
DIE VERFASSUNGSAUTONOMIE DER MITGLIEDSTAATEN DES DEUTSCHEN BUNDES NACH
DER WIENER SCHLUSSAKTE: Zur Entstehungsgeschichte der Artikel 54 bis 61 der WSA

Author(s): Wilhelm Mößle

Source: *Der Staat*, 1994, Vol. 33, No. 3 (1994), pp. 373-394

Published by: Duncker & Humblot GmbH

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/43643129>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



JSTOR

is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Der Staat*

DIE VERFASSUNGSAUTONOMIE DER MITGLIEDSTAATEN DES DEUTSCHEN BUNDES NACH DER WIENER SCHLUSSAKTE

Zur Entstehungsgeschichte der Artikel 54 bis 61 der WSA

Von Wilhelm Möhle, Bayreuth

Die Wiener Ministerialkonferenz im Winter 1819 / 1820 gilt gemeinhin als großer Erfolg Metternichs, insbesondere im Hinblick auf die Verfassungsbewegungen in den Einzelstaaten des Deutschen Bundes. *E. Forsthoff* stellte in seiner „Deutschen Verfassungsgeschichte der Neuzeit“ die Behauptung auf, in Wien sei — unter starkem Druck und unter Mißachtung der Geschäftsordnung — die von Friedrich von Gentz in Karlsbad vorgelegte restaurative Interpretation des Art. XIII der Bundesakte (BA) zum Beschluß erhoben worden¹. In der Tendenz ähnlich, wenn auch wesentlich differenzierter, vertritt *E. R. Huber* die Auffassung, es sei Metternich gelungen, durch das in der Schlußakte festgelegte „monarchische Prinzip“ der Konstitutionalisierung der Einzelstaaten eine bundesrechtliche Schranke zu setzen und der einzelstaatlichen Verfassungsautonomie dadurch enge Grenzen zu ziehen. Die auf den Erlaß von Repräsentativverfassungen gerichtete konstitutionelle Bewegung sei entscheidend geschwächt und eingedämmt worden. Erst die mit der Julirevolution ausgelöste zweite Welle der deutschen Verfassungsbewegung habe sich über „die willkürliche Rückwärts-Interpretation des Art. XIII“ hinweggesetzt und das Repräsentativprinzip erneut zur Geltung gebracht².

Die Auffassung *E. R. Hubers* von der wirksamen Eindämmung der konstitutionellen Bewegung durch die Wiener Schlußakte hat in der deutschen Verfassungsgeschichtsschreibung eine vielfache Bestätigung erfahren³. Sie ist gleichwohl korrekturbedürftig. Eine nähere Betrachtung der Karlsbader und der Wiener Verhandlungen führt zu dem Ergebnis, daß die Art. 54-61 der Schlußakte nicht nur das monarchische Prinzip, sondern gleichzeitig die endgültige Anerkennung der Repräsentativverfassungen zum Inhalt haben, über deren abschaffungswürdige Verwerflichkeit sich

¹ *E. Forsthoff*, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 4. Aufl. 1972, S. 94.

² *E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1, 1975, S. 645, 652.

³ Vgl. *Th. Schieder*, Vom Deutschen Bund zum Deutschen Reich, in: Gebhardt, Handbuch der Deutschen Geschichte, Bd. 3, 9. Aufl. 1960, S. 111; *H. Brandt*, Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz, 1968, S. 57; *E. Büsser*, Die Karlsbader Beschlüsse von 1819, Diss. phil. 1974, S. 398, 402.

die Großmächte mit der Mehrheit der Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes noch Wochen zuvor einer Meinung glaubten.

Die Art. 54-61 WSA bilden auf den ersten Blick eine Anhäufung von Bestimmungen, die zwar alle einen Bezug zu den in Art. XIII BA⁴ in Aussicht gestellten landständischen Verfassungen aufweisen, unter sich aber keinen systematischen Zusammenhang erkennen lassen. Dieser ergibt sich erst aus der Entstehungsgeschichte der einschlägigen Artikel, die sich bei näherer Betrachtung nicht als eine — ursprünglich beabsichtigte — Auslegung des Begriffs der „landständischen Verfassung“, sondern als juristische Beilegung eines verfassungspolitischen Streites erweisen, in dessen Mittelpunkt das repräsentative Verständnis des Art. XIII BA stand.

I.

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes zur Einführung landständischer Verfassungen gehörte zu den Hauptstreitpunkten des Wiener Kongresses⁵. Entschieden und gleichzeitig offen gelassen wurde diese Frage durch die vage Formel des Art. XIII BA, dessen unverbindliche Formulierung die Rheinbundstaaten ertrotzt hatten, gegen die er eigentlich gerichtet war.

Das „rheinbündische Wesen“ und sein bürokratischer Despotismus sollten künftig mit dem Mitspracherecht einer Vertretungskörperschaft an der staatlichen Willensbildung konfrontiert und dadurch gemäßigt werden. Gleichzeitig sollte diese Vertretung den berechtigten Forderungen des Bürgertums nach politischer Einflußnahme Rechnung tragen, nachdem es im Kampf gegen Napoleon Leben und Existenz für die Erhaltung des Staates aufs Spiel gesetzt hatte. Die von Preußen und einer Reihe kleinerer Staaten propagierte Idee, dieser Vertretungskörperschaft bundesrechtlich einen Mindeststandard zu sichern, scheiterte am Souveränitätsanspruch der süddeutschen Rheinbundstaaten, die das Ob und Wie einer Verfassung bzw. die Einführung von Vertretungskörperschaften und deren Kompetenz als eine ausschließliche innere Staatsangelegenheit betrachtet wissen wollten. Die Formel, in allen Bundesstaaten *werde* eine landständische Verfassung stattfinden, verzichtete selbst auf den wenigstens appellativen Charakter des „soll eingeführt“ werden und überließ sowohl den Zeitpunkt der Einführung wie den Begriff der „landständischen“ Verfassung dem politi-

⁴ Art. XIII der Bundesakte lautete: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden.“

⁵ L. Fr. Ilse, Geschichte der deutschen Bundesversammlung, insbesondere ihres Verhaltens zu den deutschen Nationalinteressen, Bd. 1, Marburg 1862, S. 32 f.; D. Grimm, Deutsche Verfassungsgeschichte 1776-1866. Vom Beginn des modernen Verfassungsstaats bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, 1988, S. 68 ff.

schen Ermessen der Regierung des jeweiligen Mitgliedstaates⁶. Die Verfassungsfrage war damit zunächst einmal auf die lange Bank geschoben. Sie wurde erst wieder aktuell, als die bürgerliche Öffentlichkeit und sogar einzelne Mitgliedstaaten die Einlösung des Verfassungsversprechens anmahnten und den Bundestag in Frankfurt veranlaßten, sich im Herbst und Winter 1817⁷ mit dieser Frage auseinanderzusetzen. Bereits zu Beginn des Jahres hatten sich die Stände des Fürstentums Lippe-Detmold an den Bundestag gewandt und sich über die bundesvertragswidrig andauernde Vorenthaltung ihrer landständischen Rechte beschwert; eine Reihe von Petitionen sorgte für weiteres Aufsehen, und schließlich entstand das Gerücht, eine Anzahl kleinerer Staaten bereite einen offiziellen Antrag auf eine bundesrechtliche Verabschiedung gemeinsamer Grundsätze und Grundzüge für die zu erlassenden Verfassungen vor. Die Befürchtungen, es könnte in Frankfurt zu einer verbindlichen Auslegung des Art. XIII BA kommen, schien ein kurz vor Weihnachten eingebrachter Antrag Mecklenburgs zu bestätigen, in dem Auskunft über den Stand der Verwirklichung des Art. XIII BA in den einzelnen Bundesstaaten verlangt wurde. Letztendlich blieben alle diese Anfragen und Beratungen jedoch ohne ein konkretes Ergebnis. Im Frühjahr 1819 bekräftigte die Bundesversammlung den 1814/15 in Wien erzielten Minimalkonsens: Die Verschiedenheit der einzelnen Bundesstaaten erlaube weder die Beratung und Verabschiedung gemeinsamer Grundsätze zur Einrichtung von „Landständen“ noch auch nur die Festlegung eines Zeitpunkts für ihre Einführung. Damit schien die Debatte über den „Vollzug“ des Art. XIII BA endgültig beendet.

In diesem Augenblick sorgten ausgerechnet die ehemaligen süddeutschen Rheinbundstaaten dafür, daß das leidige Thema erneut und in einer politisch alarmierenden Weise auf den Tisch kam⁸. Nicht zuletzt um einer bundesrechtlichen Bevormundung zuvorzukommen, trugen sie dem Art. XIII BA durch den Erlass sogenannter Repräsentativverfassungen Rechnung, die nach Auffassung der deutschen Großmächte Österreich und Preußen eine revolutionäre Situation heraufbeschworen und das Bundesverhältnis grundsätzlich in Frage stellten. Metternich drohte offen mit dem Rückzug Österreichs aus dem Deutschen Bund und mit einem gegen die revolutionären Ideen und Umtriebe in den deutschen Staaten gerichteten

⁶ Grimm (FN 5), S. 74 f., 142 ff.; K. O. v. Aretin, Vom Deutschen Reich zum Deutschen Bund, 1980, S. 164 ff.; W. Mager, Das Problem der landständischen Verfassungen auf dem Wiener Kongreß 1814/15: HZ 217 (1973), S. 296 f.; vgl. dazu auch D. Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Teilung Deutschlands, 1990, S. 209.

⁷ Vgl. Grimm (FN 5), S. 74 f., 142 ff.; v. Aretin (FN 6), S. 168 f.; K. Th. Heigel, Quellen und Abhandlungen zur neueren Geschichte Bayerns, 1884, S. 391 ff.; W. Quint, Souveränitätsbegriff und Souveränitätspolitik in Bayern, 1971, S. 466 ff.

⁸ A. Kraus, Geschichte Bayerns. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, 1988, S. 444; Willoweit (FN 6), S. 209.

„Sanitätskordon“ an seinen Grenzen⁹. Der Kaiser schrieb unfreundlich an seinen Münchner Schwiegervater, er würde es bedauern, wenn er zum Feind des bayerischen Königs werden müßte. Die süddeutschen Regierungen selbst standen den von ihnen erlassenen Verfassungen mit großer Skepsis gegenüber, nachdem das Hochgefühl über die begeisterte Aufnahme der Konstitutionen der Ernüchterung der ersten Ständeversammlungen in Bayern und Baden¹⁰ gewichen war, die die erlassenen Verfassungen lediglich als einen Anfang betrachteten. Man wollte sich in Karlsbad und Wien treffen, um den Schaden zu begrenzen und die verfassungspolitischen Fehler der süddeutschen Staaten nach Möglichkeit zu korrigieren¹¹. Ein Gutachten des österreichischen Staatsrats Friedrich von Gentz „Über den Unterschied zwischen den landständischen und Repräsentativverfassungen“¹² hatte die beabsichtigte verfassungspolitische Umkehr theoretisch sorgfältig vorbereitet.

Seine Grundannahme war, Art. XIII BA gewährte lediglich landständische Verfassungen im herkömmlichen Sinn, bei denen dem Monarchen nur Vertreter der Rechte und Interessen einzelner Korporationen und Stände und nicht eine Vertretung des ganzen Volkes gegenüberstanden. Die historisch mit dem Staat gewachsenen Rechte der Stände und ihr Anteil an der Gesetzgebung bedeuteten im Unterschied zur Repräsentativverfassung keine substantielle Verkürzung der monarchischen Souveränität. Das System der Repräsentativverfassung beruhte dagegen auf der durch die Volkswahlen propagierten Anmaßung einer obersten Souveränität des Volkes. Mit ihm verbunden war zudem der anarchistische Grundsatz der Gewaltenteilung, die Forderung der doppelten Ministerverantwortlichkeit und die destruktive Öffentlichkeit der parlamentarischen Verhandlungen¹³. Die Unvereinbarkeit dieses Verfassungssystems mit den Grundbedingungen des Deutschen Bundes war dem Gutachten zufolge nicht zu verkennen.

⁹ Vgl. v. Aretin (FN 6), S. 170, 180; M. Doeberl, Entwicklungsgeschichte Bayerns, Bd. 2, 1912, S. 463.

¹⁰ Vgl. Th. Nipperdey, Deutsche Geschichte 1800–1866, 1983, S. 350, 352; Grimm (FN 5), S. 156.

¹¹ Vgl. Grimm (FN 5), S. 146; vgl. Willoweit (FN 6), S. 220; v. Aretin (FN 6), S. 179 f.; Büsser (FN 3), S. 380.

¹² C. v. Welcker, Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der deutschen Nation, Mannheim 1844, S. 220 ff.

¹³ Vgl. dazu O. Hintze, Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung, in: Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte, Bd. 1, 1962, S. 365; H. Reuß, Zur Geschichte der Repräsentativverfassung in Deutschland: AöR 27 (1902), S. 7 ff. (11); U. Bernbach, Über Landstände, in: FS Dolf Sternberger, 1968, S. 241 ff.

II.

Nachdem es auf dem Wiener Kongreß 1814 / 15 insbesondere Bayern war, das darauf bestanden hatte, daß die Einführung landständischer Verfassungen von jeglicher Verbindlichkeit befreit worden war¹⁴, wurde fünf Jahre später ausgerechnet auf Initiative seines Bevollmächtigten die bloße Verheißung, daß eine Verfassung „stattfinden“ werde, durch ein verpflichtenderes „soll“ ersetzt¹⁵. Dieses „soll“, so wurde argumentiert, entsprach nicht nur dem eigentlichen Sinn des Art. XIII BA, sondern auch den einschlägigen Erklärungen und Beschlüssen der Bundesversammlung in der Vergangenheit. Wo landständische Verfassungen noch nicht existierten, waren sie einzuführen, und die Bundesversammlung sollte das Recht erhalten, die Erfüllung dieser bundesrechtlichen Verpflichtung zu überwachen. Die völlige Veränderung des bayerischen Standpunktes, den Vollzug des Artikels XIII BA zu einer zumindest politischen, wenn nicht rechtlichen Verpflichtung auszugestalten und diese unter die ausdrückliche Gewährleistung der Bundesversammlung zu stellen, erklärt sich aus dem einfachen Umstand, daß die bayerische Regierung den einschlägigen Verpflichtungen nachgekommen und daher von der Bundesaufsicht nicht mehr betroffen war. Der Vorschlag schien allerdings ohnehin den Intentionen der meisten Mitgliedstaaten zu entsprechen, die im Gefolge der mecklenburgischen Anfrage von 1817 über den Stand der Erfüllung des Art. XIII BA bereitwillig Auskünfte und Berichte über ihre Verfassungsberatungen angekündigt und in Aussicht gestellt hatten.

Der vom bayerischen Bevollmächtigten Freiherr von Zentner verfaßte Entwurf zu Art. XIII BA stellte jedoch nicht nur die Einführung landständischer Verfassungen, sondern darüber hinaus auch deren Bestand unter die Gewährleistung der Bundesversammlung. Ursprünglich handelte es sich um zwei zusammengehörende¹⁶ Bestimmungen, die erst im Laufe der Verhandlungen auseinandergezogen wurden und schließlich als Art. 54 und

¹⁴ Doeberl, Entwicklungsgeschichte (FN 9), S. 458.

¹⁵ Vgl. Grimm (FN 5), S. 70 f.

¹⁶ Der Entwurf des bayerischen Bevollmächtigten lautete:
„Achter Satz: Da in allen Bundesstaaten landständische Verfassungen bestehen sollen, so ist die Bundesversammlung verpflichtet, von der Vollziehung des Art. XIII der Bundesacte in jedem Bundesstaate Kenntniß zu nehmen, und dafür, daß derselbe vollzogen werde, zu wachen. Insoweit steht die landständische Verfassung in den Bundesstaaten unter der allgemeinen Gewährleistung des Bundes.
Neunter Satz: Die Bundesversammlung ist nebst dem berechtigt, die besondere Garantie einzelner landständischer Verfassungen zu übernehmen, wenn die Souveräne, im Einverständniß mit ihren Ständen, dieselbe nachsuchen. Durch eine solche Garantie erhält die Bundesversammlung die Befugniß, auf Anrufen der Beteiligten die Verfassung zu handhaben, und die darüber entstandenen Streitigkeiten zwischen dem Regenten und den Ständen, sofern hierfür nicht anderweitige Mittel und Wege durch das Verfassungsgesetz vorgezeichnet sind, entweder durch gütliche Vermittlung oder durch compromißarische Entscheidung zu erledigen.“

60 in die Schlußakte eingingen. Mit der Bestandsgarantie wurde der Bundesversammlung das Recht eingeräumt, auf Ansuchen eines Bundesfürsten die Garantie für die in seinem Land eingeführte Verfassung zu übernehmen. Das im Entwurf noch erforderliche Einverständnis der Stände zum Garantieersuchen des Landesherrn ist in der endgültigen Fassung des Art. 60 WSA nicht mehr enthalten. Vermutlich sollte bereits der Anschein vermieden werden, die betreffende landständische Verfassung könnte im Wege der Vereinbarung zwischen Fürst und Ständen zustandegekommen sein. Mit der Garantieübernahme verbunden war eine Art Verfassungsgerichtsbarkeit, die allerdings nur auf Antrag eines Beteiligten in Gang kommen konnte und unter dem weiteren Vorbehalt stand, daß hierfür nicht anderweitige Mittel und Wege gesetzlich vorgeschrieben waren.

Art. 61 WSA bestimmte noch einmal ausdrücklich, daß ein allgemeines Interventionsrecht der Bundesversammlung zur Einwirkung in landständische Angelegenheiten nur zur Aufrechterhaltung der in der Schlußakte getroffenen Bestimmungen über Art. XIII BA in Frage kam und daß ein spezielles Interventionsrecht die Übernahme der erwähnten besonderen Bestandsgarantie für die jeweilige Verfassung voraussetzte. Damit war gleichzeitig jede andere Einmischung der Bundesversammlung in die Verfassungsverhältnisse eines Mitgliedstaates zumindest so lange ausgeschlossen, als durch die Verfassungsstreitigkeiten nicht die innere Ruhe des betreffenden Landes unmittelbar gefährdet oder ein Aufruhr bereits ausgebrochen war. Selbst dann durfte der Bund nur eingreifen, wenn die betroffene Regierung um Bundeshilfe nachsuchte¹⁷.

Der Umstand, daß sowohl die Gewährleistung für die Einführung landständischer Verfassungen wie die Garantieübernahme für bestehende Verfassungen in der Staatspraxis eine lediglich untergeordnete Rolle spielten, wird unter anderem damit erklärt, der Bundestag hätte in die Zwangslage kommen können, entgegen seinen konservativen Intentionen zugunsten einer Volksvertretung einschreiten zu müssen¹⁸. Ebenso naheliegend ist allerdings der machtpolitische Gesichtspunkt, daß die Einföhrungsgarantie etwa im Hinblick auf die Großmächte nur auf dem Papier stand und daß ein Ansuchen um Garantieübernahme gleichzeitig das Eingeständnis enthielt, im Falle eines Verfassungskonflikts auf den Bund angewiesen zu sein. Für die größeren Staaten verbot sich dies von selbst, und außerdem wollte man sich durch den Garantieantrag verfassungspolitisch nicht die Hände binden lassen.

¹⁷ Ohne Aufforderung durfte eine Bundesexekution nur dann stattfinden, wenn die Regierung durch die Umstände gehindert war, um Hilfe nachzusuchen.

¹⁸ Huber (FN 6), S. 651.

III.

Den Kern der Bestimmungen zu Art. XIII BA bilden die Artikel 55 - 58 WSA. Sie garantieren einerseits die grundsätzliche Verfassungsautonomie der einzelnen Mitgliedstaaten¹⁹, beschränken diese jedoch andererseits im Hinblick auf das monarchische Prinzip²⁰ und die Erfüllung der Bundespflichten²¹.

Art. 55 WSA erklärt die Einführung landständischer Verfassungen ausdrücklich zu einer inneren Landesangelegenheit und stellt damit klar, daß trotz der bundesrechtlichen Verpflichtung zum Erlaß einer Verfassung diese selbst dem Wirkungskreis des Bundes entzogen war. Der Artikel beläßt es aber nicht bei der Feststellung, daß Inhalt und Wesen der künftigen Verfassung dem politischen Ermessen des jeweiligen Fürsten vorbehalten sind, sondern fügt hinzu, daß die Verfassungsverhältnisse „mit Berücksichtigung sowohl der früherhin bestandenen ständischen Rechte, als der gegenwärtig obwaltenden Verhältnisse“ geordnet werden konnten. Hinter der scheinbaren Selbstverständlichkeit dieses Satzes verbirgt sich der grundsätzliche Streit über die Bedeutung des Art. XIII BA, der insbesondere unter dem Blickwinkel der Gentzschen Distinktion zwischen landständischen und Repräsentativverfassungen geführt wurde und die Karlsbader Konferenz beherrscht hatte. Der Inhalt des Art. 55 WSA erschließt sich erst vor dem Hintergrund der dortigen Verhandlungen.

Der Verlauf der ersten Ständeversammlung in Bayern und Baden hatte im konservativen Lager der deutschen Politik zu Bestürzung und zu der wachsenden Überzeugung einer weitverzweigten Konspiration und eines drohenden Umsturzes geführt²². Metternich formulierte die suggestive Frage, ob es einzelnen Bundesstaaten erlaubt sein könne, durch ihre inneren Verhältnisse den gesamten Bund zu gefährden²³, und meinte damit neben der liberalen Presse und den Universitäten insbesondere die süddeutschen Volksvertretungen und ihre selbstbewußten Resolutionen und Forderungen²⁴. In Teplitz wurde zwischen Österreich und Preußen eine durch die Bundesversammlung autorisierte, restaurative Interpretation des Art. XIII BA verabredet²⁵, die es den betroffenen Bundesstaaten ermöglichen sollte, von ihren repräsentativen Einrichtungen mit Anstand zurückzutreten und ihre Verfassungen im altständischen Sinn zu revidieren.

¹⁹ Art. 55, 56 WSA.

²⁰ Art. 57 WSA.

²¹ Art. 58 WSA.

²² *Grimm* (FN 5), S. 156; v. *Aretin* (FN 6), S. 179 f.; *Kraus* (FN 8), S. 445 f.

²³ *M. Doeberl*, Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens, 1918, S. 69.

²⁴ Vgl. v. *Welcker* (FN 12), S. 251; *Doeberl*, Entwicklungsgeschichte (FN 9), S. 461.

²⁵ *Schieder* (FN 3), S. 110.

Metternich eröffnete die Karlsbader Konferenz mit der Behauptung, der Begriff der landständischen Verfassung sei auf dem Wiener Kongreß im bewußten Gegensatz zum Begriff der Repräsentativverfassung gewählt worden. Dies ergebe sich aus dem einfachen Umstand, daß es nicht in der Absicht der Bundesfürsten gelegen haben könne, die revolutionären Errungenschaften des Auslandes nachzuahmen²⁶. „In seinem reinen Begriffe“ war der Verfassungsauftrag des Art. XIII BA daher nur in denjenigen Bundesstaaten erfüllt, die altständische Verfassungen erlassen hatten²⁷.

Die Argumentation zum Begriff der „landständischen Verfassung“ orientierte sich weitgehend am Muster der Gentzschen Gegenüberstellungen in seinem Gutachten zu Art. XIII BA²⁸. Der preußische Bevollmächtigte, Graf Bernstorff, beschwor die historischen Grundlagen und den Zusammenhang des landständischen Prinzips mit einer organisch gewachsenen Staats- und Gesellschaftsordnung. Im Vergleich zum landständischen Prinzip als vaterländischer Institution erschien das repräsentative Prinzip als theoretisch, konstruiert und ausländisch — mit einem Wort: als verfassungspolitischer Fremdkörper²⁹. Zu allem Übel beruhte das Repräsentativprinzip zudem auf der gleichermaßen revolutionären wie utopischen Theorie einer Teilung der angeblich dem Volk zustehenden Souveränität mit dem Fürsten und auf dem Prinzip der Volkswahl. Letzteres hatte zur Folge, daß sich die Abgeordneten als Vertreter eines allgemeinen Volkswillens, als Verkörperung der Volksstimme und damit als Protagonisten dieser angeblichen Volkssouveränität ausgaben³⁰. Die preußische Auffassung, daß der richtig verstandene Artikel XIII BA nur solche Ständeversammlungen zuließ, die auf einem historischen Fundament oder wenigstens auf einer Analogie zur altständischen Verfassung beruhten, fand die weitgehende Zustimmung der übrigen norddeutschen Bevollmächtigten.

Im Unterschied dazu hielt man in den süddeutschen ehemaligen Rheinbundstaaten die Rückkehr zu Landständen altgermanischer Provenienz für ein aussichtsloses Unterfangen. Art. XIII BA wurde im Bürgertum als das Resultat eines allgemeinen Einverständnisses³¹ betrachtet, demzufolge die Grundsäule der verheißenen Volksvertretungen nur eine Vertretung aller Klassen sein konnte. Dieser Volksvertretung sollten Mitspracherechte eingeräumt werden, die man den alten Feudalständen — eingedenk der eigen-

²⁶ Vgl. dazu auch v. Welcker (FN 12), S. 124 f.

²⁷ Ilse (FN 5), S. 248.

²⁸ Vgl. Willoweit (FN 6), S. 210.

²⁹ v. Welcker (FN 12), S. 264; Bössem (FN 3), S. 390.

³⁰ v. Welcker (FN 12), S. 266 ff., 271 ff., 276.

³¹ Vgl. dazu auch I. Rudhart, *Das Recht des Deutschen Bundes. Ein Lehrbuch zu dem Gebrauch bei Vorlesungen an deutschen Universitäten*, Stuttgart 1822, S. 67; v. Welcker (FN 12), S. 231; Brandt (FN 3), S. 53; H. Reuß, *Zur Geschichte der Repräsentativverfassung in Deutschland*: AöR 66 (1941), S. 1 ff.

nützigen Verfolgung ihrer Privatinteressen — nicht anvertrauen wollte. Folgerichtig lehnte die Bevölkerung die Einführung altständischer Verfassungen entschieden ab. Der Äußerung des württembergischen Bevollmächtigten³², die ständischen Vertretungen hätten sich durch ihren Kastengeist und die Verfolgung ihrer Eigeninteressen so verhaßt gemacht, daß das Volk auf eine Verfassung eher ganz verzichten würde, als die Rückkehr zu den Fehlern und Gebrechen der alten Landstände zu akzeptieren, kommt nicht nur für das Königreich Württemberg Bedeutung zu³³.

Es war allerdings nicht nur der vermutete Widerstand der Bevölkerung, der gegen die Wiedereinführung einer altständischen Verfassung in den ehemaligen Rheinbundstaaten sprach, sondern insbesondere die seit der Säkularisation und Mediatisierung weitgehend veränderten staatsrechtlichen Verhältnisse³⁴. Auch die sogenannten „Ultras“ der Karlsbader Konferenz mußten einräumen, daß eine Reihe von Bundesstaaten gar nicht in der Lage war, ihre Verfassung auf eine historische Grundlage im Sinne des preußischen Votums zu stellen, weil sie entweder keine Landstände gehabt hatten oder deren Ausdehnung auf den napoleonischen Territorienzugewinn nicht in Betracht kam³⁵. Um einen politisch gangbaren Kompromiß zu finden, wurde vorgeschlagen, die schwierige Unterscheidung zwischen landständischen und Repräsentativverfassungen überhaupt fallenzulassen und statt dessen lediglich den Grundsatz festzuhalten, daß Ständeversammlungen, denen das Prinzip der Volkssouveränität zugrunde lag, durch den Bundesvertrag ausgeschlossen waren³⁶. Im Verlauf der Verhandlungen hatte sich nämlich herausgestellt, daß das Prinzip der Volksrepräsentation ohne weitere Differenzierung mit dem Prinzip der Volkssouveränität identifiziert wurde und daß damit eine Verfassung gemeint war, bei der die legislative Gewalt in vollem Umfang mit den Ständen geteilt war, die mit dem Anspruch auftraten, das Volk und seinen Willen zu repräsentieren. Diese angebliche Identität ließ sich nach der Meinung der Minderheit durch Einschränkungen des Wahlrechts und eine sachliche Beschränkung der Mitwirkung an der Gesetzgebung ohne Schwierigkeit vermeiden. Damit wäre der Weg frei gewesen, unter dem Begriff „Landstände“ wie bisher eine Vertretung einzelner Stände und Klassen zu verstehen, gleichzeitig

³² v. Welcker (FN 12), S. 253 ff., 297 f.

³³ Vgl. Ilse (FN 5), S. 92 ff.; H. Boldt, *Deutsche Staatslehre im Vormärz*, 1975, S. 86; v. Welcker (FN 12), S. 298.

³⁴ Vgl. die Erklärung des bayerischen Bundestagsgesandten auf die mecklenburgische Anfrage, Ilse (FN 5), S. 163 f.; durch die Säkularisation war z. B. der Prälatenstand weitgehend beseitigt worden, vgl. Heigel (FN 7), S. 377.

³⁵ Vgl. v. Welcker (FN 12), S. 301; F. Schnabel, *Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert*, Bd. 2, 1949, S. 80, und v. Aretin (FN 6), S. 176, wonach die württembergischen Stammländer, die dem Staat den Namen gaben, weniger als ein Drittel des Territoriums ausmachten.

³⁶ v. Welcker (FN 12), S. 279 f., 299 f.

wäre aber auch den aus den verschiedenartigsten Territorien neu gebildeten Staaten die Möglichkeit eröffnet worden, ihre Vertretungskörperschaften nach geeigneten anderen Gesichtspunkten zu organisieren.

In Karlsbad vermochte sich dieser Kompromiß nicht durchzusetzen. Die Großmächte insbesondere hielten an ihrem in Teplitz verabredeten traditionalistischen Verständnis des Art. XIII BA fest. Der in ihrem Auftrag von Gentz formulierte, an die Bundesversammlung adressierte Antrag machte deutlich, daß die in Art. XIII BA gemeinten Verfassungen weder ausschließlich an allgemeinen staatspolitischen und philosophischen Theorien noch am Vorbild fremder, in ihrer Geschichte und ihren politischen Verhältnissen mit Deutschland nicht vergleichbaren Staaten orientiert sein durften. Eine Auslegung des Artikels hatte vielmehr von deutschen Begriffen, vom deutschen Recht und von der deutschen Geschichte auszugehen. Als praktische Folge sollten bis zu einer definitiven Übereinkunft keine neuen Repräsentativverfassungen eingeführt werden. Diese definitive Übereinkunft sollte auf einer bereits verabredeten Konferenz in Wien getroffen werden³⁷.

Als diese Konferenz nur drei Monate später eröffnet wurde, hatte sich die Situation für die süddeutschen Verfassungsstaaten überraschend geändert³⁸. Zwar gab es immer noch Bevollmächtigte, die auf einer förmlichen Interpretation des Artikels bestanden und die sich nur schwer von der Unzweckmäßigkeit eines solchen Verfahrens überzeugen ließen³⁹, aber es war keine Rede mehr von der Unvereinbarkeit des Repräsentativprinzips mit Art. XIII BA oder von einem, den süddeutschen Kabinetten unterstellten Arrangement mit dem Prinzip der Volkssouveränität. Ein offensichtlich fehlendes Konzept zur Behandlung und Bewältigung der Verfassungsfrage benutzte der bayerische Bevollmächtigte zu einem sorgfältig in neun Sätzen formulierten Vorschlag, der dankbar als Verhandlungsgrundlage akzeptiert wurde⁴⁰. Er vermochte sich nicht zuletzt deshalb im zuständigen Ausschuß überraschend schnell durchzusetzen, weil er vor allem Metternich und den preußischen Bevollmächtigten Bernstorff überzeugte. Satz 2 des bayerischen Entwurfs enthielt den Vorbehalt zugunsten der „Regenten der Bundesstaaten“, ihre Verfassungsverhältnisse als innere Landesangelegenheit „mit Berücksichtigung sowohl der in den einzelnen Staaten gegenwärtig obwaltenden Verhältnisse als der früherhin gesetzlich bestandenen ständischen Rechte zu ordnen“. Es blieb damit den einzelnen Bundesfürsten überlassen, ob und inwieweit sie an die früheren Verfassungsverhältnisse

³⁷ Ilse (FN 5), S. 250 ff.

³⁸ Vgl. Doeberl, Entwicklungsgeschichte (FN 9), S. 468.

³⁹ Vgl. dazu auch H. v. Treitschke, Deutsche Geschichte im Neunzehnten Jahrhundert, Bd. 3, 1896, S. 10 f., S. 20.

⁴⁰ Vgl. Kraus (FN 8), S. 447; F. Dobmann, Georg Friedrich Freiherr von Zentner als bayerischer Staatsmann in den Jahren 1799–1821, 1962, S. 176.

anknüpfen oder die jeweilige Vertretungskörperschaft lieber an den aktuellen Bedürfnissen ihrer Staaten orientieren wollten.

Damit war die Auslegung des Art. XIII BA im ausschließlichen Sinne einer altständischen Verfassung aufgegeben und das System der Repräsentativverfassung mehr oder weniger ausdrücklich anerkannt⁴¹. Gleichwohl enthält der Satz mit dem Hinweis auf die historischen ständischen Rechte und die gegenwärtigen Verhältnisse auch eine Beschränkung, nämlich, daß die zu erlassenden Verfassungen „nicht aus willkürlichen Theorien ohne alle historische und rechtliche Grundlage gebildet werden möchten.“ Es war ein lediglich verbales Zugeständnis an die historisch-restaurative Auffassung, wie sie mehrheitlich noch in Karlsbad vertreten war und in der Präsidialproposition für den Bundestag ihren Ausdruck gefunden hatte.

IV.

E. R. Huber hat Art. 56 WSA, dem zufolge die in anerkannter Wirksamkeit bestehenden Verfassungen nur auf verfassungsmäßigem Wege wieder abgeändert werden konnten, als bemerkenswertes Dokument Metternichscher Stabilisierungspolitik bezeichnet. Damit sei der Verfassungsumsturz durch Staatsstreich oder Revolution auch bundesrechtlich verboten worden⁴². Der österreichische Staatskanzler habe insbesondere darauf bestanden, daß auch die von ihm mißbilligten süddeutschen Verfassungen nur in einem verfassungsmäßigen Verfahren reversibel seien.

Diese Auffassung wird der Bedeutung des Art. 56 WSA allenfalls zu einem Teil gerecht⁴³. In Wirklichkeit war der Artikel vor allem gegen die von Metternich initiierten Bestrebungen gerichtet, die süddeutschen Repräsentativverfassungen von Bundes wegen einer Revision zu unterziehen. Dies ergibt sich wiederum aus einem Rückblick auf die Karlsbader Verhandlungen.

Metternich hatte seine Reise nach Karlsbad so eingerichtet, daß er Gelegenheit hatte, den Münchener Hof vorab von der Notwendigkeit einer Revision der Repräsentativverfassungen zu überzeugen⁴⁴. Der vom Verlauf der ersten Ständeversammlung tief enttäuschte bayerische König betrachtete den Erlaß der Verfassung mittlerweile ohnehin als großen Fehler⁴⁵, und der von Metternich vermittelte Eindruck der Mitschuld an den in Deutsch-

⁴¹ Doeberl, *Entwicklungsgeschichte* (FN 9), S. 468.

⁴² Huber (FN 2), S. 647 f.

⁴³ Vgl. auch die unbefriedigende Erläuterung bei v. Treitschke (FN 39), S. 21.

⁴⁴ Doeberl, *Entwicklungsgeschichte* (FN 9), S. 3; Bússem (FN 3), S. 380.

⁴⁵ Quint (FN 7), S. 497 f.

land entstandenen Unruhen erhöhte die Bereitschaft, auf sein Angebot einzugehen, die süddeutschen Regierungen vor ihren eigenen Verfassungen zu retten, ohne ihr Ansehen unwiderruflich zu beschädigen. Der Weg dazu führte über die Bundesverfassung⁴⁶ und den dort verankerten übergeordneten Zweck der inneren Sicherheit, den man sich in München mit dem Standpunkt zu eigen machte, daß jede Rechtsnorm, selbst wenn ihr Verfassungsrang zukam, der Bundesakte und den Beschlüssen der Bundesversammlung untergeordnet war, sobald es um die Erhaltung der Ruhe in Deutschland und seinen einzelnen Staaten ging⁴⁷. Bedeuteten die ständischen Repräsentativkörperschaften eine solche Gefährdung der inneren Sicherheit, konnten sie durch Bundesbeschluß beseitigt werden⁴⁸.

Vor dem liberalen Flügel des Münchener Kabinetts wurde diese revisionistische Politik sorgfältig verheimlicht⁴⁹. Erst als es um die Publikation der Karlsbader Beschlüsse ging, führte sie zu einer heftigen verfassungsrechtlichen Kontroverse innerhalb der Staatsregierung. Der vom Kronprinzen unterstützte Finanzminister Lerchenfeld warf den Kabinettskollegen Rechberg und Thürheim vor, der Bund könne nur verlangen, daß die nach Art. XIII BA zu erlassenden Verfassungen nicht im Widerspruch zum Bundeszweck und zu den Pflichten der Bundesmitglieder standen, keinesfalls aber könne er den Charakter der Verfassung selbst bestimmen. Rechberg und Thürheim beriefen sich demgegenüber auf Art. XIII BA als Geltungsgrund der bayerischen Verfassung mit der Konsequenz, daß im Kollisionsfall der Bundesakte als Verfassung des Staatenbundes der Vorrang vor den Partikularverfassungen der einzelnen Mitgliedstaaten einzuräumen war.

Die Frage blieb letztlich ungeklärt. Durch die Eröffnungsrede Metternichs auf den Wiener Ministerialkonferenzen erhielt sie aber plötzlich erneute Aktualität. Der österreichische Staatskanzler wollte in Ergänzung des bereits in Karlsbad abgesprochenen Programms zur Ausgestaltung der Bundesakte auch die Gesetzgebungskompetenzen der Bundesversammlung in die Beratung miteinbezogen wissen. Die in Gesetzesform gefaßten Beschlüsse des Bundestages waren seinem Vortrag zufolge als Willensäußerungen der gesamten, den Bund bildenden Regierungen zu verstehen und der Bundestag daher als „oberste gesetzgebende Behörde“ zu betrachten. Verfassungsrechtlich lief der Antrag auf eine, der Landesgesetzgebung gegenüber vorrangige Gesetzgebungsgewalt der Bundesversammlung hinaus.

⁴⁶ Vgl. dazu auch das Schreiben Metternichs an den Großherzog von Sachsen-Weimar, *Ilse* (FN 5), S. 249 f. sowie S. 281 f.

⁴⁷ *Doeberl*, Jahrhundert (FN 23), S. 68 f.; *Büssem* (FN 3), S. 381 f.

⁴⁸ Vgl. dazu auch *Quint* (FN 7), S. 498 f.

⁴⁹ Vgl. *Büssem* (FN 3), S. 379.

Während die übrigen Bevollmächtigten dem österreichischen Vorschlag zustimmten, sprach der bayerische Bevollmächtigte von Zentner zuvorkommend, aber in der Sache kompromißlos, von einem Mißverständnis: Metternich habe den Bundestag wohl nicht „als eine eigentliche oberherrliche und oberste gesetzgebende Behörde“ darstellen wollen, weil dies ein Staatsoberrhaupt und Untertanen voraussetzen würde. Die verfassungsgemäß gefaßten Beschlüsse des Bundes seien als Vertragsgesetze zwar selbstverständlich für jeden Mitgliedstaat verbindlich, ihr Vollzug im Hinblick auf die Untertanen sei aber ausschließlich dem jeweiligen souveränen Fürsten in seinem Staat vorbehalten⁵⁰. Metternich antwortete ausweichend, ließ die heikle Angelegenheit aber letztlich auf sich beruhen, und Zentner hielt sich zugute, einen ersten Angriff auf die bayerische Verfassung erfolgreich abgewehrt zu haben⁵¹.

Zentner vertrat seinen Standpunkt auch in den weiteren Verhandlungen mit großer Entschiedenheit. Er verwahrte sich nicht nur gegen eine oberste gesetzgebende Gewalt des Bundes, sondern ebenso gegen eine Einmischung in die inneren Landesangelegenheiten der Mitgliedstaaten, die dem Wirkungskreis der Bundesversammlung grundsätzlich entzogen waren. Ein Interventionsrecht bestand nur insoweit, als dies die Erfüllung der Bundeszwecke und die Aufrechterhaltung des monarchischen Prinzips als Grundlage des deutschen Staatenvereins erforderten. Daraus ergab sich von selbst, daß die bestehenden Verfassungen der Mitgliedstaaten keiner Revision von Bundes wegen unterworfen werden durften, sondern nur in der von der jeweiligen Verfassung selbst vorgesehenen Form wieder abgeändert werden konnten. Art. 56 WSA erhielt unter diesem Blickwinkel die Bedeutung einer Garantie der süddeutschen Repräsentativverfassungen, die damit dem Interventionsrecht des Bundes ausdrücklich entzogen waren⁵². Das von Zentner aufgestellte Prinzip bewährte sich auch gegenüber den wiederholten Versuchen, doch noch eine ausdrückliche Begriffsbestimmung der landständischen Verfassung im restaurativ-korporativen Sinne durchzusetzen. Diese Absicht konnte nicht verfolgt werden, ohne die neuen Verfassungen einer Revision zu unterwerfen, wozu der Bund — da es sich um eine innere Landesangelegenheit handelte — rechtlich gar nicht in der Lage war, ganz abgesehen von dem praktischen Gesichtspunkt, daß in mehreren Mitgliedstaaten die Voraussetzungen für ein korporatives System fehlten.

Erst bei der Schlußredaktion des Art. 56 WSA tauchte ein Gesichtspunkt auf, der die Aufmerksamkeit stärker auf die Verfassungslage in den einzelnen Bundesstaaten lenkte. Nachdem die wenigsten der älteren Verfassun-

⁵⁰ Doeberl, *Entwicklungsgeschichte* (FN 9), S. 468; vgl. auch v. Treitschke (FN 39), S. 14.

⁵¹ Vgl. auch Kraus (FN 8), S. 448; Heigel (FN 7), S. 399.

⁵² Ebenso Dobmann (FN 40), S. 177.

gen Bestimmungen über die Art und Weise ihrer Änderung enthielten, war es notwendig, die ursprüngliche Formulierung, eine Änderung dürfe nur „durch die in der Verfassung selbst bestimmte Art“ erfolgen, neutraler zu fassen. Man ersetzte sie durch die Einschränkung, eine Änderung dürfe nur „auf verfassungsmäßigem Weg“ erfolgen, wobei man für die älteren Verfassungen stillschweigend voraussetzte, daß gegenseitige Rechte und Pflichten nicht einseitig abgeändert werden konnten.

Ein zweites, ebenfalls mit den älteren Verfassungen zusammenhängendes Problem erforderte die Klarstellung, daß nur die „in anerkannter Wirksamkeit bestehenden Verfassungen“ in Art. 56 WSA gemeint waren. Damit sollte verhindert werden, daß die Bestimmung unter Berufung auf frühere landständische Verfassungen, die aufgehoben oder mittlerweile faktisch außer Kraft getreten waren, gegen neue, oktroyierte Konstitutionen ins Spiel gebracht wurde⁵³.

Zusammenfassend ergibt sich, daß es nicht nur gelungen war, eine Erklärung über das landständische Prinzip, wie sie noch in Karlsbad vorgesehen war, zu vermeiden, sondern die Verfassungsautonomie der Einzelstaaten grundsätzlich außer Streit zu stellen. Art. 55 und 56 WSA erklärten den von Art. XIII BA verlangten Erlaß landständischer Verfassungen zu einer inneren Landesangelegenheit und entzogen ihn damit der unmittelbaren Einflußnahme des Bundes⁵⁴. In der Sache bedeutete dies gleichzeitig die Anerkennung der Repräsentativverfassung⁵⁵.

V.

Die Wiener Schlußakte garantierte die Verfassungsautonomie der Bundesmitgliedstaaten nicht voraussetzungslos, sondern stellte sie unter zwei Vorbehalte: die Anerkennung des monarchischen Prinzips und die ungehinderte Erfüllung der Bundespflichten. Sie erfuhren in Art. 57 und 58 WSA eine nähere Präzisierung. E. R. Huber hat Art. 58 WSA mit seiner klassisch gewordenen Definition des monarchischen Prinzips als unmittelbaren Niederschlag des Gentzschen Gutachtens und seiner Auslegung des Begriffs der landständischen Verfassung aufgefaßt⁵⁶. In Wirklichkeit geht die Formel jedoch auf die bayerische Verfassung, also eine Repräsentativverfassung, zurück und beschreibt das Verhältnis von Monarch und Landständen unter den Bedingungen des verabscheuten Repräsentativsystems. Der Zu-

⁵³ Vgl. *Huber* (FN 2), S. 648.

⁵⁴ Vgl. dazu auch *Rudhart* (FN 31), S. 68.

⁵⁵ Vgl. *v. Aretin* (FN 6), S. 181.

⁵⁶ *Huber* (FN 2), S. 652; vgl. auch *v. Treitschke* (FN 39), S. 22; *Büssem* (FN 3), S. 408 f.

sammenhang ist denkbar einfach: Art. 57 WSA wurde, wie die anderen „Verfassungsartikel“ der Wiener Schlußakte, vom bayerischen Bevollmächtigten, Freiherrn von Zentner, formuliert, der auch maßgeblich an der Ausarbeitung der bayerischen Verfassung von 1818 beteiligt war. Darüber hinaus knüpft die Formel aber auch an eine Erklärung des Grafen Rechberg auf der Karlsbader Konferenz an.

Art. 57 WSA trägt einem Hauptanliegen Metternichs Rechnung, das er schon vor Beginn der Karlsbader Konferenz mit der Bemerkung auf den Punkt gebracht hatte, man müsse schließlich wissen, mit wem man sich im (Deutschen) Bunde befinde, mit unabhängigen souveränen Monarchen oder mit republikanisch verfaßten Staaten⁵⁷ — wobei er zur Klarstellung hinzufügte, eine republikanische Verfassung wie die englische wäre mit dem Bundesverhältnis keineswegs vereinbar. Auch zu Beginn der Wiener Verhandlungen beschwor Metternich wieder den Charakter des Deutschen Bundes als einer „Association“ nicht von Bundesstaaten, sondern von souveränen Fürsten. Diese Assoziation durfte durch die landständischen Verfassungen nicht angetastet werden.

In Karlsbad hatte die Mehrheit der Konferenzteilnehmer die Metternichsche Überzeugung geteilt, das monarchische und das repräsentative Verfassungsprinzip seien miteinander unvereinbar. Im Unterschied zur Ständeverfassung⁵⁸, die auf dem Prinzip der partiellen Vertretung einzelner Stände und Klassen und ihrer Interessen beruhte und bei der die Summe der Teil-Vertretungen erst das Ganze ausmachte⁵⁹, vertrat in der Repräsentativverfassung jeder Abgeordnete das gesamte Volk und das Wohl des ganzen Landes und ermöglichte es den Ständen, als Repräsentanten einer angeblichen Volkssouveränität und mit dem Anspruch einer Beteiligung an der Regierungsgewalt aufzutreten. Das von der Bundesakte vorausgesetzte Prinzip der monarchischen Regierung erlaubte dem Vertretungsorgan der Regierten aber allenfalls eine Einwirkung auf die Regierung, keinesfalls eine Mitregentschaft. Im Unterschied dazu bedingte das repräsentative Prinzip eine Teilung der souveränen Gewalt und eine empfindliche Beschränkung der monarchischen Regierungsgewalt. Der Identifizierung der monarchischen Souveränität mit der Ständeverfassung wurde das Begriffspaar „Repräsentativverfassung“ und „Volkssouveränität“ entgegengestellt⁶⁰.

Als signifikantes Beispiel einer auf dem Prinzip der Volkssouveränität beruhenden Verfassung galt die umfassende Beteiligung der Repräsenta-

⁵⁷ Doeberl, *Entwicklungsgeschichte* (FN 9), S. 463.

⁵⁸ Vgl. dazu *Bermbach* (FN 13), S. 245 ff.

⁵⁹ v. *Welcker* (FN 12), S. 133.

⁶⁰ *Bermbach* (FN 13), S. 261; vgl. auch *Brandt* (FN 3), S. 50, 52.

tivkörperschaft an der Gesetzgebungstätigkeit, wie sie von den württembergischen Ständen bei den Verfassungsverhandlungen gefordert und von der badischen Ständeversammlung im Hinblick auf die Bundesgesetzgebung reklamiert worden war. Den Beschlüssen der Bundesversammlung als oberster gesetzgebender Instanz in Deutschland kam nach Auffassung der Konferenzteilnehmer höchste Autorität zu, und kein Bundesfürst war befugt, den Vollzug dieser Beschlüsse von der Zustimmung der Landstände abhängig zu machen und dadurch den „gesetzlichen Standpunkt seiner Souveränität“ eigenmächtig zu verrücken⁶¹. Der den Ständen eingeräumte Anteil an der Landesgesetzgebung durfte daher keinesfalls eine Beteiligung an der Bundesgesetzgebung mit der Konsequenz begründen, daß Bundesbeschlüsse, die in die Landesgesetzgebung eingriffen, erst durch die Ratifikation der Stände Gültigkeit erhielten⁶².

Die Identifizierung eines unbeschränkten Mitwirkungsrechts an der Gesetzgebung mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung und weitergehend mit dem Prinzip der Volkssouveränität erlaubte dem Grafen Rechberg in Karlsbad die Erklärung, die bayerische Konstitution gehöre nicht zu dem beanstandeten Typus der Repräsentativverfassung, der auf dem Gedanken der Volkssouveränität beruhe. Sie unterscheide sich von anderen neu eingeführten Verfassungen dadurch, daß nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Verfassung der König nach wie vor alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinige und die legislative Gewalt mit den Ständen keineswegs vollkommen geteilt, sondern diesen nur ein Zustimmungsrecht zu den Freiheit und Eigentum der Staatsbürger betreffenden Gesetzen eingeräumt sei. Rechbergs Erklärung läßt sich auf eine Äußerung des bayerischen Staatsrats von Zentner zurückführen, der zufolge die Staatsgewalt nach der bayerischen Konstitution nicht geteilt, sondern nur nach Maßgabe der Verfassung beschränkt war. Die bayerische Verfassung unterscheide sich darin insbesondere von den Verfassungen Frankreichs und der Niederlande, in denen „die gesetzgebende Gewalt als geteilt ausgesprochen und dem Regenten vorzüglich nur die vollziehende Gewalt zugeteilt“ war⁶³. Der Zusammenhang dieser Erklärung des bayerischen Kabinettsministers in Karlsbad mit der Formulierung des Art. 57 WSA durch den bayerischen Bevollmächtigten in Wien ist unverkennbar.

Der Gedanke der konkurrierenden Fürsten- und Volkssouveränität wurde auf der Wiener Konferenz erneut ins Spiel gebracht. Metternich betonte,

⁶¹ Vgl. v. Welcker (FN 12), S. 132; Bössem (FN 3), S. 392.

⁶² Vgl. dazu auch Art. 17 der sogenannten „Sechzig Artikel“ vom 12.6.1834.

⁶³ K. Möckl, Der moderne bayerische Staat — Eine Verfassungsgeschichte vom aufgeklärten Absolutismus bis zum Ende der Reformepoche, 1979, S. 252 Anm. 88 — Ministerialkonferenz vom 7.7.1819; vgl. zu dieser Auffassung auch Rudhart (FN 31), S. 70 f. Zur Erklärung des großherzoglich badenschen Bevollmächtigten v. Welcker (FN 12), S. 140 f.

den Landständen dürfe keinerlei Einfluß auf die Entscheidungen des Bundes eingeräumt werden, weil dies nicht nur die Lähmung der souveränen Gewalt des betreffenden Bundesfürsten zur Folge hätte, sondern überdies die Anerkennung einer Teilung der Souveränität zwischen Fürst und Ständen bedeuten würde. Im Ergebnis würde das monarchische Prinzip als leitender Grundsatz der Bundesverfassung aufgegeben und damit zwangsläufig der Charakter des Bundes in Frage gestellt.

Trotz des unveränderten Standpunktes in der Frage der Bundesgesetzgebung zeichnete sich in der Argumentation ein bedeutsames Zugeständnis ab. Weil der Bund eine zwischen souveränen Fürsten geschlossene Föderation war, konnte das „durchgreifende“, mithin das ausschlaggebende Prinzip der einzelnen Verfassungen nur das monarchische, nicht das demokratische Prinzip sein. Im umgekehrten Fall, wenn also das demokratische Prinzip in einer Verfassung die Oberhand hätte, wäre die vom Bundesverhältnis vorausgesetzte „souveräne Gewalt zur Handhabung der Foederativ-Zwecke“ nicht nur gelähmt, sondern alsbald gar nicht mehr existent. Diese Äußerung weist darauf hin, daß sich Metternich mit der Unumkehrbarkeit der repräsentativen Verfassungsbewegung abgefunden hatte⁶⁴. Das monarchische Prinzip wurde in Art. 57 WSA zum unantastbaren verfassungsrechtlichen Kern erklärt: Alle Rechte der Staatsgewalt mußten im Oberhaupt des Staates ungeteilt vereinigt bleiben. Der Souverän durfte durch die Verfassung nur in der Ausübung *bestimmter*, keinesfalls aller Regierungsrechte an die Mitwirkung der Stände gebunden sein. Damit war klargestellt, daß eine Verfassung, die auf dem Prinzip der Gewaltenteilung beruhte, mit Art. XIII BA unvereinbar war⁶⁵.

In der Schlußredaktion erfuhr die Verankerung des monarchischen Prinzips eine weitere Klarstellung. Die ursprüngliche Formulierung — „Da der Deutsche Bund [...] aus souveränen Fürsten besteht, so müssen nach dem *Grundbegriffe* dieses Vereins alle Rechte der Staatsgewalt in dem Oberhaupt des Staates ungeteilt vereinigt bleiben“ — ließ offen, um welchen Grundbegriff es sich überhaupt handelte. Die Schlußfassung stellte klar, daß damit der Bund der souveränen Fürsten gemeint war. Das Wort „ungeteilt“ wurde gestrichen: Es stand mit der Aussage, daß der Souverän (nur) in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden konnte, in einem wenigstens scheinbaren Widerspruch und man glaubte, daß der Sinn der Bestimmung durch den Zusatz nicht wesentlich verstärkt wurde⁶⁶.

⁶⁴ Vgl. dazu auch Quint (FN 7), S. 503.

⁶⁵ Vgl. dazu auch Art. 1 und 2 der sogenannten „Sechzig Artikel“ vom 12.6.1834, E. R. Huber, *Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte*, 1978, Bd. 1, S. 137.

⁶⁶ Vgl. dazu H. Boldt (FN 33), S. 91 f.

VI.

Neben der ausdrücklichen Festlegung des monarchischen Prinzips als Grundlage sowohl des Bundesvertrages wie der einzelstaatlichen Verfassungen betraf eine zweite bundesverfassungsrechtliche Vorgabe die Sicherstellung der ungestörten Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber dem Bund.

Bereits auf den Karlsbader Konferenzen waren die bayerische und die badische Verfassung mit der Bemerkung angegriffen worden, sie räumten dem demokratischen Prinzip einen so unverletzlichen Spielraum ein, daß die Erfüllung der Bundespflichten nicht mehr uneingeschränkt gewährleistet sei⁶⁷. In Wien wurden diese Vorwürfe zwar nicht wiederholt, es bestand jedoch allgemeine Übereinstimmung darin, daß die einzelstaatlichen Verfassungen keine Bestimmungen enthalten durften, die den Zweck der Föderation — Erhaltung der Selbständigkeit des Deutschen Bundes gegenüber dem Ausland, Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit sowie Garantie der Unabhängigkeit und Unverletzlichkeit der einzelnen Bundesstaaten — in Frage stellten. Konkret bedeutete dies, daß die Bewilligung der vom Bund festgelegten und an ihn abzuführenden Matrikularbeiträge nicht der freien Zustimmung der Stände vorbehalten und der betroffene Bundesfürst dadurch der Gefahr ausgesetzt werden durfte, seine Pflichten als Bundesmitglied zu verletzen. Ebenso wenig durfte der Ständeversammlung ein unmittelbarer Einfluß auf hochpolitische Fragen wie z. B. Krieg und Frieden eingeräumt werden, weil ihnen auch dadurch die Möglichkeit eröffnet wurde, den Souverän an der Mitwirkung zur Erfüllung der Bundeszwecke zu hindern. Im letzteren Fall war nach Auffassung des österreichischen Staatskanzlers nicht nur das föderative, sondern gleichzeitig auch das monarchische Prinzip in höchstem Maße in Frage gestellt.

Um den Bedenken der Konferenzteilnehmer Rechnung zu tragen, hatte Zentner die Bestimmungen über die Bundespflichten besonders sorgfältig formuliert und den finanziellen Verpflichtungen einen eigenen Absatz gewidmet:

„Satz 5: Die im deutschen Bunde stehenden souveränen Fürsten dürfen durch keine landständische Verfassung an der Erfüllung ihrer bundesmäßigen Verpflichtung gehindert oder darin beschränkt werden.

Satz 6: Da, wo landständische Verfassungen den Ständen die Bewilligung der Staatsausgaben einräumen, steht dieser Befugniß die Verbindlichkeit der Landstände gegenüber, die zur Vollziehung der Bundesbeschlüsse erforderlichen Summen zu bewilligen.“

Insbesondere der 6. Satz bot Anlaß zu längeren Diskussionen. Der Bestimmung wurde vorgeworfen, sie erwecke den irrigen Eindruck, daß die

⁶⁷ Vgl. *Büsem* (FN 3), S. 394.

Verpflichtungen gegenüber dem Bund im Vergleich zu den Aufgaben der landeseigenen Verwaltung gleichsam privilegiert und besonders sanktioniert seien. Der Satz sollte daher entweder gestrichen oder mit der Maßgabe ergänzt werden, daß die Stände auch die Mittel „zur Erfüllung der für die inneren Verwaltungsgegenstände bestehenden Gesetze“ nicht verweigern durften⁶⁸. Dem wurde entgegengehalten, daß damit der Ausgangspunkt der Bestimmung verändert würde. Der Erlaß der einzelstaatlichen Verfassungen durfte nur zur Aufrechterhaltung des monarchischen Prinzips und im Interesse der Verwirklichung der Bundeszwecke beschränkt werden, mußte im übrigen aber, als innere Landesangelegenheit, dem Ermessen der jeweiligen Regierung überlassen bleiben⁶⁹. Während sich die Mehrheit dafür aussprach, die Bestimmung über die obligatorische Bewilligung der Bundesbeiträge überhaupt zu streichen, da sie ohnehin in dem Satz enthalten war, daß die souveränen Fürsten durch die Verfassung in der Erfüllung ihrer Bundespflichten nicht beeinträchtigt werden durften, beantragte der mecklenburgische Bevollmächtigte ihre Ergänzung durch den Zusatz, daß „allgemeine, verbindlich gefaßte Bundesbeschlüsse in allen einzelnen Bundesstaaten als Gesetz“ zu gelten hatten. Damit wurden erneut der Bundestag als oberstes Gesetzgebungsorgan im Deutschen Bund und die unmittelbare Verbindlichkeit der Bundesbeschlüsse ins Spiel gebracht. Der Antrag betraf zudem den umstrittenen Anspruch der Stände, daß Bundesbeschlüsse, die Gegenstände der Landesgesetzgebung berührten, innerstaatliche Gültigkeit nur mit ihrer Zustimmung erlangen konnten. Man wich diesen heiklen Fragen mit dem Argument aus, die vorgeschlagene Ergänzung gehöre nicht zu Art. XIII BA, und im übrigen sei es selbstverständlich, daß Bundesbeschlüsse in den einzelnen Bundesstaaten ordnungsgemäß vollzogen und, soweit notwendig, als Gesetz proklamiert und publiziert werden müßten. Es blieb bei der von der Mehrheit vorgeschlagenen Beschränkung, daß die einzelnen Bundesfürsten durch die Verfassung nicht an der Erfüllung der Bundespflichten gehindert oder beschränkt werden durften.

VII.

Art. 59 WSA — er betrifft die Öffentlichkeit der landständischen Verhandlungen — fällt aus dem systematischen Zusammenhang der übrigen, Art. XIII BA betreffenden Bestimmungen völlig heraus. Er führt unmittelbar auf den Anlaß der Karlsbader Konferenzen und die gegen die süddeutschen Ständeversammlungen erhobenen Vorwürfe zurück, ihre „verwegenen Deklamationen“ hätten wesentlichen Anteil an der revolutionären

⁶⁸ Vgl. v. Treitschke (FN 39), S. 22.

⁶⁹ Vgl. dazu aber den späteren Art. 2 der „Sechs Artikel“ vom 28.6.1832; Boldt (FN 33), S. 107.

Situation in Deutschland. Das politische Establishment hatte nicht nur mit wachsender Besorgnis registriert, daß die Kammern den Deutschen Bund, das monarchische Prinzip und überhaupt die bestehende staatliche Ordnung in Frage stellten⁷⁰, sondern glaubte aus den Untersuchungsakten über die revolutionären Umtriebe auch Anhaltspunkte für eine geistige Urheber-schaft einzelner Gewalttaten herauslesen zu können. In Karlsbad bestand jedenfalls weitgehende Übereinstimmung unter den beteiligten Regierungen, daß die Verbreitung revolutionärer Tendenzen insgesamt nur dann wirksam bekämpft werden konnte, wenn den Demagogen und „Freiheitsaposteln“⁷¹, wie sie nun hießen, das Podium der Ständeversammlungen entzogen wurde, von dem aus sie die staatlichen Autoritäten herabwür-digen und ihre gefährlichen revolutionären Lehren ungehindert verbreiten konnten⁷². Sofern die Karlsbader Konferenzteilnehmer nicht ohnehin einer Abschaffung der Repräsentativverfassungen das Wort redeten, hielten sie jedenfalls eine weitgehende Beschränkung der Öffentlichkeit der Stände-versammlungen als einer ohnehin „von fremden Nationen erborgten Neue-rung“ für notwendig⁷³. Als zusätzliche Garantie wurde eine Beschränkung und Bindung der Wählbarkeit an das Grundeigentum bzw. an eine be-stimmte Steuerquote empfohlen, um den Demagogen von vorneherein den Zutritt zu den Ständen zu verwehren und auf diese doppelte Weise zu verhindern, daß die Kammern weiterhin zur Verbreitung revolutionärer Ansichten und Theorien mißbraucht wurden.

Die Notwendigkeit, die „so verderbliche“ Öffentlichkeit der landstän-dischen Verhandlungen zu unterbinden, gehörte auch in Wien zur gemein-samen Überzeugung der Konferenzteilnehmer⁷⁴. Man war sich nur nicht einig, auf welche Art und Weise dieses Ziel erreicht werden sollte. Nach dem Vorschlag des bayerischen Bevollmächtigten, der sich im Ausschuß durchgesetzt hatte, sollte eine Abhilfe nicht durch einschlägige Maßnahmen in den Verfassungen selbst, sondern über den Erlass einschlägiger Ge-schäftsordnungen erfolgen⁷⁵. Im Plenum der Wiener Verhandlungen wurde dieser Vorschlag zunächst glatt abgelehnt. Formal wurde die bloß ge-schäftsordnungsmäßige Behandlung der Beschränkung anstelle eines offi-ziellen Bundesbeschlusses beanstandet und inhaltlich eine Suspendierung der Öffentlichkeit landständischer Verhandlungen auf fünf Jahre in Analo-gie zum Karlsbader Beschluß über die Pressefreiheit verlangt⁷⁶. Vergeblich

⁷⁰ Vgl. Doeberl, Jahrhundert (FN 23), S. 69.

⁷¹ Doeberl, Entwicklungsgeschichte (FN 9), S. 461.

⁷² v. Welcker (FN 12), S. 251 f.

⁷³ v. Welcker (FN 12), S. 132.

⁷⁴ Vgl. v. Treitschke (FN 39), S. 22 f.

⁷⁵ Dobmann (FN 40), S. 177.

⁷⁶ Vgl. dazu Ilse (FN 5), S. 416 f.; v. Treitschke (FN 39), S. 9.

versuchte von Zentner die Gegner zu überzeugen, daß Normen gegen einen Mißbrauch des Öffentlichkeitsprinzips eine ausschließlich innere Landesangelegenheit waren und daher auf keinen Fall Gegenstand eines Bundesbeschlusses bzw. der Bundesgesetzgebung sein konnten. Erst nach zähen Verhandlungen vermochte sich die Einsicht durchzusetzen, daß der Karlsbader Beschluß über die Pressefreiheit nicht analogiefähig war, weil die Redefreiheit innerhalb der Landtagsverhandlungen jedenfalls nicht beschränkt werden konnte, und daß das eigentliche Anliegen, den vermeintlichen Mißbrauch der Redefreiheit zu verhindern, auf dem Weg der Geschäftsordnung durchaus zu erreichen war. Um allen Bedenken Rechnung zu tragen, einigte man sich schließlich auf den Zusatz, daß die Geschäftsordnungen dafür zu sorgen hatten, daß die gesetzlichen Grenzen der freien Meinungsäußerung nicht „auf eine die Ruhe des einzelnen Bundesstaates oder des gesamten Deutschland gefährdende Weise überschritten“ werden durften⁷⁷. Unter „gesetzlichen Grenzen“ waren diejenigen zu verstehen, die von der jeweiligen Staatsverfassung und den Landesgesetzen festgelegt wurden. Die Kompetenz des Bundes war erst eröffnet, wenn die Überschreitung der gesetzlichen Grenzen gleichzeitig die Ruhe im Inneren des Bundes bedrohte⁷⁸.

VIII.

Die bisherige verfassungsgeschichtliche Einschätzung der Karlsbader und Wiener Konferenzen beachtet nicht hinreichend, daß mit der Schlußakte die süddeutschen Repräsentativverfassungen als Standard akzeptiert wurden und daß diese Verfassungen in der Öffentlichkeit als moderne, zeitgemäße Konstitutionen mehr oder weniger enthusiastisch begrüßt worden waren⁷⁹ — trotz ihrer grundsätzlichen Verankerung im monarchischen Prinzip. Letzteres wurde in Art. 57 WSA zwar erstmals verbindlich formuliert, entsprach inhaltlich aber weitgehend der Konzeption der Verfassungen, deren Abschaffung in Karlsbad noch zur Debatte stand⁸⁰.

Der bayerische Bevollmächtigte in Wien verwies völlig zu Recht darauf, daß die repräsentativen Verfassungen nicht nur unangetastet geblieben seien, sondern daß es gelungen war, „in unserer Konstitution selbst den Weg vorgezeichnet zu finden, den andere zur Rettung des monarchischen

⁷⁷ Vgl. dazu auch Art. 1 des Maßregeln-Gesetzes vom 18.8.1824, Art. 5 der „Sechs Artikel“ vom 28.6.1832 sowie Art. 25 und 26 der „Sechzig Artikel“ vom 12.6.1834; Huber, Dokumente (FN 65), S. 137 ff.; Huber, Verfassungsgeschichte (FN 2), S. 344.

⁷⁸ Vgl. Rudhart (FN 31), S. 71 f.

⁷⁹ R. Oeschey, Einige gleichzeitige Stimmen zur bayerischen Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818: Oberbayer. Archiv 57 (1913), S. 285 ff.

⁸⁰ Vgl. dazu auch v. Treitschke (FN 39), S. 22.

Prinzips einzuhalten hatten [...]“. Das monarchische Prinzip sei in der Schlußakte „ganz so ausgesprochen, wie es in unserer Verfassungsurkunde bezeichnet ist“. Der Umstand, daß bis 1830 kaum neue Repräsentativverfassungen entstanden, läßt sich plausibel mit den unbestreitbaren Turbulenzen und negativen Erfahrungen der ersten Ständeversammlungen in Karlsruhe und München erklären, denen man sich nicht ohne Not aussetzen wollte⁸¹. Erst als der politische Druck im Gefolge der Juli-Revolution stärker wurde, mußte man sich zum Prinzip der Volksvertretung verstehen.

Gute Gründe hat die Auffassung, den Urhebern der Schlußakte sei es darauf angekommen, die Fortentwicklung der neuen landständischen Verfassungen zum parlamentarischen bzw. demokratischen System zu verhindern⁸². Der als liberal geltende Freiherr von Zentner erklärte unumwunden, es sei in Wien darum gegangen, „der demokratischen Tendenz einen Damm entgegenzusetzen und das monarchische Prinzip dagegen retten zu müssen“. Metternich hatte das den süddeutschen Verfassungen zugrundeliegende System der Beteiligung der Volksvertretung an der politischen Willensbildung zwar akzeptiert, aber nur mit dem Vorbehalt, daß das *aus-schlaggebende* Prinzip der jeweiligen Verfassung das monarchische sein müsse und nicht das demokratische sein dürfe, weil der umgekehrte Fall den Untergang des ersteren zur Folge hätte. Es ging darum, nachdem sich eine Revision der Repräsentativverfassungen als politisch undurchsetzbar erwiesen hatte, die Verfassungsfrage wenigstens auf dem Stand des süddeutschen Konstitutionalismus „einzufrieren“ und zu verhindern, was Gentz in seiner Abhandlung prognostiziert hatte: daß die Volkswahl nur der erste Schritt sei und das Repräsentativsystem seinen Gipfel notwendig im parlamentarischen System finde.

Summary

The ministerial conference in Vienna in the winter of 1819/20 is considered a great success for the Austrian prime minister Metternich. By propagating the “monarchische Prinzip” (monarchical principle) and the other regulations of the “Wiener Schlußakte” (Vienna Final Act, Art. 54-61) concerning Art. 13 of the “Bundesakte” (Federal Act), he succeeded in decisively limiting and weakening the constitutional movement in the German states.

A new view and interpretation of Art. 54-61 leads to the conclusion that they not only contain the “monarchische Prinzip” (monarchical principle), but at the same time, the final recognition of the representative constitution which was to be later abolished at the conferences of Carlsbad only a few months ago. The representative constitutions of the south German states had been welcomed enthusiastically in public as modern constitutions.

⁸¹ Vgl. v. Aretin (FN 6), S. 181, der auf die von Metternich geschickt geschürte Revolutionsfurcht verweist.

⁸² Huber, Verfassungsgeschichte (FN 2), S. 652 f.