Jahre betrieben. In einer ganzen Reihe von Prozessen wurden die Wortführer des Press- und Vaterlandsvereins, die Organisatoren des Hambacher Festes, die Teilnehmer am Frankfurter Wachensturm, die Mitglieder der verbotenen Burschenschaften und andere missliebige Oppositionelle abgeurteilt. Die Gerichte sprachen teilweise langjährige Haftstrafen und sogar Todesurteile aus, davon allein 39 in Preußen. Allerdings wurde kein einziges Todesurteil vollstreckt, und auch die Inhaftierten wurden 1840 nach dem Thronwechsel in Preußen amnestiert. In Bayern wurden die letzten Verfahren 1839 eingestellt.

In vielen Einzelfällen hatte die Unterdrückungspolitik des Bundes und der Einzelstaaten schwerwiegende persönliche Folgen, wie etwa für den Schriftsteller Fritz Reuter, der nach seiner Verhaftung 1833 für sieben Jahre eingekerkert wurde und darüber in seiner Erzählung „Ut mine Festungstid“ (1862) berichtete. Andere wie Georg Büchner, der Verfasser des „Hessischen Landboten“ und Mitbegründer der geheimen „Gesellschaft für Menschenrechte“ (1834), wurden ins Exil getrieben.

Auf Dauer konnte die Repression die politische Opposition in Deutschland jedoch nicht ausschalten. Sie wirkte vielmehr kontraproduktiv, indem sie einen nationalen Solidarisierungseffekt auslöste, der schon nach wenigen Jahren zu einem Wiederaufleben der liberalen Na-

tionalbewegung führte und letztlich eine Vorbedingung der nationalen Revolution von 1848 bildete.

Die Solidarität der freiheitlich-nationalen Kräfte gegen die autoritäre Willkür der Monarchen manifestierte sich unübersehbar im Verfassungsstreit, der 1837 im Königreich Hannover ausbrach. Als der neue König Ernst August am 1. November 1837 die liberale Verfassung von 1833 für ungültig erklärte, erhoben dagegen sieben Professoren der Göttinger Universität Protest und erklärten, am Staatsgrundgesetz festzuhalten zu wollen. Ihre daraufhin verfügte Entlassung löste einen Proteststurm in ganz Deutschland aus. Die „Göttinger Sieben“ (Wilhelm Eduard Albrecht, Friedrich Christoph Dahlmann, Georg Gottfried Gervinus, Jacob und Wilhelm Grimm, Heinrich Ewald und Wilhelm Weber) wurden zu nationalen Märtyrern, sie galten als Verteidiger von Recht und Verfassung gegen monarchische Willkür. Eine bundespolitische Dimension gewann der Konflikt dadurch, dass sowohl die hannoversche Ständeversammlung als auch die Stadt Osnabrück bei der Bundesversammlung Beschwerde gegen das verfassungswidrige Handeln des Königs einlegten. Der Bund entschied jedoch am 5. September 1839, es liege keine Veranlassung zu einem Eingreifen vor. Damit legitimierte er die Position des Königs, der 1840 eine neue Verfassung für Hannover durchsetzte, die das monarchische Prinzip bekräftigte. In den Augen der deutschen Öffentlichkeit stellte sich der Deutsche Bund mit seiner Haltung „auf die Seite des Unrechts“ (E. R. Huber) und lieferte damit einen weiteren Beweis für seine grundsätzliche Ablehnung der konstitutionellen und freiheitlichen Rechte der Deutschen. Die unnachgiebige Unterdrückungspolitik des Bundes ließ sein Ansehen auf den Nullpunkt sinken. Gleichzeitig bereitete die Repression den Boden für die Revolution, die nur wenige Jahre später den Deutschen Bund gewaltsam beseitigen sollte. Einer der „Göttinger Sieben“, der Historiker Friedrich Christoph Dahlmann, hat diesen Zusammenhang bereits 1838 angedeutet: „Kann eine Landesverfassung vor den Augen des Bundes wie ein Spielzeug zerbrochen werden, eine Verfassung, von der es unmöglich ist zu leugnen, dass sie in anerkannter Wirksamkeit bestanden hat, dann ist über Deutschlands nächste Zukunft entschieden, aber auch über die Zukunft die dieser folgen wird.“

Göttinger Sieben

Friedrich Christoph Dahlmann

5. Neue Impulse und Reformdruck in den 1840er Jahren

Dem Deutschen Bund war es in den 1830er Jahren gelungen, durch das umfassende System der Unterdrückung die politische Organisierung der deutschen Nationalbewegung empfindlich zu stören, die öffentliche Reformdiskussion zu unterbinden und nahezu jegliche politische Opposition in Deutschland zu kriminalisieren. Die Bundesmaßnahmen führten zu einem Klima der Einschüchterung, und die staatlich organisierte Verfolgung der politischen Opponenten erreichte ein Ausmaß, wie es Deutschland zu keiner anderen Zeit des 19. Jahrhunderts erlebte. Dennoch gelang es nicht, die liberalen und nationalen Kräfte auf Dauer auszuschalten. Sie wirkten teilweise in der Illegalität weiter, teilweise fanden sie im benachbarten europäischen Ausland Unterschlupf, teilweise wichen sie auf andere Formen und Mittel aus, um ihre politischen Prinzipien zu propagieren. Besonders wirksam war in dieser Hinsicht die Strategie der kulturellen Nationalisierung, die in den 1840er Jahren eine breite öffentliche Resonanz fand und die zudem den großen Vorteil hatte, dass sie von der Obrigkeit nur schwer zu kriminalisieren war.

Kulturelle Nationalisierung

Rheinkrise

Bedrohung Deutschlands

Ein wichtiger Impuls für den Aufschwung des deutschen Kulturalismus ging von der so genannten Rheinkrise aus, die 1840/41 in Deutschland zu einer leidenschaftlichen Aufwallung des Nationalgefühls führte. Ausgelöst wurde die Krise von Frankreich, das in seiner Orientpolitik eine eklatante diplomatische Niederlage erlitten hatte, als sich die vier Großmächte Russland, Österreich, Großbritannien und Preußen in der Frage des Status des Osmanischen Reiches und Ägyptens gemeinsam gegen die französischen Interessen stellten. Dies wurde in Frankreich als nationale Demütigung empfunden, und die Regierung versuchte, getrieben von einer aufgebrachten Öffentlichkeit, das Fiasco ihrer Orientpolitik durch ein aktives Vorgehen in Mitteleuropa zu kompensieren. Konkret wurde die alte Forderung nach der Rheingrenze erhoben, die, so verlangten es die Pariser Regierung und die Presse, durch einen Krieg gegen Deutschland gewonnen werden sollte.

Der Deutsche Bund musste auf diese offene Bedrohung des Bundesgebietes reagieren, denn die Wahrung der äußeren Sicherheit und die Unverletzlichkeit der deutschen Grenzen waren der oberste Bundeszweck. Der Bundestag in Frankfurt leitete Verhandlungen über militärische Schutzmaßnahmen ein und nahm auch neue Bemühungen zur

Reform der Bundeskriegsverfassung auf. Parallel dazu gab es seit dem Sommer 1840 Militärverhandlungen zwischen Österreich und Preußen. In den Verhandlungen am Bund wie in den bilateralen Kontakten der Großmächte traten jedoch vielfältige Interessengegensätze zutage, die es verhinderten, dass der Deutsche Bund sich als entschlossener Verteidiger der nationalen Integrität profilieren konnte. Zu konkreten Absprachen kam es auf Bundesebene erst, als die Krise schon abflaute.

Versagen des Bundes

Der Bund hatte nicht die nationale Einigkeit und Stärke gezeigt, die die deutsche Öffentlichkeit erwartete. Es verstärkte sich mithin in Deutschland der Eindruck, dass der Deutsche Bund kein verlässlicher Garant der nationalen Interessen war. Die Bedrohung der deutschen Grenzen rief ferner eine hochgradige Emotionalisierung des nationalen Diskurses hervor. Das emphatische Nationalgefühl fand seinen Ausdruck in einer Flut von patriotischen Gedichten und Liedern, die die Einheit der deutschen Nation beschworen und die Entschlossenheit bekundeten, allen Angriffen auf Deutschland entgegenzutreten. Nikolaus Becker schrieb 1840 sein Gedicht „Sie sollen ihn nicht haben, den freien deutschen Rhein“, das in zahlreichen Vertonungen als „Rheinlied“ Furore machte. Zur gleichen Zeit verfasste Max Schneckenburger sein Gedicht „Die Wacht am Rhein“, und August Heinrich Hoffmann von Fallersleben schrieb am 26. August 1841 auf Helgoland „Das Lied der Deutschen“, das in der dritten Strophe in dem Aufruf gipfelte: „Einigkeit und Recht und Freiheit / Für das deutsche Vaterland! / Danach lasst uns alle streben / Brüderlich mit Herz und Hand!“ Das Lied wurde mit einer 1797 von Joseph Haydn komponierten Melodie vertont und am 5. Oktober 1841 in Hamburg im Rahmen einer Ehrung von Carl Theodor Welcker erstmals öffentlich aufgeführt.

Emotionalisierung

Rheinlieder

In den Folgejahren wurde die politische Lyrik zu einem wirksamen, breite Massen erreichenden Medium zur Mobilisierung nationaler Gefühle. Die kurzen, einprägsamen Texte und Melodien waren, einmal in die Welt gesetzt, mit den Mitteln der Zensur nicht mehr zu bekämpfen, denn sie existierten in den Köpfen der Menschen und konnten jederzeit, im privaten wie im öffentlichen Leben, abgerufen werden. Darauf setzte im Laufe der 1840er Jahre eine ganze Reihe von politischen Schriftstellern, deren Lyrik sich zunehmend radikalierte. Zahlreiche „Oppositionslyriker“ (Th. Nipperdey) wie Ferdinand Freiligrath, Anastasius Grün, Franz Dingelstedt und Robert Prutz übten in ihren Gedichten scharfe Kritik an der bestehenden Ordnung und riefen zu deren Veränderung auf. „Ein Schwert in eurer Hand ist das Gedicht“ schrieb 1843 Georg Herwegh in dem Gedicht „Die Partei“, das die Dichter dazu aufrief, für des Volkes Zukunft Partei zu nehmen.

Politische Lyrik

Georg Herwegh

Nationalsymbole	Zu einem wichtigen Medium des kulturellen Nationalismus wurde nach 1840 die Architektur. Sie bot die Möglichkeit, den öffentlichen Raum mit nationalen Symbolen zu besetzen, welche die deutschen Regierungen und die Bundesversammlung permanent und unübersehbar an das Verlangen nach nationaler Einigung erinnerten. So wurde der Kölner Dom, dessen Bau seit der Reformation unvollendet geblieben war, zu einem Symbol deutscher Einheit. Die vom 1840 gegründeten Dombauverein betriebene Wiederaufnahme der Bauarbeiten wurde 1842 mit einem großen Dombaufest gefeiert, an dem der preußische König Friedrich Wilhelm IV. und der österreichische Erzherzog Johann teilnahmen. Die demonstrativ bekundete Einigkeit der beiden deutschen Vormächte bei diesem nationalen Werk rief in der Öffentlichkeit große Hoffnungen im Hinblick auf eine politische Einigung Deutschlands hervor.
Nationaldenkmäler	Sichtbarer Ausdruck des Nationalisierungsschubs waren ferner die zahlreichen Denkmäler, die seit Ende der 1830er Jahre auf Initiative des national gesinnten Bürgertums errichtet wurden. In ihnen wurden bedeutende Figuren der deutschen Kulturgeschichte als nationale Galionsfiguren präsentiert. Johannes Gutenberg, dem 1837 in Mainz ein großes Denkmal gesetzt wurde, Friedrich Schiller (Stuttgart 1839), Albrecht Dürer (Nürnberg 1840) und Johann Wolfgang von Goethe (Frankfurt 1844) wurden als Helden des deutschen Volkes dargestellt. Die ihnen gewidmeten Monamente wurden als „Nationaldenkmäler“ verstanden, die ein kulturelles Nationalerbe visualisierten und dabei gleichzeitig an die noch immer nicht erreichte politische Einheit Deutschlands gemahnten bzw. einen öffentlichen Appell zu deren baulicher Herstellung bildeten.
Germanistentage	Die Politisierung des Kulturellen lässt sich in den 1840er Jahren ferner im Aufbau nationaler Vernetzungen im Bereich der Wissenschaft und des Vereins- und Verbandswesens beobachten. So fanden 1846 in Frankfurt am Main und 1847 in Lübeck die ersten Germanistentage statt, zu denen sich Gelehrte aus allen deutschen Regionen als „geistige Landtage“ (H. von Treitschke) der Nation versammelten. Das Assoziationswesen expandierte unaufhaltsam, und viele Berufsgruppen organisierten sich in nationalen Fachverbänden. Die Entstehung gesamtdeutscher Dachverbände war per se schon eine Manifestation des Willens zur Nation, durch die das bundesgesetzliche Verbot politischer Vereine de facto unterlaufen wurde. Hinzu kam, dass in den kulturellen, wissenschaftlichen, wirtschaftlichen und mildtätigen Vereinen, ob sie nun lokal, regional oder national operierten, der nationale Bürgersinn ein wesentliches Element der Vergemeinschaftung bildete. Die national-
Nationales Verbandswesen	

politische Funktion der Vereine trat ganz offen zutage bei den großen Festen wie etwa dem Allgemeinen Deutschen Sängerfest 1847 in Lübeck oder dem im gleichen Jahr in Frankfurt am Main veranstalteten großen Turnfest. Je emphatischer sich auf gesamtdeutschen Verbundstagen und Vereinsfesten die kulturelle Einheit Deutschlands manifestierte, um so deutlicher wurde damit auch auf die Weigerung der Regierungen und des Deutschen Bundes verwiesen, die politische Einheit zu zulassen.

Sängerfest
Turnfest

Gleichzeitig lief in den 1840er Jahren das im vorangegangenen Jahrzehnt organisierte Repressionssystem zunehmend ins Leere. Die Bundesgesetze waren einige Jahre lang wirksame Instrumente zur Maßregelung einer überschaubaren Gruppe von Oppositionellen, zur Kontrolle der Presse und zur Disziplinierung der einzelstaatlichen Parlamente gewesen. Sie reichten aber nicht aus, um den auf politischer, ökonomischer, sozialer und kultureller Ebene nach 1840 immer intensiver geführten nationalen Diskurs zu unterdrücken. Um zu verhindern, dass sich die liberale Nationalbewegung in Deutschland zu einer vernetzten Massenbewegung entwickelte, die ihre Ansprüche über eine Vielzahl von Kanälen verbreitete, wäre ein Maß an repressiver Energie erforderlich gewesen, über das allenfalls die zentralistisch organisierten autoritären bzw. totalitären Regime des 20. Jahrhunderts verfügten, nicht aber der deutsche Staatenbund des 19. Jahrhunderts.

Grenzen der
Repression

Bei den Regierungen und innerhalb der Bundesversammlung selbst gewann nach 1840 die Erkenntnis an Boden, dass das Streben nach Einheit und Freiheit in Deutschland nicht mit den Mitteln der Unterdrückung zu bändigen war. Zwar blieb der gesamte seit 1819 eingeführte repressive Maßnahmenkatalog des Bundes formal bis 1848 in Kraft, doch wurde er vielerorts nicht mehr so konsequent angewandt wie in den 1820er und 1830er Jahren. Zentrale Komponenten und Institutionen des Systems der Reaktion wurden auf Eis gelegt. So beschloss die Bundesversammlung am 25. August 1842 die Vertagung der 1833 geschaffenen Zentraluntersuchungsbehörde, die bis 1848 nicht mehr tätig wurde. Im gleichen Jahr wurde die Bundesintervention in Frankfurt, die nach dem „Wachensturm“ eingeleitet worden war, beendet. Als im Jahr 1844 Carl Theodor Welcker die geheimen „Sechzig Artikel“ von 1834 veröffentlichte und daraufhin die zweite badische Kammer die Beschlüsse der Wiener Kabinettskonferenz kurzerhand für verfassungswidrig erklärte, nahm die Bundesversammlung das ohne weitere Reaktion hin.

Die Wirksamkeit des Repressionsapparats erfuhr eine entscheidende Schwächung durch die Abkehr Preußens vom Metternichschen

Thronwechsel in Preußen System der Unterdrückung in Deutschland. Nach dem Thronwechsel von 1840 schlug der neue preußische König Friedrich Wilhelm IV. einen Kurs der Versöhnung und Erneuerung ein. Er rehabilitierte die „Göttinger Sieben“ und bekannte sich zur nationalen Entwicklung Deutschlands, wobei er auf romantisch verklärte Vorstellungen von alter germanischer Freiheit und eines christlich-paternalistischen Gemeinwesens zurückgriff. Gewiss entsprachen das Ideal der alten deutschen „Liberität“ und der Rekurs auf den mittelalterlichen Reichspatriotismus nicht dem aktuellen Streben nach politischer Freiheit und nationaler Einheit, doch riefen die öffentlichen Bekundungen des Königs – etwa beim Kölner Domfest – bei vielen Anhängern der Nationalbewegung Hoffnungen auf eine bessere Entwicklung hervor.

Bundesreform Praktische Konsequenzen hatte die neue Haltung der preußischen Staatsführung in der Bundespolitik. Hier setzten die Vertreter Preußens nicht mehr einseitig auf die Unterdrückung. Sie sprachen sich vielmehr für eine Reform des Deutschen Bundes im nationalen Sinne aus. Friedrich Wilhelm IV. drängte in Wien darauf, am Bundestag „etwas Positives, Entschiedenes und Entscheidendes [zu unternehmen], was das Nationalgefühl erhebe und beruhige“. Mit diesen Worten wandte er sich 1845 gegen den österreichischen Vorschlag, die Bundeszentralbehörde für politische Untersuchungen wiederzubeleben. Die preußische Haltung führte dazu, dass es in der zweiten Hälfte der 1840er Jahre im Deutschen Bund „zu keiner institutionell verankerten und zentral gelehnten Verfolgung mehr kommen“ konnte (G. Ensthaler).

Vielmehr erodierte das scheinbar so fest gefügte System der Reaktion zusehends. Zwar versuchte die Bundesversammlung durch Verbote die Verbreitung missliebiger Schriften zu verhindern. Entsprechende Bundesbeschlüsse ergingen 1841 gegen eine Flugschrift des preußischen Liberalen Johann Jacoby, in der die Einlösung des preußischen Verfassungsversprechens verlangt wurde, 1843 gegen die von Arnold Ruge herausgegebenen „Deutschen Jahrbücher für Wissenschaft und Kunst“ sowie von 1844 bis 1848 mehrfach gegen politische Verlage im Ausland, vor allem in der Schweiz. Diese Maßnahmen konnten aber nicht verhindern, dass die seit 1819 erlassenen Zensurbestimmungen von vielen Einzelstaaten nicht mehr konsequent durchgesetzt wurden.

Zu umfassenderen repressiven Maßnahmen war die Bundesversammlung nicht mehr in der Lage. Symptomatisch dafür waren die erfolglosen Bestrebungen zur Schaffung eines gleichförmigen, restriktiven Presserechts für alle deutschen Staaten. In den Verhandlungen, die darüber seit Ende 1842 zwischen den einzelnen Regierungen und

seit 1846 auch auf Bundesebene geführt wurden, traten die Divergenzen zwischen dem konservativen, von Österreich angeführten Lager und den für eine Liberalisierung der Zensur plädierenden Regierungen mit Preußen an der Spitze deutlich zutage. Dies ging soweit, dass sich die Gesandten Preußens und Sachsen am 9. September 1847 in der Bundesversammlung für „eine censurfreie Presse“ aussprachen und damit das seit 1819 praktizierte Zensurwesen in Frage stellten.

Das Jahr 1847 markierte in der Bundespolitik nicht allein wegen des in der Bundesversammlung offen ausgetragenen Streits über das Presserecht einen Einschnitt. Parallel dazu erhoben einige Regierungen die Forderung nach einer Bundesreform. Der *Spiritus rector* dieses Ansatzes, der statt rein obstruktiver Reaktion auf konstruktive Reform setzte, war der Außenpolitische Berater des preußischen Königs Joseph Maria von Radowitz. Seine Mitte der 1840er Jahre entwickelten Ideen stießen vor allem bei der badischen Regierung auf Resonanz. Der Schritt von der gedanklichen Konzeption hin zur praktischen Ausführung einer Bundesreform wurde im Herbst 1847 vollzogen, unter dem Eindruck der zunehmenden krisenhaften Entwicklungen sowohl im Inneren Deutschlands als auch auf äußerpolitischer Ebene (Schweizer Sonderbundskrieg). Wenige Wochen nachdem die südwestdeutschen Demokraten und Liberalen auf Versammlungen in Offenburg (12. September 1847) und Heppenheim (9./10. Oktober 1847) ihre Programme für durchgreifende nationale und liberale Reformen präsentiert hatten, forderte am 27. November der badische Bundestagsgesandte Friedrich von Blittersdorff in einem Schreiben an den Präsidialgesandten Münch-Bellinghausen Österreich dazu auf, „für Deutschland das deutsche Banner zu entfalten“ und in der Bundesversammlung eine „das Nationalgefühl der Deutschen“ berücksichtigende Politik einzuschlagen. Konkret dachte er dabei an eine nationale Gesetzgebung zur Förderung der Einigung Deutschlands. Ein umfassenderes Reformprojekt legte gleichfalls Ende November Radowitz in einer Denkschrift vor. Vorgeschlagen wurden darin die Abschaffung der Zensur, die Vereinheitlichung des Bundesmilitärwesens, die Einsetzung eines obersten Bundesgerichts, die bundesweite Rechtsvereinheitlichung und die allgemeine Regulierung der „materiellen Interessen“ (u. a. durch die Ausdehnung des Zollvereins auf das gesamte Bundesgebiet). Die Durchführung der Reformen sollte Bundeskommissionen unter Beteiligung von Sachverständigen „aus allen Theilen Deutschlands“ übertragen werden. Ziel war es, im Rahmen des Deutschen Bundes Institutionen zu schaffen, „in welchen die Nation sich und Anderen als ein Ganzes erscheint und fühlt“.

Joseph Maria von
Radowitz

Versammlungen
der Liberalen und
Demokraten

Friedrich von
Blittersdorff

Reformplan
Radowitz‘

Ende November 1847 und im März 1848 unternahm Radowitz zwei diplomatische Missionen nach Wien, um die österreichische Regierung für den Bundesreformplan zu gewinnen. Am 10. März vereinbarten Preußen und Österreich schließlich die Einberufung einer Ministerkonferenz, die am 25. März 1848 in Dresden zusammentraten und über die Bundesreform beraten sollte. Zu dieser Zeit hatte aber bereits die Revolution begonnen und der Weg zur Rettung des Deutschen Bundes durch eine Reform war versperrt.

6. Die Revolution von 1848/49 – das Ende des „Systems Metternich“

Die liberale und nationale Revolution, die Ende Februar 1848 in Deutschland ausbrach, richtete sich einerseits gegen die staatenbündische Ordnung des Deutschen Bundes, die durch einen nationalen Bundesstaat ersetzt werden sollte. Andererseits strebten die revolutionären Kräfte die Beseitigung des seit Jahrzehnten praktizierten Systems der obrigkeitlichen Unterdrückung und die Verwirklichung einer liberalen, in ihren Grund- und Freiheitsrechten durch eine Verfassung geschützten Staatsbürgerschaft an. Die repressive Ordnung des Deutschen Bundes brach schon im März 1848 zusammen, als politische Organisation blieb der Bund allerdings noch bis zum Sommer 1848 bestehen. In dieser Zeit setzte die Bundesversammlung alles daran, sich an die Spitze des Strebens nach nationaler Einigung zu stellen, um auf diese Weise ihren Fortbestand zu sichern. Bereits am 29. Februar 1848 reagierte die Bundesversammlung auf den Umsturz in Frankreich und die davon ausgehenden Wirkungen im Süden und Westen Deutschlands mit der Einsetzung eines Ausschusses, dem aufgetragen wurde, unverzüglich einen Bericht über die Lage Deutschlands und die vom Bund zu ergreifenden Maßnahmen vorzulegen. Schon am nächsten Tag, dem 1. März, erstattete der Ausschussvorsitzende, der preußische Bundestagsgesandte Dönhoff, in der Bundesversammlung einen Vortrag, in dem als erste Maßnahme vorgeschlagen wurde, dem in der deutschen Öffentlichkeit allerorten geäußerten dringenden „Verlangen nach Einigung aller nationalen Kräfte“ unverzüglich einen „legalen Anhaltpunct“ zu geben: „Dieser Anhaltpunct ist aber nur der Bundestag selbst, und es wird sich mithin nur darum handeln, dieß öffentlich auszusprechen.“ Noch am gleichen Tag wurde in den Frankfurter Zeitungen eine offizielle Bekanntmachung der Bundesversammlung veröf-

Ende der
Repression

Reformausschuss

fentlicht, mit der sich diese „als das gesetzliche Organ der nationalen und politischen Einheit Deutschlands“ an die deutschen Regierungen und das deutsche Volk wandte.

Darin wurde zur Aufrechterhaltung der gesetzlichen Ruhe und Ordnung aufgerufen, zugleich aber versprochen, der Bund werde mit allen Kräften für die äußere Sicherheit Deutschlands „sowie für die Förderung der nationalen Interessen und des nationalen Lebens im Innern“ sorgen. Um das Vertrauen der Öffentlichkeit zu gewinnen, hob der Bundestag am 3. März 1848 die 1819 eingeführte Pressezensur auf, am 9. März erkannte er die Farben schwarz-rot-gold als Bundesfarben an, und am 2. April wurden alle seit 1819 erlassenen Ausnahmegerichte förmlich außer Kraft gesetzt. Das Metternichsche Unterdrückungssystem war damit nur wenige Tage nach dem Sturz des bundesweit verhassten österreichischen Staatskanzlers, der nach dem Wiener Aufstand am 15. März nach England geflohen war, vollkommen beseitigt.

Die Bundesversammlung ging aber noch weiter, indem sie eine Revision der Bundesverfassung „auf wahrhaft zeitgemäßer und nationaler Basis“ ins Auge fasste. Zu diesem Zweck beschloss der Bundestag am 10. März 1848 entsprechend der Stimmenverteilung im Engeren Rat der Bundesversammlung die Einberufung von siebzehn „Männern des allgemeinen Vertrauens“ mit dem Auftrag, die Revision der Bundesverfassung vorzubereiten. Dem Siebzehnerausschuss gehörten so prominente Liberale wie Friedrich Daniel Bassermann, Friedrich Christoph Dahlmann, Johann Gustav Droysen, Georg Gottfried Gervinus und Sylvester Jordan an.

Zur inhaltlichen Ausrichtung der Bundesreform gab es im Laufe des März mehrere Anregungen von Seiten der deutschen Regierungen. Diese gingen grundsätzlich von der Erhaltung des Deutschen Bundes aus, der zwar um nationale Komponenten ergänzt, aber nicht in einen voll ausgebildeten Bundesstaat umgewandelt werden sollte. Die Absicht ging dahin, ein möglichst hohes Maß an monarchischer Souveränität und einzelstaatlicher Eigenständigkeit zu bewahren, und dies schien sich am besten in der Beibehaltung einer föderativen Bundesordnung verwirklichen zu lassen. Als erste stellte am 9. März 1848 die badische Regierung in der Bundesversammlung einen Antrag „zur vollkommenen Ausbildung des Organs des Deutschen Bundes“ durch „weitere Einrichtungen, insbesondere eine ständische Vertretung der deutschen Bundesländer bei der Bundesversammlung“. Auch die bayrische Regierung instruierte am 16. März 1848 ihren Bundestagsgesandten über die Grundsätze, nach denen bei der bevorstehenden Bun-

Sturz Metternichs

Revision der
Bundesverfassung

Siebzehner-
ausschuss

Badischer Antrag
auf ständische
Vertretung

desreform zu verfahren sei. Bayern legte vor allem Wert darauf, dass die einzelstaatlichen Verfassungen „vollkommen aufrecht erhalten“ werden sollten.

Diese Pläne, die möglichst wenig an der alten staatenbündischen Verfassung änderten wollten und vor allem die Beibehaltung der bisherigen Stellung der Einzelstaaten anstrebten, wurden ab Mitte März von der politischen Entwicklung rasch überholt. Die nationale Bewegung war an einer bloßen Reform des Bundes schon längst nicht mehr interessiert, sondern steuerte auf die Bildung einer völlig neuen politischen Ordnung in Form eines nationalen Bundesstaates zu. Nach dem Sieg der Revolution in Berlin sah sich auch der preußische König Friedrich Wilhelm IV. genötigt, die staatenbündische Ordnung als Ganzes zur Disposition zu stellen. In seinem Patent vom 18. März 1848 verlangte er, „daß Deutschland aus einem Staatenbund in einen Bundesstaat verwandelt werde“. Dies sollte durch eine „Reorganisation der Bundesverfassung“ erfolgen, die nur „im Verein der Fürsten mit dem Volke“ ausgeführt werden könne.

An dieser Zielvorgabe orientierten sich der Siebzehnerausschuss und der am 29. März zusätzlich eingesetzte Revisionsausschuss, der aus sieben Mitgliedern der Bundesversammlung selbst bestand. Die beiden Ausschüsse hielten am 30. März 1848 ihre erste gemeinsame Sitzung ab und verständigten sich dabei auf den noch am gleichen Tag von der Bundesversammlung gefassten Beschluss, mit welchem die Einzelstaaten aufgefordert wurden, allgemeine Wahlen zur Bildung einer Nationalvertretung anzuordnen. Diese sollte baldmöglichst am Sitz der Bundesversammlung in Frankfurt zusammentreten, „um zwischen den Regierungen und dem Volke das deutsche Verfassungswerk zu Stande zu bringen“. Die Modalitäten, nach denen die Wahlen vorgenommen werden sollten, präzisierte die Bundesversammlung in einem ebenfalls von den „Männern des öffentlichen Vertrauens“ vorbereiteten Beschluss vom 7. April 1848. Dieser sah ein möglichst weit gefasstes Wahlrecht ohne Zensusbestimmungen und religiöse Einschränkungen vor und schlug den 1. Mai als Termin für die Eröffnung der Nationalversammlung vor.

Mit diesen Beschlüssen, die nahezu zeitgleich mit den Verhandlungen des von liberalen Abgeordneten gebildeten Vorparlaments erfolgten, das vom 31. März bis 4. April in Frankfurt tagte, dokumentierte die Bundesversammlung ihren Anspruch, die Initiative in der deutschen Verfassungsfrage in der Hand zu behalten. Die Einberufung des Siebzehnerausschusses schien dem Deutschen Bund die Möglichkeit zu geben, „nicht nur an seinen legalrechtlichen Befugnissen festzu-

Nationaler
Bundesstaat

König Friedrich
Wilhelm IV.

Revisions-
ausschuss

Allgemeine
Wahlen

Nationalver-
sammlung

Vorparlament

halten, sondern sich zum eigentlichen Träger der nationaldeutschen Verfassungsreform aufzuwerfen“ (E. R. Huber).

Der Siebzehnerausschuss nahm Anfang April die Beratungen über die Verfassungsrevision auf. Dabei hielt er sich nicht mit dem politisch aussichtslosen Versuch auf, lediglich eine Reform der bestehenden Bundesverfassung zu versuchen, sondern er entwarf eine völlig neue Reichsverfassung, welche mit der Wiener Ordnung von 1815 nichts mehr gemeinsam hatte. Der Siebzehnerausschuss konzipierte einen nationalen Bundesstaat, dessen Verfassung die bestehenden Bundesgrundgesetze vollkommen ignorierte und statt dessen eine eigenständige Schöpfung auf der Basis der liberalen Grundsätze darstellte. In nur drei Wochen stellten die „siebzehn Männer des öffentlichen Vertrauens“ den Entwurf für ein „Deutsches Reichsgrundgesetz“ fertig, den sie am 26. April 1848 der Bundesversammlung überreichten. Er hatte den ausdrücklichen Zweck, „an die Stelle des bisherigen Deutschen Bundes eine auf Nationaleinheit gebaute Verfassung“ zu setzen. Allerdings fand der Entwurf nicht die Zustimmung der großen Mehrheit der Liberalen und Demokraten, die einen nationalen Bundesstaat auf der Grundlage der Volkssouveränität verlangten. Den Regierungen und Monarchen wiederum ging er zu weit im Hinblick auf die Beschränkung der einzelstaatlichen Souveränität zugunsten des Reichs.

Der Siebzehnerentwurf war somit weder dazu geeignet, die Bundesverfassung zu reformieren, noch war er ein Mittel, um den Staatenbund in einen Bundesstaat umzuwandeln, noch erfüllte er die Erwartungen der revolutionären Nationalbewegung im Hinblick auf die neue Verfassung Deutschlands. Hinzu kam, dass die Absicht, die neue Ordnung durch die Organe des alten Deutschen Bundes herbeizuführen, mit dem Anspruch des Volkes kollidierte, sich selbst durch gewählte Vertreter eine neue, Freiheit und Einheit verbürgende Verfassung zu geben. Als sich am 18. Mai 1848 in der Frankfurter Paulskirche die deutsche Nationalversammlung konstituierte, die bereits am 24. Mai einen Verfassungsausschuss mit der Ausarbeitung einer nationalen Verfassung beauftragte, wurde klar, dass die von der Bundesversammlung bestimmten Ausschüsse sich mit ihren Vorschlägen nicht würden durchsetzen können. Auch wenn inzwischen liberale Persönlichkeiten die alten konservativen Bundestagsgesandten abgelöst hatten, bildete die Bundesversammlung spätestens seit dem Zusammentritt der Nationalversammlung kein Forum mehr, das einen Anspruch auf die Mitwirkung bei der Begründung der neuen Staats- und Verfassungsordnung erheben konnte.

Verfassungsplan
des Siebzehner-
ausschusses

Deutsches Reichs-
grundgesetz

Frankfurter Pauls-
kirche

Bundessexekutive Die Verfassungspolitik des Deutschen Bundes im Frühjahr 1848 lief somit ins Leere. Das gleiche gilt für die Bestrebungen der Bundesversammlung, für die Zeit bis zum Abschluss der Verfassungsberatungen eine provisorische Bundessexekutivgewalt einzusetzen. Zwar wurde auf Antrag des neuen badischen Bundestagsgesandten Welcker am 3. Mai 1848 die Berufung einer dreiköpfigen, „der Nation wie den Regierungen“ verantwortlichen „Vollziehungsbehörde“ beschlossen, doch kam es wegen des Protests des vom Vorparlament eingesetzten Fünfzigerausschusses und der Unentschlossenheit der Regierungen nicht zur Ausführung des Beschlusses. Die Schaffung der provisorischen Zentralgewalt blieb damit ebenso der Paulskirche vorbehalten wie die Ausarbeitung und Verabschiedung der neuen Reichsverfassung. Mit diesen Weichenstellungen wurde der Deutsche Bund vollends delegitimiert und überflüssig gemacht. Die logische Konsequenz war seine Abschaffung, die durch das von der Nationalversammlung am 28. Juni 1848 verabschiedete Gesetz über die Einführung einer provisorischen Zentralgewalt für Deutschland erfolgte. Darin hieß es: „Mit dem Eintritte der Wirksamkeit der provisorischen Zentralgewalt hört das Bestehen des Bundestags auf“. Die Bundesversammlung erklärte am 12. Juli 1848 ihre Tätigkeit für beendet und übertrug ihre bis dahin ausgeübten Befugnisse auf den von der Nationalversammlung eingesetzten so genannten „Reichsverweser“, den österreichischen Erzherzog Johann, der die Leitung der Reichszentralgewalt übernommen hatte.

Ende der Bundesversammlung

7. Die Rückkehr zum Deutschen Bund 1849–1851

Gegenrevolution

Das Scheitern der nationalen Revolution, das sich im Herbst 1848 mit den Erfolgen der Gegenrevolution in Österreich und Preußen ankündigte und durch die militärische Niederschlagung der Reichsverfassungskampagne im Sommer 1849 besiegelt wurde, ebnete den Weg für eine Rückkehr zum Deutschen Bund. Dabei war ursprünglich weder von Österreich noch von Preußen und erst recht nicht von den deutschen Mittel- und Kleinstaaten eine unveränderte Wiedererrichtung des vormärzlichen Systems geplant. Am Ende führten jedoch die während der Revolutionszeit aufgebrochenen politischen Gegensätze insbesondere zwischen den beiden deutschen Vormächten dazu, dass der kleinste gemeinsame Nenner für eine nachrevolutionäre Ordnung in Deutschland in der Reaktivierung des Deutschen Bundes gefunden

Reaktivierung des Bundes

wurde, und zwar in der Form, wie sie die Bundesakte von 1815 und die Wiener Schlussakte von 1820 vorschrieben.

Die Restauration des Deutschen Bundes vollzog sich in mehreren Etappen. Nach der endgültigen Niederschlagung der Revolution einigten sich Österreich und Preußen am 30. September 1849 auf die Schaffung einer interimistischen Bundeszentralkommission. Deren Aufgabe sollte zwar „die Erhaltung des Deutschen Bundes als eines völkerrechtlichen Vereines der deutschen Fürsten und freien Städte“ sein. Doch war damit keine definitive Entscheidung für die Wiederherstellung der alten Bundesverfassung gefallen, denn die Gestaltung der inneren Verhältnisse Deutschlands wurde ausdrücklich der „freien Vereinbarung der einzelnen Staaten“ überlassen.

Österreich ging seit 1849 von der Rechtskontinuität des Deutschen Bundes aus und setzte auf die Wiederherstellung eines staatenbündischen Systems, in dem die Habsburgermonarchie wiederum eine hegemoniale Führungsposition einnehmen sollte. Diese sollte dadurch gestärkt und abgesichert werden, dass nun auch die außerdeutschen Provinzen Österreichs in den Bund eintraten. Gleichzeitig sollte nach den Plänen des österreichischen Handelsministers Karl Ludwig von Bruck und des Ministerpräsidenten Felix Fürst zu Schwarzenberg das erweiterte Bundesgebiet durch eine Zoll- und Handelsunion wirtschaftlich geeint werden.

Preußen verfolgte in den Jahren 1849 und 1850 genau entgegengesetzte Ziele. Die Berliner Regierung lehnte eine Wiederherstellung des Deutschen Bundes im Rahmen der Bundesgrundgesetze von 1815/20 ebenso ab wie den Plan Wiens, in Mitteleuropa eine weit über die Grenzen Deutschlands hinausreichende Föderativordnung zu schaffen, die geeignet sein würde, Österreichs politische Vormachtstellung zu zementieren und gleichzeitig die wirtschaftliche Führungsrolle Preußens, die dieses vor allem dem Zollverein verdankte, zu unterminieren. Dem großdeutsch-mitteleuropäischen Projekt Österreichs setzte Preußen ein kleindeutsches Projekt entgegen, das ihm selbst die Vorherrschaft in Deutschland sichern sollte. Die Weichen dafür wurden bereits im Mai 1849 gestellt, als sich Preußen mit Sachsen und Hannover auf die Bildung eines Bundesstaates einigte. Mit diesem „Deutschen Reich“ unter preußischer Führung sollte Österreich lediglich in einem „weiteren Bund“ in ein lockeres staatenbündisches Verhältnis treten. Österreich leistete erbitterten Widerstand gegen die so genannte „Union“, der im Laufe des Jahres 1849 immerhin 28 Staaten beitraten. Dem energischen österreichischen Ministerpräsidenten Fürst Schwarzenberg gelang es im Herbst und Winter, nicht nur die süddeutschen Mittelstaaten Bayern

Bundeszentralkommission

Österreichische Pläne

Preußische Ziele

Unionsprojekt

Felix Fürst zu Schwarzenberg

und Württemberg, sondern auch die Gründungsmitglieder der Union, Hannover und Sachsen, auf seine Seite zu ziehen. Im Laufe des Jahres 1850 verschärfe sich zunächst die politische Konfrontation, indem beide Großmächte alles daran setzten, ihre divergierenden Pläne zur Neuordnung Deutschlands zur Geltung zu bringen. Auf die im Januar 1850 in der Union durchgeführten Wahlen zum kleindeutschen „Reichstag“, der im März in Erfurt zusammentrat, um die neue „Rechtsverfassung“ zu verabschieden, reagierte Österreich am 26. April mit der Einladung an alle deutschen Staaten, sich am 10. Mai in Frankfurt zur Bildung eines „neuen provisorischen Bundeszentralorgans und demnächstiger Revision der Bundesverfassung“ einzufinden. Dreizehn Staaten, darunter vier bisherige Mitglieder der Union, nahmen an der Frankfurter Konferenz teil, während 22 deutsche Staaten am 12. Juni 1850 bei der Eröffnung des provisorischen Fürstenkollegiums der Union vertreten waren. Die am alten Sitz der Bundesversammlung in Frankfurt versammelten Vertreter der „bundestreuen“ Regierungen beschlossen am 7. August, die Bundesversammlung förmlich wieder einzuberufen.

An der Wiedereröffnung des Bundestags am 2. September 1850 nahmen zwölf Staaten teil. Der „Rumpfbundestag“ beanspruchte alle Kompetenzen der im Juli 1848 aufgelösten Bundesversammlung. Dies wurde politisch und militärisch in den folgenden Wochen brisant, als sich der „Rumpfbundestag“ in den kurhessischen Verfassungstreit und in den Konflikt um Schleswig-Holstein einschaltete. In beiden Fällen stellte sich der Bund auf die Seite der Obrigkeit, die ihre Herrschaftsansprüche gegen die jeweilige nationale und liberale Opposition durchsetzen wollte. In Kurhessen, das formal noch der Union angehörte, leitete der „Rumpfbundestag“ eine Bundesintervention gegen die renitente Kammeropposition ein, und in Holstein wurde auf Antrag des dänischen Königs Friedrich VII., der in seiner Eigenschaft als Herzog von Holstein und Lauenburg dem „Rumpfbundestag“ beigetreten war, die Bundesexekution zur Unterdrückung der nationaldeutschen Bewegung vorbereitet. Preußen antwortete auf diese Maßnahmen mit der Mobilmachung seines Heeres, was wiederum Österreich und seine Verbündeten Bayern und Württemberg zum Bregenzer Abkommen vom 12. Oktober 1850 veranlasste, in dem sie sich verpflichteten, „die Rechte und das Ansehen des Bundes mit allen ihnen zu Gebote stehenden Mitteln zu wahren“.

Damit rückte ein innerdeutscher Krieg zwischen den Unionsstaaten mit Preußen an der Spitze und den bundestreuen Staaten unter Führung Österreichs in greifbare Nähe. Als bayerische Truppen am 1. No-

Erfurter Reichstag

Frankfurter Konferenz

Wiedereröffnung des Bundestags

Konfrontation mit Preußen

Kriegsgefahr

vember 1850 im Auftrag des Bundes in Kurhessen einrückten und es am 8. November zu einem ersten Schusswechsel mit preußischen Einheiten kam, stand der Kriegsausbruch unmittelbar bevor. Auf starken diplomatischen Druck von Seiten Russlands hin trafen sich die Ministerpräsidenten von Österreich und Preußen, Schwarzenberg und Otto von Manteuffel, am 28. November zu Verhandlungen über eine friedliche Beilegung des Konflikts in der mährischen Stadt Olmütz. Am folgenden Tag schlossen sie die Olmützer Punktation ab, worin sich die Großmächte darauf verständigten, die Konflikte in Kurhessen und Schleswig-Holstein durch „die gemeinsame Entscheidung aller deutschen Regierungen“ beizulegen. Mit der Formulierung, es liege im allgemeinen Interesse, dass in beiden Fällen ein „den Grundgesetzen des Bundes entsprechender“ Zustand hergestellt werde, gab Preußen seinen Anspruch auf eine eigenständige, vom Deutschen Bund unabhängige Politik in Deutschland auf. Damit war das bundesstaatliche Unionsprojekt endgültig gescheitert und statt dessen der Weg frei für die Rückkehr zur staatenbündischen Ordnung.

Olmützer
Punktation

Allerdings herrschte allgemein, auch bei den bundestreuen Staaten, die Auffassung vor, dass der Deutsche Bund umfassend reformiert werden müsse, um den politischen, ökonomischen und militärischen Anforderungen der nachrevolutionären Zeit gerecht zu werden. Zu diesem Zweck vereinbarten Österreich und Preußen in Olmütz die Einberufung einer Ministerialkonferenz in Dresden, auf der alle ehemaligen Mitglieder des Deutschen Bundes über eine „gründliche Revision“ beziehungsweise „durchgreifende Reformen“ der Bundesverfassung beraten sollten, um den „Zustand innerer Zerrissenheit“ in Deutschland zu überwinden und die „gerechten Wünsche der Nation“ zu befriedigen, wie es in den Einladungen zur Konferenz hieß.

Dresdener
Konferenz

Sechs Monate lang, vom 23. Dezember 1850 bis zum 15. Mai 1851, wurde in Dresden intensiv über die Neugestaltung des Bundes verhandelt. Drei neue Institutionen sollten den Bund einerseits handlungsfähiger machen und ihn andererseits als nationale Kraft profilieren: eine starke Bundesexekutivbehörde, ein oberstes Bundesgericht und eine aus Abgeordneten der Einzelstaaten gebildete Volksvertretung. Hinzu kam eine Vielzahl von Vorschlägen für einheitliche Bundesgesetze, die auf die Harmonisierung der Wirtschafts- und Rechtsverhältnisse in Deutschland abzielten. Die Umsetzung dieses Reformprogramms hätte dem Deutschen Bund eine ganz neue Qualität verliehen und ihm die notwendigen Instrumente zur Verfügung gestellt, um eine wirklich föderative und zugleich integrative nationale Bundespolitik einzuleiten.

Neugestaltung
des Bundes

Scheitern der Bundesreform

Die vielfältigen Interessengegensätze zwischen den deutschen Groß-, Mittel- und Kleinstaaten verhinderten indessen eine derartige Fortentwicklung der Bundesverfassung. Über keinen der Reformvorschläge kam eine grundsätzliche Einigung zustande, und die Dresdener Konferenz wurde mit dem Beschluss beendet, die von den diversen Konferenzausschüssen erarbeiteten Vorlagen zur weiteren Beratung an die Bundesversammlung in Frankfurt zu übermitteln. In diese Bundesversammlung waren seit Ende März, als sich das Scheitern der Dresdener Verhandlungen andeutete, fast alle bisher abseits stehenden Staaten wieder eingetreten – Preußen unmittelbar vor dem Ende der Dresdener Konferenz am 14. Mai 1851. Damit wurde in Deutschland wieder jene politische Ordnung restauriert, die bis 1848 bestanden hatte.

8. Bundespolitik in den 1850er und 1860er Jahren – zwischen Reaktion und Reform

Reaktion

Die von vielen erhoffte Neuausrichtung der Bundespolitik war fehlgeschlagen, und damit endeten fürs erste auch die Bundesreformbemühungen. Statt dessen schlug der Deutsche Bund im Sommer 1851 einen reaktionären Kurs ein. Schon im Juli und August 1851 setzten die beiden Großmächte Österreich und Preußen, die unmittelbar vor dem Ende der Dresdener Konferenz ein geheimes Schutz- und Trutzbündnis abgeschlossen hatten, in der Bundesversammlung eine Reihe von reaktionären Maßnahmen durch. Öffentlich bekundeten die Großmächte, es gehe nun vor allem um die Wiederherstellung von „Ruhe und Ordnung“ in Deutschland, intern hieß es ganz unverblümt, es gelte, die „Partei des Umsturzes“ zu vernichten und einen „Vertilzungskrieg“ gegen die republikanische Presse zu führen.

Zwar wurden die vormärzlichen Unterdrückungsgesetze nicht wieder in Kraft gesetzt, doch wurden mehrere neue Beschlüsse zur Bekämpfung liberaler und nationaler Bestrebungen gefasst. Am 23. August 1851 erklärte die Bundesversammlung die von der Paulskirche erlassenen „Grundrechte des deutschen Volkes“ für aufgehoben. Am gleichen Tag erging ein Bundesbeschluss „zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“, der die Einzelstaaten aufforderte, etwa noch bestehende liberale Einrichtungen und Verfassungsbestimmungen zu beseitigen. Mit der Durchführung des Beschlusses wurde ein besonderer Bundesausschuss beauftragt. Dieser „Reaktionsausschuss“ trat am 3. Oktober 1851 zusammen und intervenierte bis 1857 in mehreren

**Reaktions-
ausschuss**

Fällen, um einzelstaatliche Verfassungsänderungen durchzusetzen. Im Fall von Bremen beantragte der Reaktionsausschuss sogar die Entsendung eines Bundeskommissars, der von 1852 bis 1854 den Senat der Hansestadt bei der Revision der Verfassung von 1849 unterstützte.

Neben den politischen Maßnahmen, die darauf abzielten, die unerwünschten Folgen der Revolution zu bekämpfen, wurden im Sommer 1851 militärische und polizeiliche Maßnahmen eingeleitet. Am 30. September 1851 beschloss die Bundesversammlung, ein Armeekorps von 12 000 Mann „zum Schutze der Bundesversammlung“ in der Nähe von Frankfurt zu stationieren. Im Herbst 1851 kam es in der Bundesversammlung zu Verhandlungen über die Errichtung einer zentralen Bundespolizeibehörde. Der Vorschlag dazu war von der preußischen Regierung gekommen, die in der Schaffung einer „deutschen Zentral-Polizei“ ein effektives Mittel zur bundesweit einheitlichen Bekämpfung der politischen Opposition erblickte. Die Bundespolizeibehörde sollte nach dem Plan, den Österreich und Preußen in die Bundesversammlung einbrachten, befugt sein, staatenübergreifende Ermittlungen durchzuführen, Polizeiaktionen zu koordinieren und in dringenden Fällen sogar durch eigene Kommissare „an Ort und Stelle [...] selbstständig einzuschreiten“. Gegen diesen Eingriff in ihre einzelstaatliche Souveränität setzten sich jedoch die mittelstaatlichen Regierungen, allen voran Bayern, energisch zur Wehr. Der Antrag zur Schaffung einer Bundespolizei fand in der Bundesversammlung keine Mehrheit. Hier stieß die Reaktionspolitik an ihre Grenzen, weil die einzelstaatlichen Regierungen nicht bereit waren, ihre Polizeigewalt dem Bund unterzuordnen.

Bundespolizeibehörde

Auch bei den Bemühungen zur Unterdrückung der freien Presse und der Einschränkung des Vereins- und Versammlungsrechts gelang es der Bundesversammlung nicht, das rigide Zensursystem des Vormärz wieder einzuführen. Die schon auf der Dresdener Konferenz vorgeschlagene Kontrolle der Presse führte zwar im Herbst 1851 zur Einsetzung eines Ausschusses zur Erarbeitung eines allgemeinen Bundespressegesetzes. Die preußische Regierung wollte sich darauf aber nicht einlassen, denn sie lehnte „ein grundsätzliches Eingreifen“ der Bundesversammlung „in jede, also auch die preußische Preßgesetzgebung“ strikt ab. Der Bund sollte nur „gewisse allgemeine Normen“ beschließen, welche den einzelstaatlichen Pressegesetzen als Richtschnur dienen sollten. Mit dieser Auffassung konnte sich Preußen in den langwierigen Verhandlungen letztendlich durchsetzen. Am 6. Juli 1854 beschloss die Bundesversammlung „Allgemeine Bestimmungen zur Verhinderung des Mißbrauchs der Presse“.

Bundespressegesetz

Bundespressebeschluss 1854

In 26 Paragraphen erlegte dieser Beschluss der Presse eine Vielzahl von Einschränkungen auf, die durchaus geeignet waren, die Freiheit und Unabhängigkeit der Presse erheblich zu beeinträchtigen. Allerdings griff der Deutsche Bund dabei nicht, wie in den Karlsbader Beschlüssen von 1819, auf das Mittel einer direkten Vorzensur zurück. Vielmehr bedrohte er alle, die an der Produktion, dem Vertrieb, ja nur an der Ausleihe von Zeitungen, Zeitschriften, Büchern, Flugschriften und bildlichen Darstellungen beteiligt waren, also die Verleger, Journalisten, Redakteure, Drucker und Buchhändler, mit dem Verlust ihrer beruflichen und ökonomischen Existenzgrundlage. Der strafbare „Mißbrauch der Pressefreiheit“ wurde so weit ausgedehnt, dass alles kriminalisiert werden konnte, was der Obrigkeit nicht gefiel: Neben dem Aufruf zum Hoch- oder Landesverrat oder zur Missachtung von Gesetzen waren künftig auch „Angriffe auf die Religion“, die „Grundlagen des Staates“ und die im Dienste des Staates stehenden Personen strafbar. Der Katalog der Strafmaßnahmen reichte vom Entzug der Gewerbebekonzession für Verlage und Buchhändler, der Einbehaltung der Zwangskaution, die auf alle periodischen Druckschriften erhoben wurde und bis zu 5000 Taler betragen konnte, über die Beschlagnahme und Vernichtung von Presseerzeugnissen und der zu ihrer Herstellung erforderlichen technischen Anlagen bis hin zum Verbot von Druckschriften und zur Verurteilung ihrer Urheber zu Geld- und Gefängnisstrafen.

Vereins- und
Versammlungs-
recht

Fast zeitgleich mit dem Beschluss über die Presse erließ die Bundesversammlung eine Reihe von Maßnahmen zur Einschränkung des Vereins- und Versammlungsrechts. Auch dieser Beschluss, der am 13. Juli 1854 gefasst wurde, war das Ergebnis langer und kontroverser Verhandlungen. Wiederum hatte die preußische Regierung sich geweigert, einem unmittelbaren Bundesgesetz zuzustimmen, weil ein solches als Ausdruck einer allgemeinen, gesamtdeutschen Legislativgewalt des Bundes hätte verstanden werden können. Statt dessen beharrte Preußen auf „möglichst wenige(n) und einfache(n) Grundsätze(n), deren nähere Ausführung und Anwendung der Landesgesetzgebung überlassen“ bleiben sollte. Wie beim Pressebeschluss kam es am Ende nur deshalb zu einer Einigung, weil der Bund auf jegliche direkte Einwirkung in die einzelstaatliche Politik und Verwaltung verzichtete.

Gleichwohl waren die materiellen Bestimmungen des Beschlusses über das Vereins- und Versammlungswesen gravierend. Im gesamten Bundesgebiet sollten nur noch Vereine geduldet werden, deren „Zwecke mit der Bundes- und Landesgesetzgebung im Einklange stehen und die öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht gefährden“. Poli-

tische Vereine bedurften grundsätzlich einer Genehmigung durch die staatlichen Behörden, und es wurde ihnen jede Verbindung mit anderen Vereinen verboten, um zu verhindern, dass sich nationale Vereine mit regionalen Untergliederungen bildeten. Im Hinblick auf das Versammlungswesen wurde den Landesregierungen nicht nur das Recht gegeben, alle Vereinsversammlungen, die sich mit öffentlichen Angelegenheiten beschäftigten, überwachen zu lassen, sondern die Behörden sollten auch befugt sein, jede Versammlung unverzüglich aufzulösen, wenn sie der Auffassung waren, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedroht sei. Schließlich verpflichteten sich sämtliche Bundesmitglieder, die in ihrem jeweiligen Territorium noch bestehenden Arbeitervereine binnen zwei Monaten aufzuheben.

Die von 1851 bis 1854 gefassten Beschlüsse waren zweifellos einschneidende Maßnahmen, die gegen eine freie bürgerliche Gesellschaft und eine liberale politische Ordnung gerichtet waren. Sie kriminalisierten die Ausübung politischer Opposition gegen die einzelnen Landesregierungen wie gegen den Deutschen Bund und gaben den staatlichen Behörden vielfältige Mittel zur willkürlichen Unterdrückung an die Hand.

Die Repression erreichte dennoch bei weitem nicht das Ausmaß der Verfolgungen der 1820er und 1830er Jahre. Gemessen an ihrem eigenen Anspruch, erwies sich die reaktionäre Politik des Deutschen Bundes nach 1851 als ein Fehlschlag. So wurden die Bundesbeschlüsse von 1854 längst nicht in allen Staaten umgesetzt. Bis 1858 war der Pressebeschluss nur in 23 Staaten vollzogen worden, die drei wichtigsten Bundesmitglieder Österreich, Preußen und Bayern setzten den Beschluss niemals förmlich in Kraft. Das Vereins- und Versammlungsrecht wurde gar nur in einer Minderheit der Einzelstaaten nach den Vorgaben des Deutschen Bundes geregelt. Dies wurde vielerorts durch Landesgesetze kompensiert, die schärfer gefasst waren als die Bundesbestimmungen. Teilweise blieb aber auch die Vereinsfreiheit in offenem Widerspruch zu den Beschlüssen des Bundes gesetzlich oder gar, wie in Sachsen-Coburg und Gotha, verfassungsrechtlich garantiert. Ganz offenkundig wurde das Scheitern der Bundesreaktionspolitik im Jahr 1859, als mit der Gründung des Deutschen Nationalvereins eine politische Organisation ins Leben trat, die nach den Maßgaben des Bundes sofort in allen deutschen Staaten hätte verboten werden müssen. Dazu waren aber einige Regierungen trotz heftiger Kritik von Seiten ihrer Bundesgenossen nicht bereit. In den nachfolgenden Jahren brach die Reaktionspolitik des Deutschen Bundes vollends zusammen, als einige Regierungen die Aufhebung der Beschlüsse von 1854 ver-

Fehlschlag der
Reaktion

Nationalverein

langten. Obwohl die Bundesversammlung dies verweigerte, setzten einige Staaten wie Baden, Württemberg und Sachsen die Bundesbeschlüsse einseitig außer Kraft.

Eine wesentliche Ursache für die halbherzige, nicht konsequent durchgeführte Reaktionspolitik des Bundes lag darin begründet, dass viele Regierungen selbst nicht davon überzeugt waren, eine Bundespolitik des reaktionären Stillstands auf Dauer durchhalten zu können. Vor allem in den Mittelstaaten Sachsen, Hessen-Darmstadt und Baden sowie bei einigen Kleinstaaten wie Sachsen-Weimar und Sachsen-Coburg und Gotha gewann in den 1850er Jahren bei den Regierenden die Auffassung an Boden, dass der Bestand des Deutschen Bundes auf Dauer nur gesichert werden könne, wenn seine Verfassung durch umfassende Reformen an die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst würde. Hieraus entstand eine Reformdiskussion, die im Laufe der fünfziger und sechziger Jahre immer breiter und intensiver wurde. Anfangs wurde diese Debatte nahezu ausschließlich auf gubernementaler beziehungsweise diplomatischer Ebene geführt. Nach dem weitgehend ergebnislosen Ende der Dresdner Konferenz stand seit dem Sommer 1851 bis zum Sommer 1854 die Reaktionspolitik im Vordergrund, während die Reformdiskussion nur noch von wenigen mittel- und kleinstaatlichen Politikern fortgeführt wurde.

Reformdiskussion

Dies änderte sich, als 1854 der Krimkrieg den Frieden in ganz Europa bedrohte und der Deutsche Bund von einzelnen Regierungen, bald aber auch von der Presse und der liberalen Opposition in den Landtagen aufgerufen wurde, die „nationalen Interessen“ Deutschlands in diesem Konflikt zu wahren. Wie sich rasch zeigte, war eine innere Bundesreform erforderlich, um außenpolitisch handlungsfähig zu sein. Die so genannte „orientalische Krise“ löste eine Flut von Vorschlägen zur Neugestaltung Deutschlands aus. Auf der Bamberger Konferenz vom 25.–30. Mai 1854 berieten die deutschen Mittelstaaten nicht nur über ihre Haltung zum Krimkrieg, sondern auch über eine Förderung der „gemeinsamen Angelegenheiten“ Deutschlands durch eine „Belebung der Bundestätigkeit“. Im folgenden Jahr schaltete sich die Öffentlichkeit in die Bundesreformdiskussion ein. Seit dem Sommer 1855 verlangten liberale Abgeordnete in mehreren deutschen Landtagen, eine Volksvertretung beim Deutschen Bund zu bilden. Von Regierungssseite drängte nun der sächsische Ministerpräsident Beust auf eine große Bundesreform, um „die Zukunft des föderativen Sistems in Deutschland“ sicherzustellen. Beust verfasste dazu 1856/57 mehrere umfangreiche Denkschriften und versuchte, die Mittelstaaten für eine gemeinsame Reformpolitik zu mobilisieren. Gegen eine engere Kooperation

Krimkrieg

Bamberger Konferenz 1854

Beusts Reformpläne

der „reindeutschen“ Staaten wandten sich aber die Großmächte Österreich und Preußen, die zudem in der Bundesreformfrage völlig unvereinbare Ansichten hatten. Die durch den Krimkrieg ausgelöste Reformdiskussion führte somit letztlich zu einer harten diplomatischen Konfrontation der beiden Führungsmächte, so dass die Bemühungen zur Umgestaltung des Bundes abermals in einer Sackgasse endeten.

Immerhin gelang es, der Rechtsvereinheitlichung im Rahmen des Deutschen Bundes neue Impulse zu geben. Aufgrund eines bayerischen Antrags vom 10. November 1855 beschloss die Bundesversammlung am 21. Januar 1856, Bundeskommissionen einzusetzen, um gleichförmige Gesetze und Bestimmungen über das Heimatrecht, die Auswanderung, das Handelsrecht und die Münz- und Maßsysteme herbeizuführen. Weitere Kodifikationsprojekte für ein einheitliches Urheberrecht, einen gleichförmigen Patentschutz, eine allgemeine deutsche Zivilprozessordnung und andere Materien wurden in den folgenden Jahren auf den Weg gebracht.

Die meisten dieser Vorschläge konnten letztlich nicht verwirklicht werden, was nicht an sachlichen Hindernissen lag, sondern vor allem am politisch motivierten Widerstand Preußens, das sich, angetrieben von seinem Bundestagsgesandten Otto von Bismarck (1851–1859), beharrlich weigerte, dem Deutschen Bund integrationspolitische Erfolge zuzugestehen. Dass es jedoch durchaus möglich war, bundeseinheitliche Gesetzeskodifikationen zustande zu bringen, demonstrierte das 911 Artikel umfassende „Allgemeine Deutsche Handelsgesetzbuch“, das nach vierjährigen Kommissionsverhandlungen am 31. Mai 1861 von der Bundesversammlung angenommen und in den folgenden Jahren in fast allen deutschen Staaten in Kraft gesetzt wurde. Einige andere der von Kommissionen des Bundes formulierten Entwürfe wie insbesondere das Urheberrecht (1864), die Maß- und Gewichtsordnung (1865) und die Zivilprozessordnung (1866) wurden wenige Jahre später im Norddeutschen Bund beziehungsweise im preußisch-deutschen Kaiserreich nahezu unverändert in die kleindeutsch-nationale Gesetzgebung übernommen. Der Deutsche Bund legte somit wichtige Grundlagen für die innere Nationsbildung in Deutschland, indem er etliche Bausteine der nationalen Rechtseinheit lieferte.

Dagegen gelang es nicht, das Kernproblem der deutschen Frage, die politische Organisation Deutschlands, im Rahmen des Bundesrechts zu lösen. Nachdem die Auseinandersetzungen darüber zu Jahresbeginn 1858 wegen der offenkundig unlösbarsten Gegensätze eingestellt worden waren, war es abermals eine außenpolitische Krise, die der Reformdebatte einen neuen Schub verlieh. Der Krieg zwischen Österreich

Rechtsvereinheitlichung

Widerstand Preußens

Handelsgesetzbuch

Italienischer Krieg

und dem Königreich Piemont-Sardinien in Oberitalien im Frühjahr 1859 warf erneut die Frage auf, wie der Deutsche Bund die nationalen Interessen im europäischen Mächtesystem vertreten könne und welche inneren Reformen erforderlich seien, um ihn dazu in die Lage zu setzen. Es entwickelte sich seit 1859 abermals eine intensive Reformdiskussion, an der alle politischen Akteure – Regierungen, Parlamente, Presse, Vereine – teilnahmen. Nach langen diplomatischen Sondierungen mündete die Reformdebatte, die nun auch wegen des permanenten öffentlichen Drucks – vor allem durch den Nationalverein – nicht mehr erlahmte, in einen groß angelegten Versuch, die Verfassung und Organisation des Deutschen Bundes umfassend zu reformieren. Der Staatenbund sollte auf eine Weise modernisiert werden, die ihn als politische Ordnung mit dem immer stärkeren Streben nach nationaler Einigung und der Beteiligung des Volkes an den nationalen Angelegenheiten vereinbar machen würde, ohne andererseits die Eigenständigkeit der Einzelstaaten und die Souveränität der Monarchen aufzugeben.

**Frankfurter
Fürstentag**

Dieser an die Quadratur des Kreises grenzende Versuch wurde auf dem Frankfurter Fürstentag von 1863 unternommen. An diesem Reformkongress, zu dem Kaiser Franz Josef I. von Österreich die Monarchen und Regierungen der im Bund vereinigten Staaten persönlich einlud, nahmen bis auf Preußen alle deutschen Staaten teil. Der Kaiser eröffnete am 16. August 1863 feierlich den Fürstentag und legte den „Entwurf einer Reformakte des Deutschen Bundes“ vor. Nach zweiwöchigen Verhandlungen wurde dieser Entwurf am 1. September 1863 in nur leicht veränderter Form als „Reformakte des Deutschen Bundes“ verabschiedet. Die Reformakte sollte als neues Bundesgrundgesetz neben die Bundesakte von 1815 und die Wiener Schlussakte von 1820 treten. Sie enthielt jene drei Institutionen, die seit 1850/51 zu den Kernelementen einer Bundesverfassungsreform gerechnet wurden: eine neue Bundesexekutive mit erweiterten Kompetenzen, eine Volksvertretung in Form einer von den einzelstaatlichen Parlamenten beschickten Delegiertenversammlung und ein Bundesgericht.

**Reformakte des
Deutschen Bundes**

Die Umsetzung dieses Reformprogramms, durch die der Deutsche Bund ganz erheblich verändert worden wäre, hing davon ab, ob es gelang, die preußische Regierung zur Zustimmung zu bewegen. Preußen war aber weit davon entfernt, einer Reform zuzustimmen, die den Deutschen Bund und seine Institutionen stärkte, weil es darin eine Schmälerung seiner eigenen Stellung zugunsten der Habsburgermonarchie erblickte. Bei der bloßen Obstruktion konnte es jedoch die Berliner Regierung angesichts des öffentlichen Verlangens nach nationalen Fortschritten nicht belassen. In der von Bismarck konzipierten Stel-

**Ablehnende
Haltung Preußens**

lungnahme Preußens zur Bundesreformakte, die König Wilhelm I. am 22. September 1863 an Kaiser Franz Josef I. übermittelte, wurde die Ablehnung der Bundesreformakte geschickt damit begründet, dass sie nicht in vollem Maße „die Gesammt-Interessen der deutschen Nation“ berücksichtigte. Eine Vorbedingung jeder Bundesreform, so legte es Preußen dar, sei die Einrichtung einer direkt gewählten Volksvertretung. Preußen machte sich damit die zentrale Forderung der liberalen Nationalbewegung zu eigen und sprach jeder Reform, die auf ein allgemeines Parlament verzichtete, die nationale Dimension ab.

Diese preußische Strategie war angesichts des antiparlamentarischen Kurses Bismarcks im preußischen Verfassungskonflikt zunächst noch wenig glaubwürdig. Sie war aber geeignet, den Deutschen Bund in die Defensive zu bringen und in der Öffentlichkeit jede Bundesreformpolitik zu diskreditieren, die nicht voll auf die nationalen Forderungen einging. Und in der Tat stellte der Deutsche Nationalverein in einer Resolution vom 15. Oktober 1863 fest, dass die Bundesreformakte „in keiner Weise den Ansprüchen der Nation auf Einheit und Freiheit“ genüge. Sie gefährde vielmehr die freiheitliche und konstitutionelle Entwicklung und müsse von daher von der „Nationalpartei“ mit aller Entschiedenheit bekämpft werden.

Die österreichische Regierung unternahm zur gleichen Zeit noch einen letzten Versuch, die Bundesreformakte zu retten, indem sie die deutschen Staaten dazu drängte, die Reformakte auch ohne preußische Zustimmung und Beteiligung umzusetzen. Darauf wollten aber nicht einmal ihre engsten Verbündeten, die süddeutschen Mittelstaaten, eingehen, denn sie befürchteten zu Recht in einem solchen Fall den Bruch des Bundes und eventuell sogar einen Krieg um die politische Vorherrschaft in Deutschland. Die Nürnberger Konferenz vom 23./24. Oktober 1863, an der sich nur eine Minderheit der von Österreich eingeladenen Staaten beteiligte, endete damit, dass auf eine praktische Durchsetzung der Bundesreformakte verzichtet wurde. Die Geschichte der Bundesreformversuche war damit definitiv an ihr Ende gelangt, die politische Weiterentwicklung Deutschlands im Rahmen des Deutschen Bundes war gescheitert.

Deutsches
Nationalparlament

Nürnberger
Konferenz

9. Die Auflösung des Deutschen Bundes 1863–1866

Seit dem Herbst 1863 war der Deutsche Bund innenpolitisch weitgehend paralysiert. Zwar wurde in den diversen Bundeskommissionen

Paralyse des
Bundes

weiter über die Vereinheitlichung des Rechtswesens verhandelt, doch was den Kern der deutschen Frage betraf, die künftige politische Ordnung Deutschlands, herrschte bundespolitisch völliger Stillstand. Alle Versuche, hier auf dem Weg der Reform und auf der Grundlage des geltenden Bundesrechts voranzukommen, mussten seit der gescheiterten Bundesreformakte aussichtslos erscheinen. Der Frankfurter Fürstentag hatte nicht zu einer substanzialen Bundesreform geführt, die den Weg für eine Annäherung des Deutschen Bundes an die deutsche Nationalbewegung geebnet hätte. Der Fehlschlag von Frankfurt vergrößerte vielmehr die Kluft zwischen dem Bund und der Nation, ein Prozess, der nun auch von der preußischen Regierung offen unterstützt wurde.

Mit dem Ende der Bundesreformpolitik stellte sich die Frage nach der weiteren Entwicklung in Deutschland drängender denn je. Dies um so mehr, als seit dem Herbst 1863 zum wiederholten Mal ein Problem in das Zentrum der deutschen und europäischen Politik trat, dessen nationale Implikationen schon mehrfach zu Verwerfungen innerhalb Deutschlands geführt hatten. Es war dies die so genannte Schleswig-Holstein-Frage, die sich dadurch erneut zugespitzt hatte, dass die dänische Regierung, die im Deutschen Bund vertreten war, Schritte einleitete, die im Widerspruch zu den geltenden völkerrechtlichen Verträgen darauf abzielten, Schleswig von Holstein zu trennen und es in den dänischen Gesamtstaat einzugliedern. Dies rief einerseits die deutsche

Schleswig-Holstein-Frage

Nationalbewegung auf den Plan, die darin einen Angriff auf die nationalen Interessen Deutschlands erblickte und verlangte, Schleswig und Holstein von Dänemark abzutrennen und die beiden Herzogtümer in einem neuen deutschen Staat unter der Regierung eines liberalen Fürsten aus dem Haus Augustenburg aufgehen zu lassen. Auch die Bundesversammlung in Frankfurt wehrte sich gegen die dänischen Pläne, weil sie gegen das Bundesrecht verstießen. Und schließlich legten die beiden deutschen Großmächte scharfen Protest gegen die Politik Dänemarks ein, welche die internationalen Abmachungen missachtete, wie sie 1852 in den Londoner Protokollen getroffen worden waren.

Zunächst schien die Bundesversammlung mit einer energischen Politik das Heft in die Hand zu nehmen. Sie beschloss am 1. Oktober 1863 eine Bundesexekution gegen Dänemark in Holstein und beauftragte mit der Durchführung Österreich, Preußen, Sachsen und Hannover. Der Vollzug der Exekution wurde am 7. Dezember 1863 angeordnet, und am 23. Dezember 1863 rückten sächsische und hannoveranische Truppen in Holstein und Lauenburg ein. Zwei Bundeskommissare übernahmen im Auftrag des Deutschen Bundes die Verwaltung der Herzogtümer und setzten eine neue Landesregierung ein.

Deutsche Nationalbewegung

Bundesexekution gegen Dänemark

Deutsche Großmächte kontra Deutscher Bund

Krieg gegen Dänemark

Schwächung des Bundes

Die deutschen Großmächte Österreich und Preußen wollten jedoch dem Bund nicht die Leitung in der Schleswig-Holstein-Politik überlassen. Nachdem sie in der Bundesversammlung mehrfach überstimmt worden waren, beriefen sich die Großmächte auf die Londoner Protokolle und ließen am 14. Januar 1864 in Frankfurt erklären, sie würden künftig ohne Rücksicht auf die Bundesbeschlüsse ihre Politik in den Elbherzogtümern und gegenüber Dänemark verfolgen. In der Folge wurde der Deutsche Bund, der gehofft hatte, durch die Vertretung der nationalen Interessen in Schleswig-Holstein sein Ansehen zu verbessern, völlig an den Rand gedrängt. Daran konnte auch die Tatsache nichts ändern, dass die Bundesversammlung in der ersten Jahreshälfte 1864 die Politik von Österreich und Preußen wiederholt als rechtswidrig und unzulässig kritisierte. Vielmehr besetzten Österreich und Preußen Anfang Februar 1864 Schleswig und Holstein, ohne zuvor die Zustimmung der Bundesversammlung einzuholen. Damit begann die militärische Auseinandersetzung zwischen Österreich, Preußen und Dänemark, die nicht mehr als Bundesexekution, sondern als Krieg zwischen drei souveränen Staaten ausgetragen wurde. Während der Konflikt noch im Gange war, versuchte der Deutsche Bund durch die Entsendung eines eigenen Bevollmächtigten zur Londoner Konferenz vom 25. April bis zum 25. Juni 1864 nach innen wie nach außen seine Rolle als Sachwalter der nationalen Interessen zu dokumentieren. Doch der Bundesbevollmächtigte, der sächsische Außenminister Beust, konnte in London das Ziel des Bundes, nämlich die Loslösung der Elbherzogtümer von Dänemark und ihre Konstituierung als neuer, souveräner deutscher Mittelstaat, nicht erreichen. Als Beust nach seiner Rückkehr versuchte, eine Verbindung zwischen der Lösung des Schleswig-Holstein-Konflikts und der Bundesreform herzustellen, indem er in seinem Bericht über die Londoner Konferenz von der Notwendigkeit einer parlamentarischen Vertretung am Bund sprach, erntete er nicht nur von den Regierungen Österreichs und Preußens scharfe Kritik, sondern auch von mittelstaatlichen Kollegen, die in der offenbar aussichtslosen Bundesreformfrage endlich Ruhe haben wollten.

Der national aufgeladene Konflikt um Schleswig-Holstein ließ sich somit nicht, wie einige Regierungen es erhofften, für eine populäre Bundespolitik benutzen und gab auch keinen Impuls zur Wiederaufnahme der Reformdebatte. Statt zu einer Konsolidierung des Deutschen Bundes führte das Schleswig-Holstein-Problem zur weiteren Schwächung des Staatenbundes und letztlich sogar zu seinem gewaltsamen Auseinanderbrechen. Denn nachdem Österreich und Preußen Dänemark besiegt und im Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864 die Abtre-

tung der Herzogtümer Schleswig und Holstein erzwungen hatten, führte der sich bald entzündende Streit zwischen Wien und Berlin über den künftigen Status der beiden Territorien in die offene Konfrontation. Die Differenzen konnten 1865 durch die Gasteiner Konvention vom 14. August, mit der Schleswig unter preußische und Holstein unter österreichische Verwaltung gestellt wurde, noch einmal notdürftig überbrückt werden.

Seit Februar 1866 benutzte dann aber Bismarck die Schleswig-Holstein-Frage als Mittel, um den endgültigen Bruch mit Österreich und dem Deutschen Bund herbeizuführen. Während Preußen einerseits Vorbereitungen zur militärischen Entscheidung der deutschen Frage traf, setzte es andererseits den Deutschen Bund und Österreich mit der Forderung nach einer den „realen Verhältnissen Rechnung tragende(n) Reform des Bundes“ unter Druck. Am 9. April 1866 stellte der preußische Bundestagsgesandte in Frankfurt den Antrag auf eine „Neugestaltung der Bundesverfassung“. Um eine „neue lebensfähige Schöpfung“ zu erreichen, sollte ein aus direkten Wahlen hervorgehendes nationales Parlament einberufen werden, das dann über die Bundesreform zu beraten hätte. Dieser Antrag zielte in Wirklichkeit jedoch nicht auf eine Reform auf dem Boden des Bundesrechts, sondern vielmehr auf die Beseitigung der politischen Ordnung von 1815. Bismarcks Ziel war es, mit Unterstützung der nationalen Bewegung den großdeutschen Staatenbund durch einen kleindeutschen Bundesstaat unter preußischer Führung zu ersetzen.

Während in der Bundesversammlung und auf den diplomatischen Kanälen noch über die preußischen Reformanträge gestritten wurde, drehte sich die militärische Eskalationsspirale unaufhaltsam weiter. In Preußen, Österreich, Bayern, Württemberg und Sachsen wurden seit April 1866 Vorbereitungen zur Mobilisierung der Armeen getroffen. Am 5. Juni rückten preußische Truppen in das Herzogtum Holstein ein. Österreich beantragte daraufhin am 11. Juni die Mobilisierung des Bundesheeres gegen Preußen, die in der Bundesversammlung am

Austritt Preußens aus dem Bund

14. Juni 1866 beschlossen wurde. Noch in der gleichen Sitzung erklärte Preußen den Bundesvertrag als „gebrochen“ und „nicht mehr verbindlich“. Zwei Tage später, am 16. Juni 1866, begann mit dem preußischen

Krieg

Einmarsch in Kurhessen der Krieg zwischen Österreich und 13 weiteren bundestreuen Regierungen auf der einen und Preußen mit 18 verbündeten Staaten auf der anderen Seite. Der Konflikt wurde nach nur drei Wochen entschieden, als Preußen in der Schlacht bei Königgrätz am 3. Juli 1866 die habsburgischen Truppen entscheidend schlagen konnte. Im Vorfrieden von Nikolsburg stimmte Österreich am 26. Juli

der Auflösung des Deutschen Bundes und einer neuen Gestaltung Deutschlands ohne österreichische Beteiligung zu. Das definitive völkerrechtliche Ende des Deutschen Bundes wurde mit dem Prager Frieden vom 23. August 1866 besiegelt. Am Tag danach trafen sich in Augsburg die Gesandten von neun deutschen Regierungen zu einer letzten Bundestagssitzung. Sie stellten fest, dass der Deutsche Bund als aufgelöst zu betrachten sei und beendeten damit die Tätigkeit der Bundesversammlung.

Prager Frieden