

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Ernst Deuerlein

Werner Pöls

B 25/66

22. Juni 1966

Entscheidungsjahr 1866

Ernst Deuerlein, Dr. phil., o. Professor
für Geschichte an der Phil.-Theol. Hochschule
Dillingen/Donau. Geb. 9. September 1918 in
Rückersdorf bei Nürnberg.

Zahlreiche Akteneditionen, Monographien und
Aufsätze zur neueren und neuesten Geschichte
und zur Verfassungs- und Sozialgeschichte.

Werner Pöls, Dr. phil., Akademischer
Oberrat an der Freien Universität Berlin,
geb. 15. März 1926 in Manker, Kreis Ruppin.

Veröffentlichungen: Sozialistenfrage und Re-
volutionsfurcht im Zusammenhang mit den
angeblichen Staatsstreichplänen Bismarcks, in:
Historische Studien, Bd. 377, Hamburg und
Lübeck 1960; Staat und Sozialdemokratie im
Bismarckreich, in: Jahrbuch für die Geschichte
Ost- und Mitteldeutschlands, Bd. 13/14; zu-
sammen mit Georg Kotowski und Gerhard
A. Ritter: Das Wilhelminische Deutschland,
Frankfurt 1965.

Herausgeber:

Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänse-
markt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt gern ent-
gegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und
Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum
Preise von DM 2,— monatlich bei Postzustel-
lung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Bei-
lage zum Preise von DM 5,50 zuzüglich Ver-
packungs- und Portokosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus
Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Mei-
nungsäußerung der herausgebenden Stelle
dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung
und Urteilsbildung.

Die deutschen Mittel- und Kleinstaaten 1866

Der österreichische Antrag auf Mobilisierung der Bundestruppen

Der Vertreter Österreichs bei der Bundesversammlung des Deutschen Bundes, dem Bundestag, Aloys Freiherr von Kübeck, brachte am 11. Juni 1866 einen Antrag ein, der in einer längeren Präambel die Lage Deutschlands beschrieb und anschließend die Mitglieder des Deutschen Bundes aufforderte, ihre Zustimmung zu geben zu der Mobilmachung des I., II., III., VII., VIII., IX. und X. Bundesarmeekorps. Der österreichische Antrag stellte weiter an die Regierungen das Ersuchen, ihre Bundeskontingente nach der angenommenen Kriegsformation in der Stärke des Haupt- und Reservekontingents ungesäumt auf den Kriegsstand zu setzen und in den innehabenden oder einnehmenden Standquartieren binnen 14 Tagen derart marsch- und schlagfertig aufzustellen, daß es auf ergehende Aufforderung, innerhalb 24 Stunden mit allem Kriegsbedarf abmarschieren könne, auf die Bildung der Ersatzkontingente Bedacht zu nehmen, in möglichst kurzer Frist, jedenfalls innerhalb der nächsten 14 Tage bei der Bundesversammlung den Vollzug dieser Anordnungen anzuzeigen und die nötigen Einleitungen zu treffen, damit die Bundesversammlung wegen des Oberbefehls Beschluß fassen könne.

Die Bundesversammlung befand drei Tage später, am 14. Juni, über den österreichischen Antrag. Die Stimmabgabe erfolgte nach dem Kuriatvertrag vom 2. April 1816. Dieser regelte die Stimmabgabe innerhalb der zu Kurien zusammengefaßten Staaten und Freien Städte. Neun Stimmen sprachen sich dafür, fünf dagegen aus. Eine Stimme war als Enthaltung zu betrachten. Für den Antrag Öster-

reich stimmten Österreich, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Hessen, Kurhessen, die 13. Kurie und die 16. Kurie. Innerhalb der 13. Kurie war Nassau stimmführend. Braunschweig war gegen die Annahme des österreichischen Antrags. In der 16. Kurie lehnten ab Lippe und Waldeck; Liechtenstein und Reuss ältere Linie befürworteten den österreichischen Antrag. Schaumburg-Lippe hatte nicht instruiert. Gegen den von Österreich eingebrachten Antrag stimmten Preußen, Luxem-

Ernst Deuerlein:

Das Ende des Deutschen Bundes S. 15

Werner Pöls:

Die Begründung des Norddeutschen Bundes S. 31

burg-Limburg, die 12. Kurie, die 14. Kurie, die 15. Kurie und die 16. Kurie. Innerhalb der 12. von den Großherzoglich- und Herzoglich-Sächsischen Häusern gebildeten Kurie sprach sich Sachsen-Meiningen für den österreichischen Antrag aus. In der 14. Kurie, beide Mecklenburg, reservierte Mecklenburg-Strelitz „fernere Entschließungen“. Die 15. Kurie, bestehend aus Oldenburg, Anhalt und beiden Schwarzburg, befürwortete geschlossen die Ablehnung des Antrags. In der 17. Kurie, der Vertretung der freien Städte, trat Frankfurt auf die Seite Österreichs.

Uneinheitliche Parteinahme der Mittel- und Kleinstaaten

Die Abstimmung der Mitglieder des Deutschen Bundes zeigt sowohl die politisch-militärische Frontstellung am Vorabend und während des Verlaufs des deutschen Krieges von 1866 als auch die häufig übersehenen Differenzierungen der Parteinahme der Mittel- und Kleinstaaten. Zwar sprach sich deren Mehrheit für

die Unterstützung Österreichs und gegen die Politik Preußens aus, eine Einheitsfront gegen Preußen kam jedoch nicht zustande. Die Mittel- und Kleinstaaten bezogen uneinheitliche Standpunkte. Durch eine Abänderung der entsprechenden Formulierung des österreichischen Antrages verweigerten die

Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes, die die Auffassung Österreichs teilten und dessen Vorgehen begrüßten, dem Ersuchen, die Sache Österreichs zu ihrer eigenen Sache zu machen, ihre bedingungslose Befürwortung. Das Scheitern der Bemühungen Österreichs, die Mehrheit der Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes für eine vorbehaltlose Stellungnahme gegen Preußen zu bewegen, schwächte die moralische Position sowohl Österreichs als auch der dem österreichischen Antrag zustimmenden Mitgliedstaaten. Die letztgenannten versuchten angesichts der Konfrontation zwischen Österreich und Preußen soweit wie möglich eine zuwartende Haltung einzunehmen. Sie glaubten, diesen Gesichtspunkt auch in der Abstimmung vom 14. Juni 1866 zum Ausdruck bringen zu sollen, indem sie den österreichischen Antrag modifizierten oder innerhalb

ihrer Kurie einen eigenen Standpunkt einnahmen.

In den Abänderungsanträgen und in dem Abstimmungsergebnis über den österreichischen Antrag vom 14. Juni schlugen Spaltung und Unsicherheit der deutschen Mittel- und Kleinstaaten durch. Jeder von ihnen befand sich in einer eigenen und eigentümlichen Situation, die eine generalisierende Behandlung und Beurteilung nicht zuläßt. Bayern, Hannover und Sachsen, deren Lage und Politik im Jahre 1866 nachstehend skizziert werden, stimmten in der Unterstützung des Antrages Österreichs und in der Verurteilung Preußens überein. Sie erlitten unterschiedliche Schicksale: Bayern schloß mit Preußen ein Schutz- und Trutzbündnis, Hannover wurde von Preußen annektiert, Sachsen wurde zum Eintritt in den von Preußen geführten Norddeutschen Bund veranlaßt.

Bayern: Trias-Idee gegen Dualismus

Vornehmlich österreichische Autoren wiederholen bis zum gegenwärtigen Augenblick die Auffassung österreichischer Politiker, Militärs und Publizisten des Jahres 1866, Bayern habe in diesem Schicksalsjahr deutscher und europäischer Entwicklung eine, wie der österreichische Ministerpräsident Belcredi es formulierte, „schmachvolle Rolle“ gespielt, es habe „Verrat“ begangen. In dieser Ansicht kommt die österreichische Enttäuschung über die nach österreichischer Auffassung unentschiedene bayerische Politik vor Ausbruch der Kampfhandlungen des Jahres 1866 und über die unterlassene militärische Zusammenarbeit bzw. Unterstützung zum Ausdruck.

Der aus den tiefgreifenden territorialen Veränderungen zwischen 1803 und 1810 hervorgegangene moderne bayerische Staat, am 1. Januar 1806 als Königreich proklamiert, hatte auf dem Wiener Kongreß 1814/15 den weitaus größeren Teil seines Gebietsstandes behaupten und abrunden können. Er hatte gleichzeitig seine uneingeschränkte Souveränität gegen alle Benachteiligungen und Einschränkungen erfolgreich verteidigt. Der Prozeß der inneren Integration des aus zahllosen Einzelterritorien eigener Geschichte, eigenen Rechts und eigener Wirtschaftsstruktur und unterschiedlicher Konfession gebildeten Staates beanspruchte das Interesse der bayeri-

schen Könige und der von ihnen berufenen Minister und Gesamtstaatsministerien. Während König Max I. Josef (1806—1825) auch nach dem Sturz des Schöpfers des modernen bayerischen Staates, des Staatsministers Maximilian Graf Montgelas, seinen Minister bei den Bemühungen um die innere Konsolidierung gewähren ließ, versuchte Ludwig I. (1825—1848) durch eine zwar auf die Landeshauptstadt München konzentrierte, jedoch alle Teile des Landes ergreifende Staats- und Kulturpolitik ein gesamt-bayerisches Bewußtsein zu entwickeln und zu verstärken. Er fand in der Phase seiner Aufgeschlossenheit für die liberalen Tendenzen der Zeit dafür Zustimmung und Unterstützung, in der weitaus längeren Zeitspanne seiner Hinwendung zu einem das monarchische Prinzip prononciert betonenden Konservativismus jedoch wachsende Ablehnung. Seine Begeisterung für die Vergangenheit des deutschen Volkes verdeckte nur für kurze Zeit die zunehmende Entfremdung zwischen ihm und der allgemeinen Entwicklung. Nicht an der von Lola Montez ausgelösten Affäre, sondern an der Spannung zwischen der machtvoll erhobenen Forderung nach Volkssouveränität und dem starren Festhalten an dem monarchischen Prinzip scheiterte schließlich Ludwig I. Seine Vorstellungen über Deutschland als Ganzes orientierten sich

am Deutschen Bund; sie zeigten eine romantisch-emotionelle Grundstruktur.

Sein Nachfolger, König Max II. (1848—1864), war gezwungen, angesichts der Auffassungen und Forderungen des Revolutionsjahres 1848 und der in der Frankfurter Paulskirche tagenden 1. Deutschen Nationalversammlung die Stellung Bayerns als des größten deutschen Mittelstaates in den möglichen Formen der Verwirklichung der Einheit Deutschlands zu bedenken und darzulegen. Er wurde in erster Linie von dem von ihm am 19. April 1849 berufenen Ministerpräsidenten unterstützt, Ludwig Freiherr von der Pfordten, 1811 in Ried im Innviertel geboren, in Franken aufgewachsen, hatte, nachdem er wegen seines Bekenntnisses zum Liberalismus seinen Lehrstuhl in der juristischen Fakultät der Universität Würzburg verloren hatte und strafweise in den Justizdienst versetzt war, eine Professur in Leipzig angenommen. König Friedrich August II. von Sachsen hatte ihn am 16. März 1848 zum sächsischen Minister des Äußeren ernannt. Von König Max II. nach München berufen, leitete er zehn Jahre lang, von 1849 bis 1859, die bayerische Politik. Sein Vorgänger in diesem Amt, Karl Freiherr von Schenk, übte in dieser Zeitspanne die Tätigkeit eines bayerischen Ministerpräsidenten aus. Von 1859—1864 vertrat er Bayern bei der Bundesversammlung in Frankfurt am Main. Von

König Ludwig II. im Dezember 1864 erneut mit der Leitung der bayerischen Politik beauftragt, verfolgte von der Pfordten auch in der Schlußphase der Auseinandersetzung zwischen Preußen und Österreich eine Politik, die sich noch im Zeitpunkt der Aussichtslosigkeit an den Gedanken eines Ausgleiches klammerte.

König Max II., der in dem Maße die Wissenschaften förderte, wie sein Vater und Vorgänger Ludwig I. die Kunst gefördert hatte, und Staatsminister von der Pfordten, der seine liberalen Ideen, derentwegen er persönliche und berufliche Nachteile hatte hinnehmen müssen, den Forderungen der Behauptung Bayerns opferte, vertraten eine nach Umständen differenzierte Auffassung, die mit dem generalisierenden Stichwort „Trias-Idee“ belegt wird. Angesichts des über die Verfassungsvorstellungen und -beratungen bewußt gewordenen Dualismus zwischen Österreich, der Präsidialmacht des Deutschen Bundes, und Preußen, dem nicht nur militärisch, sondern auch wirtschaftlich rasch aufstrebenden zweiten deutschen Großstaat, war es zwischen 1849 und 1866 das erklärte Ziel der bayerischen Politik, einer Lösung der deutschen Frage zuzustimmen, die die Souveränität Bayerns nicht antastete, sondern zur Verstärkung und Vergrößerung des Einflusses Bayerns in Deutschland beitrug.

Bayerische Bemühungen um einen preußisch-österreichischen Ausgleich

In ihrer in der 207. Sitzung der Frankfurter Nationalversammlung am 28. April 1849 abgegebenen Erklärung, die deutsche Verfassungsfrage betreffend, die von der Pfordten verfaßt hatte, bestritt die bayerische Regierung das von der Nationalversammlung in Anspruch genommene Recht, die deutsche Verfassung einseitig, das heißt ohne Zustimmung der Regierungen, festzustellen. Sie beklagte die durch die inzwischen angenommene Reichsverfassung vorgenommene Ausschließung Österreichs aus Deutschland, worin sie sowohl eine Verletzung der vertragsmächtigen Rechte und Pflichten, die alle zum Deutschen Bund gehörigen Staaten untereinander binden, und des großen Gedankens der Einigung des deutschen Volkes in einer starken Bindung sah. Sie verwarf die von der beschlossenen Verfassung veranlaßte Zentralisierung, die sie „unter Bezugnahme auf Zeugnisse der älteren

und neuesten Geschichte als das Grab der gleichmäßigen Entwicklung und Billigung der inneren Ruhe und selbst der Freiheit eines großen Volkes“ bezeichnete. Eine „Zentralisation“ nannte sie „dem innersten Wesen des deutschen Volkes, dessen geistige Bedeutung vorzüglich aus seinem reich entfaltetem Stammesleben hervorgegangen sei, als dem innersten zuwider“.

Sie erkannte die Notwendigkeit einer künftigen Einigung der deutschen Nation, machte jedoch gegen die dafür in Frankfurt beschlossene Form erhebliche Einwände. Die zum Verständnis der bayerischen Politik zwischen 1849 und 1866 unerläßliche Regierungserklärung vom 28. April 1849 führte über die Beziehungen Bayerns zu Österreich aus: „Die Trennung von Österreich würde von keinem deutschen Lande schmerzlicher empfunden

werden als von Bayern, das durch seine Lage wie durch Stammverwandtschaft eines großen Teiles der Bewohner in die unmittelbarsten Berührungen mit Osterreich gesetzt ist. Kein deutsches Land würde aber auch von jener, in der erbkaiserlichen Zentralisation liegenden Vereinigung aller Selbständigkeit schwerer getroffen werden als Bayern, das, wenn man auch von seiner tausendjährigen Geschichte absehen wollte, durch seine Größe und seine eigentümlichen Zustände in der Gegenwart zu verlangen berechtigt ist, daß dieselben bei der Feststellung der deutschen Verfassung genügend beachtet werden. In Frankfurt ist dies nicht geschehen, indem, um nur eines hervorzuheben, die Bestimmungen über die Produktions- und Verbrauchssteuern ganz geeignet sind, die Staatseinkünfte Bayerns um Millionen zu schmälern und den Staatskredit, dessen spezielle Gewährleistung auf jenen Abgaben beruht, zu vernichten. Die ganze Verfassung, wie sie in Frankfurt beschlossen wurde, würde im wesentlichen dahin führen, den Süden Deutschlands dem Norden zu unterwerfen und dadurch die materiellen Interessen des Südens im höchsten Grade zu beeinträchtigen."

Beide Argumente, der Hinweis auf die stammesmäßige Verbundenheit zwischen Bayern und Osterreich und die in der Umkehrung ausgesprochene Furcht vor einer Majorisierung durch den Norden, das heißt durch Preußen, veranlaßte König und Gesamtstaatsministerium in der Folgezeit eine Politik zu betreiben, die von der Absicht bestimmt wurde, daß Bayern den Gegensatz zwischen Osterreich und Preußen benutzen solle, „um in Deutschland emporzukommen“. Von der durchaus richtigen Überzeugung geleitet, Bayern werde seine auf dem Wiener Kongreß erfolgreich verteidigte Souveränität nur ungeschmälert behaupten, wenn es zu den beiden deutschen Großmächten Osterreich und Preußen aufzurücke, wurden König und Gesamtministerium nicht müde, Bayern als den prädestinierten Sprecher und Führer der deutschen Mittel- und Kleinstaaten zu empfehlen.

Hinter der „Trias-Idee“ standen sowohl die Absicht, Bayern in seiner Handlungsfreiheit uneingeschränkt zu behaupten, als auch der Wunsch, Bayerns Position als Anwalt der deutschen Mittel- und Kleinstaaten zu ver-

stärken. Weil diese Absichten allgemein bekannt waren, fand die „Trias-Idee“ nur schwachen Beifall. Sie galt als der wenig aussichts-volle bayerische Versuch, die bestehenden Verhältnisse nicht im Sinne der nationalstaatlichen Forderungen zu verändern, sondern lediglich zu modifizieren. Von der Pfordten versuchte sowohl als Ministerpräsident wie als Vertreter Bayerns beim Bundestag für die bayerischen Ansichten Interessenten und Anhänger zu finden, mußte sich aber mit wenigen nachsichtigen Zuhörern zufrieden geben. Alle Bemühungen der bayerischen Politik, entweder auf die Ebene Osterreichs und Preußens zu gelangen oder Vorort einer politisch wirksamen Vertretung der deutschen Mittel- und Kleinstaaten zu werden, mißlangen. Die Ursache dafür lag sowohl in den geographischen und politischen Gegebenheiten als auch in dem während der Regierungszeit des dritten bayerischen Königs Max II. nicht zu eliminierenden Mißtrauen gegenüber Bayern. Eine Vergrößerung der Position und der Verstärkung der Argumentation Bayerns wurde nicht erreicht; im Gegenteil, die bayerische Stellung verschlechterte sich auf Grund der nur allmählichen wirtschaftlichen Entfaltung des Landes und durch den plötzlichen Regierungswechsel im Frühjahr 1864.

Unerwartet verstarb am 10. März 1864 König Max II. Die Regierung übernahm sein ältester Sohn Ludwig als König Ludwig II., der für diese Aufgabe in keiner Weise vorbereitet war. Er beauftragte im Dezember 1864 erneut von der Pfordten mit der Leitung der bayerischen Politik. Dieser beobachtete besorgt die wachsenden Spannungen unter den Gliedstaaten des Deutschen Bundes, vornehmlich zwischen Preußen und Osterreich. Er sah sich im Herbst 1865 gezwungen, seinem königlichen Herrn dringend nahezu legen, den von diesem nach München berufenen und mit königlichen Ehren und Gunstbeweisen überschütteten Komponisten Richard Wagner zur sofortigen Abreise aus der bayerischen Landeshauptstadt zu veranlassen.

Von der Pfordten mißtraute der Politik sowohl Osterreichs als auch Preußens. Mit dem Ausruf: „Geht diese Sisyphusarbeit wieder an“, kommentierte er im Frühjahr 1866 die Initiative des preußischen Ministerpräsidenten von Bismarck in der deutschen Frage. Er

befürchtete gleichzeitig, die Regierung in Wien werde sich den Anschein geben, den von Preußen hingeworfenen Fehdehandschuh aufzunehmen, es werde bestrebt sein, die deutschen Mittelstaaten, auch Bayern, in dieser Richtung hin zu engagieren, im letzten Augenblick sich jedoch über deren Kopf hinweg mit Preußen verständigen. Trotz dieser Zweifel an der Zuverlässigkeit der Haltung der Regierung am Wiener Ballhausplatz versicherte er dem österreichischen Gesandten in München: „Ich mache den Krieg aus Bundespflicht, Rechtsgefühl und der Konsequenz des von Bayern eingenommenen Standpunktes halber — aber alles übrige spricht gegen den Krieg. Bayern kann nur dabei verlieren.“ Diese Überzeugung bestimmte von der Pfordten, die Leiter sowohl der österreichischen als auch der preußischen Politik immer wieder aufzufordern, sich gemeinsam um die Überwindung der sich immer deutlicher abzeichnenden Krise zu bemühen. Er versicherte Bismarck: „Gott ist mein Zeuge, daß mich weder Abneigung gegen Preußen noch Sympathie für Österreich leitet. Als Deutscher bitte und beschwöre ich Sie, gehen Sie noch

einmal ernstlich mit Ihrer starken Seele zu Rate, ehe das entscheidende Wort gesprochen wird, dessen Folgen unberechenbar sind.“ Von der Pfordten verweigerte zwar dem Vorschlag Bismarcks, einen Süddeutschen Bund unter bayerischer Führung zu gründen, seine Zustimmung, da er von der Einsicht bestimmt war, der Bund werde nicht die Lebensfähigkeit des Norddeutschen Bundes erlangen, da Bayern gegenüber den süddeutschen Staaten nicht die Position einnehmen könne, die Preußen gegenüber den norddeutschen Staaten beanspruchen konnte und beanspruchte. Politische und rechtliche Gründe und Rücksichtnahmen auf die öffentliche Meinung bestimmten von der Pfordten, bis zuletzt sich um einen Ausgleich zwischen Preußen und Österreich zu bemühen. Als er erkannte, daß eine Verständigung nicht zu erreichen war, betrieb er eine Politik distanzierter Annäherung an Österreich. Er entsprach damit der dynastischen Bindung und auch der innenpolitischen Situation, da ein Teil der öffentlichen Meinung Bayerns, vornehmlich das protestantische Franken, mit Preußen sympathisierte.

Die militärischen Operationen des bayerischen Korps

Erst auf eindringliche Vorstellungen des Ministerpräsidenten fand sich König Ludwig II. am 10. Mai bereit, den Mobilmachungsbefehl zu unterzeichnen. Er begab sich danach nach Berg am Starnberger See und erklärte wenige Tage später seinem Kabinettssekretär, da der Thronfolger, sein Bruder Otto, jetzt volljährig geworden sei, denke er daran, zurückzutreten und sich in die Schweiz, in die Nähe Richard Wagners zurückzuziehen. Inkognito reiste der König in diesen Wochen zunehmender politischer Spannungen und erkennbarer militärischer Vorbereitungen in die Schweiz und besuchte Wagner, der an seiner Oper „Die Meistersinger von Nürnberg“ arbeitete.

Bestrebt, Bayern den Weg zu einer Verständigung mit Preußen nicht zu verbauen oder zu erschweren, versagte von der Pfordten der Übereinkunft zwischen dem Österreichischen Oberkommando und dem Oberkommando der bayerischen Armee vom 14. Juni, die vorsah, daß die bayerische Armee der österreichischen

Nordarmee in Böhmen zu Hilfe kam, seine Zustimmung. Als Begründung für seine Weigerung führte er die Notwendigkeit an, die durch die aufgebotene preußische Mainarmee bedrohten fränkischen Gebiete durch die bayerische Armee beschützen zu lassen. Die Verweigerung der Zustimmung zum Abmarsch der bayerischen Armee nach Böhmen durch von der Pfordten wurde in Österreich und auch in Sachsen als „Verrat“ bezeichnet. Die Vertreter dieser Auffassung verwiesen nicht nur auf die bayerisch-österreichische Übereinkunft vom 14. Juni, sondern auch auf den Beschluß des Bundestages, Österreich und Bayern sollten gemeinsam Sachsen schützen.

Die bayerischen Truppen, das VII. Armeekorps der Truppen des Deutschen Bundes, kämpften unter dem Oberbefehl des Prinzen Karl von Bayern, eines Großonkels des regierenden Königs, glücklos. Der Versuch der bayerischen Armee, der hannoveranischen Armee

zu Hilfe zu eilen und gemeinsame Operationen mit dem unter dem Oberbefehl des Prinzen Alexander von Hessen stehenden VIII. Bundesarmeeekorps durchzuführen, scheiterten. Politisches Mißtrauen, Mangel an militärischer Ausbildung und Unzulänglichkeiten in der Befehlsgebung und Nachrichtenübermittlung erschwerten sowohl den Einsatz der süddeutschen Truppen als auch die Operationen der bayerischen Armee. Die wenigstens zweimal versuchte Vereinigung zwischen dem

VII. und dem VIII. Bundesarmeeekorps mißlang. Die bayerische Armee zog sich im Saalethal vor der vormarschierenden preußischen Mainarmee zurück. Der Abmarsch des VIII. Bundeskorps zur Deckung der bedrohten Stadt Frankfurt bezeichnete das Ende erwogener gemeinsamer Operationen. In Franken kam es wiederholt zu Gefechten, bei denen sich die Überlegenheit der preußischen Armee ebenso demonstrierte wie auf dem böhmischen Kriegsschauplatz.

Friedensbemühungen

Ministerpräsident von der Pfordten nahm angesichts der von ihm vorausgesehenen militärischen Entwicklung die aus Wien erhaltene Aufforderung an, einen bayerischen Diplomaten zur Teilnahme an den bevorstehenden Präliminarverhandlungen mit Preußen zu entsenden. Er beschloß, sich selbst nach Wien zu begeben. Eine Besprechung mit den leitenden Ministern von Württemberg, Baden und Hessen-Darmstadt am 20. und 21. Juli verzögerte seine Abreise. Am 22. Juli traf von der Pfordten in Wien ein. Da er auf die Frage, ob die bayerischen Truppen in den in Vorbereitung befindlichen Waffenstillstand einbezogen würden, keine befriedigende Antwort erhielt, entschloß er sich zu einem außergewöhnlichen Schritt: Auf eigene Gefahr verließ er, nur begleitet von seinem Sekretär Skell, am 24. Juli morgens 6 Uhr in einer kaiserlichen Equipage Wien, um durch die österreichischen Linien in das preußische Hauptquartier nach Nikolsburg zu fahren. Die preußischen Vorposten, überrascht, verwundert und unschlüssig, ließen von der Pfordten passieren. Auch der erste preußische Oberst, dem er vorgeführt wurde, gestattete ihm die Weiterreise, wofür er mit 14 Tagen Arrest bestraft wurde. In Nikolsburg angekommen, ließ sich von der Pfordten sofort bei Bismarck melden, der ihm mitteilen ließ, er möge sich als Gefangener betrachten. Bismarck war von dem Erscheinen des bayerischen Ministerpräsidenten unangenehm überrascht. Er verstand sich schließlich jedoch zum Abschluß eines Waffenstillstandes, der am 28. Juli nachmittags 3 Uhr unterzeichnet wurde. Zu dessen Durchführung vereinbarten der bayerische General von Hartmann und der preußische Oberstleutnant Veith am 4. August in Nürnberg eine Waffenstill-

standskonvention, die die Errichtung einer Demarkationslinie zwischen den von Preußen besetzten und den nicht von Preußen besetzten Teilen Nordbayerns vorsah. Zu diesem Zeitpunkt war die Gefahr, daß Bayern Teile Frankens an Preußen abtreten müsse, noch nicht endgültig gebannt. Bismarck hatte zwar bereits in Nikolsburg König Wilhelm I. veranlaßt, im Interesse des zukünftigen Verhältnisses zwischen Preußen und Bayern auf diese Forderung zu verzichten. Der preußische König kam jedoch während der Friedensverhandlungen in Berlin darauf zurück. Diese wurden mit der Unterzeichnung des Friedensvertrages vom 22. August 1866 beendet. Bayern verlor die Bezirke Orb und Gersfeld und die im preußischen Landkreis Ziegenrück gelegene Enklave Kaulsdorf — mehr als zehn Quadratmeilen mit 33 000 Einwohner. Es mußte eine Kriegskonvention von 30 Millionen Gulden bezahlen und sich zum Abschluß eines zunächst geheimen Schutz- und Trutzbündnisses mit Preußen bereit erklären.

Der Ausgang des Krieges, der weder erwartet noch für möglich gehalten wurde, löste eine harte Kritik sowohl an der Politik des Ministerpräsidenten von der Pfordten als auch an der Kriegführung des Prinzen Karl aus. Beide sahen sich gezwungen, ihre Ämter zur Verfügung zu stellen. Nachfolger im Amte des Ministerpräsidenten wurde am letzten Tage des Jahres 1866 der fränkische Standesherr Chlodwig Fürst zu Hohenlohe-Schillingfürst, der wenige Tage später, am 19. Januar 1867, vor der Kammer der Abgeordneten erklärte: „Der Großstaat, an welchen sich Bayern anschließen und als dessen Bundesgenosse es im Falle eines Krieges gegen das Ausland sich offen zu erklären hat, ist Preußen.“

Der Ausgang des Krieges von 1866 hatte für Bayern zahlreiche Auswirkungen. Es wurde gezwungen, sich politisch von Österreich nach Preußen umzuorientieren. Ihm widerfuhr eine Minderung seiner politischen Möglichkeiten — ein Umstand, der es erlaubt, den Ausgang des Krieges von 1866 als den Anfang der „Mediatisierung“ Bayerns zu bezeichnen. Militärisch und wirtschaftlich schloß sich Bayern Preußen an. Eine umfangreiche und weitgreifende Gesetzgebung löste die angestauten innenpolitischen Probleme. Die politische Willensbildung wurde durch die organisierte Formung von Parteien gefördert.

Die „Historisch-politischen Blätter für das katholische Deutschland“, leidenschaftliche Verfechter der Erhaltung des Deutschen Bundes und entschiedene Vertreter einer eigenständigen bayerischen Politik, versicherten zu Beginn des Jahres 1867 in „Betrachtungen über die äußere und innere Lage Bayerns“, tiefe Verstimmung und Verdrossenheit habe seit langem im Lande um sich gegriffen. Sie beschuldigten zunächst die Politik des König Max II. für die eingetretene Entwicklung,

wobei sie schrieben: „Eine Politik, so voll von Impotenz, so voll von Charakterlosigkeit, so voll von innerer Unwahrheit, konnte kein anderes Resultat haben als Bayern ins Verderben zu führen. Möglich, daß unsere Zeit überhaupt die Lebensbedingungen der mittleren und kleineren Staaten nicht mehr erhält; daß in der Gegenwart alle diese Staaten geteilt, nach dem Ausspruch des französischen Imperators bestimmt sind, zu großen Nationalstaatskörpern zu agglomerieren; aber jedenfalls ist doch an dem einst so stattlichen Bayernland der alte Spruch in Erfüllung gegangen: *dei providentia et hominum stultitia mundus regitur*“.

Die „Historisch-politischen Blätter“ bezeichneten die Politik des König Max II. und des Ministerpräsidenten von der Pfordten als „bayerische Großmachtpolitik mit einem Schaukelsystem“; sie trafen damit durchaus die Grundlinie einer inzwischen durch zahlreiche Forschungen freigelegten, in sich sehr differenzierten Politik, die letztlich am Gegensatz zwischen den bayerischen Erwartungen und den bayerischen Möglichkeiten zerbrach.

Hannover: Sorge um den Bestand des Staates

König Georg V. von Hannover (1851—1866) und die von ihm berufenen Minister waren vor allem aus zwei Gründen österreichisch gesinnt: Sie sahen in der Erhaltung des Deutschen Bundes mit Österreich als Präsidialmacht ein Unterpfand für die Stabilität der politischen Verhältnisse in Deutschland. Sie fürchteten angesichts der geographischen Lage des Königreiches Hannover um dessen territorialen Bestand, wenn Preußen durch politische Konstellation oder militärische Erfolge in der Lage sei, bestimmenden Einfluß auf die Gestaltung Norddeutschlands zu nehmen. König und Minister fanden in der Bevölkerung des Königreiches nur teilweise Unterstützung. Die öffentliche Meinung auch des Königreiches Hannover wurde entscheidend beeinflusst von der Tätigkeit des Nationalvereins, der in Hannover seinen Ausgang nahm. Während der überwiegende Teil der öffentlichen Meinung einen Sieg Preußens als Voraussetzung für die Errichtung eines deutschen Nationalstaa-

tes erhoffte, erwarteten König und Regierung eine Niederlage Preußens, da diese die Möglichkeit biete, Deutschland auf föderativer Grundlage neu zu gestalten und zu ordnen. In einer Niederwerfung Preußens sahen König und Regierung aber auch die Chance, den territorialen Bestand des Königreiches unverändert zu erhalten.

Zur Verdeutlichung der Politik förderten König und Regierung in Hannover Beamte und Publizisten, die als erklärte Gegner Preußens galten. Einer von ihnen, Onno Klopp, Archivar des Königs von Hannover, äußerte sich im August 1865 in der „Leipziger Abendpost“ über die „Zukunft Preußens“. Klopp vertrat die These, daß Preußen vermöge seines Ursprungs und seiner Geschichte ein absoluter Militärstaat sei. Er bezeichnete Preußen als die Quelle allen Übels in der Vergangenheit und Gegenwart. Zu dessen Abwendung forderte Klopp: „Das einzige Mittel der Errettung von allem Unheile und Jammer, die die Politik

dieses Staates Preußen ferner ebenso sicher über Deutschland bringen wird, wie sie solches Unheil zu ihrem besonderen Vorteil durch den Verrat am Ganzen bei allen kritischen Lagen des deutschen Vaterlandes bisher gebracht hat: das einzige Mittel, sagen wir, ist das Aufhören dieser Politik durch das Auflösen des Staatsverbandes, auf welchem sie beruht.“

Diese Auffassung, vertreten von einem Bediensteten des Königs von Hannover, wurde

in Berlin registriert; sie wurde als Interpretation der Politik Hannovers verstanden, die darauf ausging, Preußen zu separieren. Versuche der preußischen Politik, die steigende Animosität und Aversion in Hannover zu überwinden, blieben erfolglos. Es entstand ein unüberbrückbarer Gegensatz zwischen Berlin und Hannover, der zunächst auf die Regierungen bezogen war, im Verlauf einer allmählich um sich greifenden Erregung zumindest Teile der Bevölkerung erfaßte.

Ende des Königreiches Hannover

Zur Wahrung ihrer Souveränität entschied sich die hannoversche Regierung zunächst für einen neutralen Kurs. Ihr Vertreter schloß sich zwar am 14. Juni in der Abstimmung des Bundestages dem österreichischen Antrag an, der Preußen des Bruches der Bundesverfassung beschuldigte, hatte jedoch bereits am 13. Juni dem preußischen General Vogel von Falkenstein in Entsprechung einer auf Grund der bestehenden Etappenkonvention nachgesuchten bundesfreundlichen Erlaubnis den Durchmarsch des Manteufelschen Korps von Harburg nach Minden gestattet. An dem Tage, an dem Preußen die Regierung in Hannover mit der Alternative konfrontierte, entweder preußischen Forderungen zu entsprechen oder sich als im Kriegszustand mit Preußen befindlich zu betrachten, standen preußische Truppen auf hannoverschem Gebiet. Die preußische Sommatom vom 15. Juni schlug unter im einzelnen bezeichneten Voraussetzungen den Abschluß eines Bündnisses zwischen Preußen und Hannover vor; sie kündigte für den Fall, daß die hannoversche Regierung diesem Ersuchen nicht nachkam, den Eintritt des Kriegszustandes zwischen Preußen und Hannover an. Die hannoversche Regierung beantwortete noch am gleichen Tag die preußische Som-

matom, wobei sie ausführlich auf die preußischen Bedingungen einging. Sie erklärte diese für unannehmbar und betonte, sie sei sich bewußt, auf dem Boden des unanfechtbaren völkerrechtlich garantierten Bundesrechtes zu stehen. Das Festhalten an diesem Recht könne Preußen keine Veranlassung bieten, das Königreich Hannover als im Kriegszustand mit Preußen befindlich zu betrachten.

König Georg V. verließ in den ersten Stunden des 16. Juni zusammen mit dem Kronprinzen die Residenzstadt Hannover, in die er nicht wieder zurückkehrte. Kurz vor seiner Abreise erklärte er einer im Schloß Herrenhausen vorsehenden Deputation des Magistrats und der Bürgervorsteher der Residenz, die um Erhaltung des Friedens durch Verständigung mit Preußen baten, „als Christ, als Monarch und als Welfe könne er nicht anders handeln“. Der König begab sich zu seiner Armee, die sich im Raume Göttingen versammelte, und trat mit dieser den geplanten Marsch nach Süddeutschland an. Dem Sieg der hannoverschen Truppen bei Langensalza folgte die im gleichen Raum vorgenommene Kapitulation, die das Ende des Königreiches Hannover bedeutete.

Sachsen: antipreußischer Kurs

Auch das auf dem Wiener Kongreß durch den österreichischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten Metternich von der vollständigen Annexion durch Preußen bewahrte Königreich Sachsen ergriff im Jahre 1866 Partei für Österreich. Sachsen, das eine bewegte

innenpolitische Entwicklung hinter sich hatte, bei der sich demokratische Vorstellungen und soziale Veränderungen durchdrangen und steigerten, glaubte, sich nur im Gegensatz zu Preußen behaupten zu können. Der Leiter der sächsischen Außenpolitik, Friedrich Ferdi-

nant Freiherr von Beust, vertrat einen entschiedenen und schroffen antipreußischen Kurs, wobei er auf unnötige Provokationen nicht verzichtete. Beust trat in der Phase intensiver politischer und diplomatischer Auseinandersetzungen um die Reform des Deutschen Bundes mit eigenen Projekten hervor. Er versuchte, zeitweise entschiedener als Bayern, die Führung der deutschen Mittel- und Kleinstaaten an sich zu bringen. Der sächsische König Johann (1854—1873) bot alles in seiner Kraft stehende auf, um den preußischen König zur Teilnahme am Frankfurter Fürstentag 1863 zu gewinnen. Bei den Entscheidungen des Bundestages im Juni 1866 trat Sachsen ohne Zögern auf die Seite Österreichs und der mit ihm verbündeten Staaten des Deutschen Bundes.

Am 15. Juni übergab der preußische Gesandte in Dresden eine preußische Sommatation, die sachlich weithin mit dem entsprechenden Ersuchen, das Preußen an die Regierungen in Hannover und Kassel richtete, übereinstimmte. Beust betonte in seiner Antwortnote, die Grundsätze des Deutschen Bundes schlossen

dessen Auflösbarkeit aus. Auch versicherte er, der Bund habe unbestritten innerhalb seiner Kompetenz gehandelt, wenn er die vollständige oder teilweise Mobilmachung des Bundesheeres beschlossen habe. Die Ankündigung, Preußen müsse sich mit dem Königreich Sachsen als im Kriegszustand befindlich betrachten, veranlaßte die sächsische Regierung, gegen ein solches Vorgehen mit Bezugnahme auf die Grundgesetze des Bundes laut und entschieden zu protestieren und die Abwehr des Bundes anzurufen.

König Johann verließ am 16. Juni Dresden, nachdem er sich vorher an seine Untertanen mit einer Proklamation gewandt hatte: „Weil wir treu zur Sache des Rechtes eines Bruderstaates standen, weil wir festhielten an dem Band, welches das größere deutsche Vaterland umschlingt, weil wir bundeswidrigen Forderungen uns nicht fügten, werden wir feindlich behandelt.“ Am Tage der Verkündigung dieser Proklamation trat der König im Verband seiner Armee den Marsch nach Böhmen an, wo sich diese mit der österreichischen Nordarmee vereinigte.

Osterreich rettet Sachsen

Die Oberbefehlshaber der nach Sachsen einmarschierenden preußischen Armeen, Prinz Friedrich Karl und General Herwarth von Bittenfeld, wandten sich in Aufrufen an die Sachsen. Prinz Friedrich Karl versicherte: „Wir führen nicht den Krieg gegen das Land und die Bewohner von Sachsen, sondern gegen die Regierung, welche uns denselben ohne allen Grund durch ihre Feindseligkeiten aufgedrungen hat.“ General Herwarth von Bittenfeld versicherte in einer Proklamation, die sächsische Regierung sei es gewesen, die nicht eher geruht habe, als bis aus dem Bündnis von Österreich und Preußen die Feindschaft beider entstand. König Johann rechnete mit einem Sieg der Bundestruppen, vornehmlich der in Böhmen vereinigten österreichischen und sächsischen Truppen. Für diesen Fall hatte er bereits politische Überlegungen angestellt. Er teilte Minister von Beust mit, es sei nicht sein Wille, im Falle eines Sieges das 1814 zwangsweise abgetretene Gebiet, die preußische Provinz Sachsen, wieder zu erhalten. Zur Begründung sagte er, es hieße alte Feindschaft verewigen und selbst schlechte, weil

abgeneigte Untertanen erwerben. In den Rückzugsgefechten der österreichischen Nordarmee und des sächsischen Korps zeichnete sich letzteres wiederholt aus. Es bewahrte auch in der Schlacht von Königgrätz Umsicht, Mut und Haltung, konnte jedoch die Niederlage der österreichischen Verbände weder aufhalten noch mindern.

Der Ausgang der Schlacht von Königgrätz favorisierte im preußischen Hauptquartier die Absicht, zu der 1814 erhaltenen Provinz Sachsen auch das Königreich Sachsen zu erwerben. Im Sinne der angestrebten territorialen Integrierung Norddeutschlands war Preußen an der Annexion des Königreiches Sachsen lebhaft interessiert. Österreich trat diesem Ansinnen auf das entschiedenste entgegen; so wie es auf dem Wiener Kongreß der Retter eines zwar verkleinerten Königreiches Sachsen war, so wurde es jetzt dessen Bewahrer. Kaiser Franz Joseph machte seine Bereitschaft, Frieden mit Preußen zu schließen, von der Bedingung abhängig, daß das Königreich Sachsen in seinem Gebietsstand unversehrt er-

halten bleibe. Nur zögernd gingen Bismarck und vor allem König Wilhelm I. auf dieses Verlangen ein. Sie behielten sich vor, die Bedingungen des Eintrittes Sachsens in den zu gründenden Norddeutschen Bund im einzelnen festzulegen. Der Versuch der österreichi-

schen Unterhändler, sich für einen Beitritt Sachsens in den in Aussicht genommenen Süddeutschen Bund zu entscheiden, hatte bei Bismarck schärfste Abfuhr erfahren. Er drohte im Falle der Weiterverfolgung dieser Absicht mit dem Abbruch der Verhandlungen.

Politische und territoriale Neuordnung Deutschlands

Die deutschen Mittel- und Kleinstaaten erfuhren bei der politischen und territorialen Neuordnung, die im Friedensvertrag von Prag und in den Friedensverträgen von Berlin vorgenommen wurde, eine unterschiedliche Behandlung.

In den preußischen Staatsverband gingen das Königreich Hannover, das Kurfürstentum Hessen, das Herzogtum Nassau, die Herzogtümer Schleswig-Holstein und die Freie Stadt Frankfurt auf. Die Annexion Hannovers schuf lang anhaltende politische und rechtliche Probleme. Deren teilweise Lösung erfolgte durch eine Eheverbindung. Der Sohn des welfischen Prätendenten, Herzog Ernst August von Cumberland, heiratete 1913 die Tochter Wilhelms II., Viktoria Luise. Den aus dem beschlagnahmten Vermögen des Königs von Hannover gebildeten „Welfenfonds“, einen geheimen Dispositionsfonds, benutzte Bismarck, um „böartige Reptilien zu verfolgen bis in ihre Höhlen hinein“, um den Kulturkampf und die Agitation gegen die Sozialdemokratie zu finanzieren, Agenten zu gewinnen und die Presse zu beeinflussen. Der Kurfürst von Hessen-Kassel, ein entschiedener Feind Preußens, starb, ohne einen direkten Erben zu hinterlassen, bereits 1875. Der Herzog von Nassau ließ sich 1867 mit acht Millionen Taler für seine Rechte abfinden. Die Aussöhnung des Herzogs Friedrich von Augustenburg erfolgte durch eine Eheverbindung. Der Enkel Wilhelms I., der spätere Kaiser Wilhelm II., heiratete die Tochter des Herzogs Friedrich von Augustenburg. Die Freie Stadt Frankfurt lehnte es ab, sich freiwillig Preußen anzuschließen. Der nachmalige Reichskanzler Georg Graf von Hertling, der in Darmstadt das Jahr 1866 erlebte, versicherte in seinen 1915/16 niedergeschriebenen „Erinnerungen“: „Frankfurt hat sich ganz besonders schnell in die neuen Verhältnisse gefunden, obwohl seine frühere Selbständigkeit darüber verloren ging.“

Die Annexion dieser Gebiete versuchte Heinrich von Treitschke in seinem am 30. Juli

1866 niedergeschriebenen Aufsatz „Die Zukunft der norddeutschen Mittelstaaten“ zu rechtfertigen: „Mit der Beseitigung der kleinen Kronen vollzieht sich nur ein Akt der historischen Notwendigkeit. Wer aus der Vergangenheit aller Nationen Europas noch immer nicht gelernt hat, daß die Kleinstaaterei in gereiften Kulturvölkern keine Stätte hat und der Zug der Geschichte auf das Zusammenballen großer nationaler Massen weist, dem müssen nach den Erfahrungen dieser reichen Wochen endlich die Augen sich öffnen. Die Hülle prahlerischer Phrasen, womit man so lange die Geheimnisse des mittelstaatlichen Lebens verdeckte, ist durch das Schwert hinweggerissen, und darunter tritt zu Tage — eitel Fäulnis und Moder.“

Treitschke mühte sich, die Vorteile der Annexion dieser Gebiete durch Preußen darzulegen: „Die Einverleibung in den preußischen Staat wird für alle gesunden, arbeitenden Klassen des Volks ein reiner Gewinn sein. Darunter leiden werden nur die unmittelbaren Umgebungen der kleinen Höfe, der kleinere, unfähige Teil des Beamtentums (denn die Mehrzahl der mittelstaatlichen Beamten ist sehr wohl imstande, den strengen Anforderungen zu genügen, welche Preußen an seine Diener stellt), der arme Adel, der in den zahlreichen Sinecuren der Kleinstaaten willkommene Versorgung für seine unbrauchbaren Söhne fand, endlich — last not least — die Eitelkeit und Rechthaberei des Professorentums. Es ist ein Jammer, welcher armselige Dünkel an den kleinstaatlichen Universitäten aufgewuchert ist, wie diese Hochschulen, berufen dem ganzen Vaterlande hochsinnig zu dienen, zu Brutstätten des erbärmlichsten Partikularismus geworden sind. Der korrekte Göttinger Hofrath würde an seinem Gott zweifeln, wenn die Georgia Augusta nicht mehr den wohl lautenden Namen führte ‚Juwel in der Welfenkrone‘; dem echten Leipziger

Professor ist der Gedanke unfassbar, daß er aufhören soll, eine ‚Perle im sächsischen Rautenkranze‘ zu sein. Unbemerkt rauschen die brutalen Tatsachen der Geschichte an dem

geschlossenen Auge des Doktrinärs vorüber; wenn sie ihm grausam seine Cirkel stören, so wird er verdrießlich und fühlt sich persönlich beleidigt.“

Annäherung zwischen Sieger und Besiegten von 1866

Alle nicht von Preußen annektierten Mittel- und Kleinstaaten Norddeutschlands traten dem Norddeutschen Bund bei. Die Präambel der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 17. April 1867 führte die beigetretenen Fürsten und Freien Städte an. Der Großherzog von Hessen und bei Rhein wurde für seine nördlich gelegenen Teile Mitglied des Norddeutschen Bundes. Politisch wurde damit das Großherzogtum Hessen in eine dem Norddeutschen Bund angehörende und in eine nicht dem Norddeutschen Bund angehörende Hälfte gespalten, doch blieb dieser Vorgang ohne Auswirkungen für Verwaltung und wirtschaftliche Entwicklung des Großherzogtums Hessen.

Die süddeutschen Fürsten, die Könige von Bayern, Württemberg, der Großherzog von Baden und der Großherzog von Hessen für sein südlich des Mains gelegenes Gebiet, gingen bei Abschluß der Friedensverträge zwischen ihnen und Preußen ein Schutz- und Trutzbündnis ein, das sie politisch und militärisch an Preußen band. Der Versuch, einen Süddeutschen Bund zu gründen, scheiterte bereits in seinen Anfängen.

Dieses System unterschiedlicher politischer Zuordnung zu Preußen reichte aus, um eine Annäherung zwischen dem Sieger und den Besiegten von 1866 herbeizuführen. Indem im Sommer 1870 alle süddeutschen Fürsten den Bündnisfall als gegeben bezeichneten und die Volksvertretungen dieser Auffassung beitraten, bezeugten sie die innerhalb von vier Jahren eingetretene Umorientierung der Politik vor allem der Mittel- und Kleinstaaten, die bis 1866 Österreich als ihre Schutzmacht angesehen hatten.

Die Entscheidung des Jahres 1866 betraf nicht nur die territorialen und politischen Verhältnisse in Mitteleuropa und die Beziehungen zwischen dem außerösterreichischen Deutschland und Österreich, sie veränderte auch die innerdeutschen Gegebenheiten. Ein gerechter Kritiker des Vorgehens Preußens, Wilhelm Emmanuel Freiherr von Ketteler, Bischof von Mainz, verwies darauf in seiner 1867 ver-

öffentlichten Schrift „Deutschland nach dem Kriege von 1866“. Ketteler versicherte: „Aber auch für das übrige Deutschland kann aus den gegebenen Verhältnissen sich Manches entwickeln, was frühere Ubelstände beseitigt und die berechtigten nationalen Gefühle des deutschen Volkes wenigstens einigermaßen ausgleicht. Wir sind nämlich immer von der Überzeugung ausgegangen, daß die völkerrechtliche Souveränität deutscher Fürsten, welche der Rheinbund geschaffen und die Bundesverfassung befestigt hat, ebenso unberechtigt war, als auf der andern Seite das Zerreißen des historischen Verhältnisses der deutschen Fürsten mit ihren Stammländern. Auch hier ist unsere Richtschnur die Idee, in der sich die Verfassung Deutschlands in der Geschichte entwickelt hat, nicht aber die letzte Form, in der sie sich ausgestaltet, die wir deshalb mehr als eine Mißform ansehen. Der deutsche Fürst, der nach einer Macht strebte, die der Einheit des deutschen Volkes entgegensteht, scheint uns nicht minder ein Revolutionär gewesen zu sein, wie es jene sind, welche die wohlverordneten Herrscherrechte der deutschen Fürsten beeinträchtigen. Die Kleinstaaterie, wie sie sich in Deutschland entwickelte, halten wir deshalb für ein Unrecht an der Stellung, die dem deutschen Volke unter den Nationen gebührt. Wir glauben aber überdies, daß sie auch das deutsche Volk selbst vielfach beschädigt hat.“ Über die weitere Entwicklung der Staaten des Deutschen Bundes meinte Ketteler in seiner Betrachtung: „Wenn aber die Vereinigung des deutschen Südens mit dem deutschen Norden unter Preußens Führung und in unauflöslichem Bunde mit Österreich eine Hoffnung auf Gedeihen haben und das deutsche Rechtsbewußtsein zufrieden stellen soll, so muß die berechnete Selbständigkeit der deutschen Länder darin ihre sichere Gewährung finden und muß Preußen auf den schließlich nur zur Revolution führenden absoluten Einheitsstaat verzichten und nicht die Mehrung seiner Hausmacht, sondern die Größe und Freiheit Deutschlands und in ihm aller deutschen Stämme, Länder und Fürsten als seine Aufgabe betrachten.“

Das Ende des Deutschen Bundes

In der ersten Sitzung der Bundesversammlung des Deutschen Bundes, später allgemein „Bundestag“ genannt, am 5. November 1816, äußerte sich der österreichische Präsidialgesandte, Johann Rudolf Reichsgraf von Buol-Schauenstein, eingehend zu der politischen und verfassungsrechtlichen Situation Deutschlands nach dem Wiener Kongreß. Er ging auf die Auswirkung der Auflösung des Reiches ein und gab anschließend eine Charakteristik der politischen Eigenschaften des deutschen Nationalcharakters: „Im Deutschen als Menschen, auch ohne alle willkürliche Staatsformen, liegt schon das Gepräge und der Grundcharakter desselben als Volk; aber auch umgekehrt, die Eigentümlichkeit der öffentlichen bürgerlichen Verhältnisse, worin sich der Deutsche befindet, ist sichtbar im Wesen und Privatleben der einzelnen . . . Im Deutschen als Menschen liegt Liebe zu den Wissenschaften, zu den Abstrakten, zu den streng gelehrten, sowie zu denjenigen Erfahrungs- und positiven Wissenschaften, deren praktische Anwendung unmittelbar sich im Verkehr der Menschen zeigt.“

Buol-Schauenstein gab eine Aufstellung der kulturellen Leistungen und Neigungen der Deutschen und stellte anschließend die Frage: „Im Resultat sei es in Wahrheit ausgesprochen: Würden die Deutschen im Reiche der Wissenschaft, der Kunst, der Erfindungen, der Gewerbe, des Handels; würden sie im Besitze des ersten Nationalmuseums der Welt sein, wie sie es jetzt sind, wenn nur *Eine* Hauptstadt wäre, nur *Ein* Fürst über diese Bevölkerung von mehr als 30 Millionen Menschen regierte. Ist nicht jenes ebenso Folge von diesem? Die größere Regsamkeit und Mannigfaltigkeit im Privatleben, ist sie nicht ebenso Folge der verschiedenen freien politischen Formen, sowie hingegen auch diese ihre große Stütze in jenem freien Charakter der Deutschen finden? Führte nicht jene Liebe zur Wissenschaft und Kunst auch zu der Eigentümlichkeit desselben, daß er im Reich des Wissens

keine Nationalität erkennt? Der Deutsche achtet und ehrt, er strebt nach dem und eignet sich an, was er für gut und wissenschaftlich hält, es kommt aus welcher Zone, von welchem Volke es wolle. Er ist gerecht gegen jedes Verdienst; und so wie auch diese Eigenschaft desselben in den verschiedenen bürgerlichen Formen ihre Stütze findet, so führt auch selbige zu jener Eigenheit, das in dieser Hinsicht die Bescheidenheit oft in ihrer größeren Ausartung, der Selbstverleugnung zeigt.“

Im Anschluß daran erklärte der österreichische Präsidialgesandte, die Deutschen seien ein Urstamm in der Reihe der Nationen, hätten aber nur für kurze Zeit einen einigen wahren Staat gebildet; „die älteste Urabteilung in mehrere Volksstämme auf Germaniens Gesamtboden führte schon in erstem Keime zum späteren Bild.“ Buol-Schauenstein streifte die deutsche Entwicklung und bezeichnete als deren Ergebnis: „Deutschland schon seit der frühesten Zeit in mehrere Staaten zerlegt, aber vereint im großen Band der Nationalität, deren sichtbares Symbol die deutsche Kaiserkrone war, erreichte in dieser Art kaum den Anfang des 19. Jahrhunderts.“ Buol-Schauenstein würdigte die tiefgreifenden Veränderungen zwischen 1803 und 1814 und feierte die Unterzeichnung der Deutschen Bundesakte am 8. Juni 1815 als den Anfang einer neuen Zusammenfassung aller deutschen Staaten in einem Bund, dem Deutschen Bund. Im Anschluß daran bemerkte der Vertreter Österreichs: „So also erscheint Deutschland wieder als Ganzes, als eine politische Einheit; wieder als Macht in der Reihe der Völker.“ Anschließend erläuterte Buol-Schauenstein die politischen Eigenschaften und politischen Aufgaben der Deutschen: „Deutschland war im Laufe der Zeit weder berufen, die Form einer Einherrschaft oder auch nur eines wahren Bundesstaates zu gewähren, ebensowenig aber entsprach es den Bedürfnissen der allwaltenden Stimme der Zeit, ein bloßes politisches Schutz- und Trutzbündnis zu schließen; sondern in der Zeitgeschichte ist Deutschland dazu berufen, einen zugleich die Nationalität sichernden Staatenbund zu bilden. Dieses ist Deutschlands Bestimmung, dieses ist der Standpunkt der deutschen Nation in der Reihe der übrigen Völker Europas.“

Eine erschöpfende Darstellung sowohl der verfassungsrechtlichen Struktur als vor allem der politischen Wirksamkeit des Deutschen Bundes ist nach wie vor ein Desiderat. Für dessen verfassungsrechtliche Gestalt vgl. vor allem E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, 3 Bde., Stuttgart 1957 ff. (mit zahlreichen Literaturangaben).

Hoffnungen und Erwartungen bei der Gründung des Deutschen Bundes

Fünfzig Jahre nach der mit dieser Rede eingeleiteten konstituierenden Sitzung seiner Bundesversammlung, im Herbst 1866, bestand der Deutsche Bund nicht mehr. Seine Geschichte zeigt zwei deutlich voneinander abgesetzte Abschnitte. Der erste Abschnitt beginnt mit der Konstituierung der Bundesversammlung am 5. November 1816 und endet mit der Auflösung des Deutschen Bundes nach der Wahl eines Reichsverwesers, Erzherzog Johann, durch die in Frankfurt am Main tagende Nationalversammlung am 28. Juni 1848.

Die bei der Gründung des Deutschen Bundes während des Wiener Kongresses und vor allem bei der Aufnahme der Tätigkeit seiner Bundesversammlung geäußerten Hoffnungen und Erwartungen hatten sich nicht erfüllt. Der Unterschied zwischen den Ergebnissen der Verhandlungen der deutschen Fürsten in Wien und den Hoffnungen des während der französischen Herrschaft und teilweisen Besetzung Deutschlands und in den Befreiungskriegen zum Durchbruch gelangten nationalen Selbstbewußtseins war groß. Bereits 1821 sah sich der Historiker A. L. Heeren veranlaßt, sich in einem Nachwort zu seiner 1817 geschriebenen Studie „Der Deutsche Bund in seinen Verhältnissen zu dem Europäischen Staatensystem; bei Eröffnung des Bundestages dargestellt“ zu dessen Mißverständnis mit der Bemerkung zu äußern, die vom Deutschen Bund nicht erfüllten Erwartungen vieler hätten auf falschen Vorstellungen beruht: „Statt den Bund für das anzusehen, was er ist; wofür er sich selber gleich bei der Eröffnung des Bundestages erklärte, für einen Staatenverein, wollte man das in ihm sehen, was er nicht ist, und der Natur der bestehenden Verhältnisse nach nicht sein und werden kann, einen Staat; wozu die Vergleichung, die man zwischen ihm und Nordamerika, zwischen dem Kongreß, der nach eigener Vollmacht, und dem Bundestag, der nach den Instruktionen seiner Kommittenten handelt, stillschweigend anstellte (statt daß man sie etwa mit der Schweiz, und der Schwei-

zer Tagsatzung hätte anstellen sollen), beitragen möchte.“

Ein Vertreter der in den Deutschen Bund gesetzten Erwartungen, der Philosoph *Jakob Friedrich Fries*, vertrat in seiner 1816 in Heidelberg erschienen Betrachtung „Vom Deutschen Bund und Deutscher Staatsverfassung. Allgemeine staatsrechtliche Ansichten“ die Auffassung, es sei unerheblich, was der Deutsche Bund sei, wichtig sei, was der Deutsche Bund werden solle. An diese Bemerkung knüpfte Fries die Forderung an: „Für diese kräftige Einigung Deutschlands wünschen wir also nicht nur einen schlaffen Staatenbund, sondern einen fest vereinigten Bundesstaat, jedoch so, daß unsere Verfassung mit getrennten Provinzialstaaten beibehalten werde.“ Fries verlangte eine wahre, höchste Regierung des Bundes, vorzüglich eine Bundesgesetzgebung auch über die inneren Angelegenheiten der Einzelstaaten. In den Forderungen nach einer höchsten Regierung und nach einer Gesetzgebungskompetenz auch über die inneren Verhältnisse der Gliedstaaten, schienen ihm die wichtigsten Axiome eines Bundesstaates zu liegen.

Der Anfang des Deutschen Bundes ist begleitet von zahlreichen, im Verlauf der kurzen Entwicklung immer stärker und ungeduldiger hervortretenden Erwartungen und Forderungen auf dessen Entwicklung zu einem Bundesstaat. Die Diskussion darüber bestimmte die politische Situation in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Indem die im Deutschen Bund zusammengeschlossenen Regierungen der Einzelstaaten und der freien Städte jeden Schritt zur Fortentwicklung des Staatenbundes in Richtung eines Bundesstaates ablehnten, gerieten sie in einen stärker hervortretenden Gegensatz zu den Hoffnungen der Träger der öffentlichen Meinung, zu den Vorstellungen des größeren Teils des deutschen Volkes und zu den Notwendigkeiten der verspätet einsetzenden industriellen Erschließung.

Stimmen der Historiker

Diese Ansicht schlägt in den Darstellungen durch, die sich mit der politischen Funktion und Position des Deutschen Bundes beschäftigen. *Heinrich von Treitschke* vertrat in seiner „Deutschen Geschichte im neunzehnten Jahr-

hundert“ die Auffassung: „Blank und neu stieg dies politische Gebilde aus der Grube, das Werk einer kurzlebigen, in sich selbst versunkenen Diplomatie, die aller Erinnerungen des eigenen Volkes vergessen hatte; kein Rost

der Jahrhunderte verhüllte die dürftige Häßlichkeit der Formen. Von Kaiser und Reich sang und sagte das Volk; bei dem Namen des Deutschen Bundes hat niemals ein deutsches Herz höher geschlagen." Seine Kritik am Deutschen Bund beschloß Treitschke mit dem Hinweis auf die Entwicklung des Staates, der ihm zum Schicksal wurde: „Endlich war der Deutsche Bund so locker und ohnmächtig, daß er den Staat Friedrichs in seiner inneren und äußeren Entwicklung kaum stören konnte. Sobald Preußen sich erst wieder auf sich selbst besann, bot ihm die schattenhafte Bundesverfassung tausend Mittel und Wege, um die kleinen Staaten durch Sonderbünde an sich zu ketten und durch die Tat zu beweisen, daß Österreich für Deutschland nichts leisten, Preußen allein der Sehnsucht der Nation und dem recht verstandenen Interesse der kleinen Höfe selber gerecht werden konnte. Und dies bleibt für uns, die wir die abgeschlossene Laufbahn überschauen, der historische Ruhm des Deutschen Bundes: er besaß nicht die Kraft, das Erstarren des einzigen lebendigen deutschen Staates zu hindern — des Staates, der berufen war, dereinst ihn selber zu zerstören und diesem unglücklichen Volke eine neue, würdige Ordnung zu schenken.“

Franz Schnabel nannte ihn „eine mitteleuropäische Gemeinschaft von zwei Großmächten und vielen zusammengeschlossenen Einzelstaaten in Deutschland und Italien — ein ganz nur der Defensive dienender Block, der Frankreich und Rußland trennte“. Zweifelnd bemerkte Schnabel abschließend: „So bot der Deutsche Bund manche Bürgschaft der Ruhe,

er trug dazu bei, die Großmächte Europas wie die partikularen Kräfte Deutschlands im Gleichgewicht zu erhalten: er entsprach den vielfältigsten Interessen. Ob er auch den Interessen Preußens entsprach und ob er den berechtigten Ansprüchen der Nation genügen konnte, mußte die Zukunft lehren.“

Überschwenglich feierte *Heinrich Ritter von Srbik* die Imponderabilien des Deutschen Bundes: „Völkerverbindende universale und deutsche Gedanken also sind im Deutschen Bund neben dem staatlichen Egoismus wirksam geworden. Das Gedankenerbe des Heiligen Römischen Reiches, die erneuerten Lebensenergien der historischen fünf Großmächte und der Selbständigkeitstrieb der jüngst vollendeten deutschen Staatssouveränitäten haben entscheidend sein Wesen mitbestimmt. Der Deutsche Bund hatte weniger selbstbedingtes Dasein als andere politische Körper; er hatte zu dienen dem europäischen Gleichgewicht und der Föderativordnung Europas, der Sicherung der zentralen Sphäre des Kontinents gegen vereinten Druck der Flankenmächte und gegen Vergrößerungstrieb der Großen, Mittleren und Kleinen, dem Schutze endlich der Staaten und ihrer Gesellschaft gegen die Mächte der Breite und Tiefe, gegen die Revolution der konstitutionellen und nationalstaatlichen Tendenz. Europäisch, wie die eine Seite seines Wesens gedacht war, war auch seine Verklammerung in Europa, dessen nichtdeutsche Großmächte fördernd und störend sein Werden begleitet hatten.“ Diese hochgestimmten Erwartungen halten einer geschichtlichen Nachprüfung nicht stand.

Der erste Abschnitt in der Geschichte des Deutschen Bundes

Der Deutsche Bund war in der ersten Phase seiner Wirksamkeit, vom Herbst 1816 bis zum Frühjahr 1848, nicht in der Lage, die in ihn gesetzten Hoffnungen zur Verwirklichung der nationalen Einheit des deutschen Volkes, so wie sie die Zeit verstand und anstrebte, zu erfüllen. Dieser Umstand führte dazu, daß der Deutsche Bund nicht als eine Durchgangsform oder eine Zwischenstufe, sondern als ein Hindernis der nationalen Einheit des deutschen Volkes verstanden wurde. Die politische und verfassungsrechtliche Immobilität des Deutschen Bundes verhinderte dessen Entfaltung und Weiterentwicklung. Seine Tätigkeit blieb auf Maßnahmen, die die bestehende verfas-

sungsrechtliche und politische Ordnung schützten und verteidigten, beschränkt. Bismarck bemerkte am 14. März 1858 dazu: „Bis 1848 wurde der Bund, seiner ursprünglichen Bestimmung gemäß, als Schutzverein gegen Kriege und Revolutionen behandelt; man mutete ihm die Rolle eines obersten Gesetzgebers für Deutschland nur mit Vorsicht zu, und nur dann, wenn alle, oder doch Österreich und Preußen, einverstanden waren.“

Als der Versuch der in der Frankfurter Paulskirche tagenden Nationalversammlung, die deutsche Frage zu lösen, gescheitert war, ging Österreich im Sommer 1850 an die Reaktivierung des Deutschen Bundes. Es lud zur Wieder-

eröffnung der Bundesversammlung am 1. September 1850 ein. Preußen versuchte die Neubelebung des Deutschen Bundes durch den Zutritt der Bundesversammlung zu verhindern. Es war jedoch nicht in der Lage, die von ihm vorgelegten und vertretenen Unionspläne, die die Errichtung eines aus den außer-

österreichischen Staaten gebildeten deutschen Nationalstaates zum Ziele hatten, durchzusetzen. Im Vertrag von Ölmütz vom 29. November 1851 mußte Preußen diese Absicht aufgeben. Es sah sich gezwungen, in die Bundesversammlung zurückzukehren. Diese nahm am 14. Mai 1851 ihre Tätigkeit auf.

Preußen erstrebt Bundesreform

Mit der Neukonstituierung der Bundesversammlung, „eines Bundestages“, nahm die zweite Phase des Deutschen Bundes ihren Anfang. Sie reichte vom 14. Mai 1851 bis zum 24. August 1866. Sie wurde bestimmt von dem immer stärker in den Vordergrund tretenden Problem der Bundesreform, deren entschiedener Verfechter Preußen war. Alle während dieser Zeitspanne erhobenen Forderungen und durchgeführten Aktionen der deutschen Staaten, nicht nur von Österreich und Preußen, standen in unmittelbarer Beziehung zu der leidenschaftlich diskutierten Reform des Deutschen Bundes. Mit ihr befaßten sich auch die geschichtlichen und staatsrechtlichen Untersuchungen und Erörterungen über die Voraussetzungen und Möglichkeiten einer bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland.

Georg Waitz veröffentlichte 1853 in der (Kieker) „Allgemeinen Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur“ unter dem Titel „Das Wesen des Bundesstaates“ eine Auseinandersetzung mit den Reden und Betrachtungen von J. von Radowitz (Gesammelte Schriften, Band 2). Er prägte darin den Begriff des „monarchischen Bundesstaates“ und erläuterte die Möglichkeiten der Eingliederung des preußischen Staates in einen deutschen Bundesstaat. Die Auseinandersetzung über die Waitzsche Theorie des Bundesstaates begleitete die Schlußphase des Deutschen Bundes. Dessen Mitglieder nahmen gegenüber der Frage der Reform des Bundes eine unterschiedliche Stellung ein. Österreich betrachtete den Deutschen Bund als das Maximum seiner Zugeständnisse und das Optimum seiner Vorrechte, weshalb es ihn leidenschaftlich verteidigte und alle Bestrebungen, ihn zu reformieren, ablehnte. Preußen vertrat mit steigender Entschiedenheit die Forderung nach Umgestaltung des Bundes.

Überzeugt, daß die Staatsräson Preußens und das Interesse der Mehrheit des außeröster-

reichischen Deutschlands in dem Wunsche nach der Errichtung eines von Preußen geführten deutschen Nationalstaates übereinstimmten, sprach sich der Vertreter Preußens bei der Bundesversammlung, Otto von Bismarck, für eine Umgestaltung des Bundes aus. Die Verhandlungen der Bundesversammlungen zwischen 1816 und 1848 und seit 1851 vergleichend sagte er: „Ein ganz anderes Bild gewähren (aber) die Verhandlungen am Bundestag seit der Reaktivierung im Jahre 1851.“

Bismarcks Politik ist ohne Kenntnis seiner Tätigkeit am Organ des Deutschen Bundes, an der Bundesversammlung in Frankfurt am Main, nicht verständlich. In dieser Zeitspanne und in dieser Tätigkeit lernte Bismarck nicht nur einflußreiche Vertreter der deutschen Staaten, sondern vor allem die innere Problematik des Deutschen Bundes und seines Organs, der Bundesversammlung, kennen. Diese Erfahrung machte Bismarck zu einem leidenschaftlichen Verfechter einer Reform des Deutschen Bundes, deren erste und wichtigste Forderung der Ausschluß Österreichs aus dem Deutschen Bund war. Da eine Lösung der Verfassungsprobleme innerhalb des Deutschen Bundes an dem unaufhebbaren Gegensatz zwischen Österreich und Preußen scheiterte, war Bismarck in Übereinstimmung mit der Mehrheit der Frankfurter Nationalversammlung der Meinung, eine Scheidung zwischen Österreich und dem außerösterreichischen Deutschland sei die einzig mögliche Lösung, um die aus macht- und wirtschaftspolitischen Gründen und aus nationalen Erwartungen angestrebte Umwandlung des Staatenbundes in einen Bundesstaat vornehmen zu können. Die Existenzfrage des Deutschen Bundes wurde gestellt von der steigenden Flut der nationalstaatlichen Idee, von der preußischen Staatsräson und von den wirtschaftlichen Erfordernissen der industriellen Entwicklung Deutschlands. Nur die Erfül-

lung dieser Forderungen konnte den weiteren Bestand des Deutschen Bundes gewährleisten.

Da sich aber die Erwartungen des bestimmten Teiles der öffentlichen Meinung Deutschlands auf einen nationalen Bundesstaat und die Forderung Preußens auf die Führung in Deutschland einerseits und das Festhalten Österreichs und eines Teiles der deutschen Mittel- und Kleinstaaten an der überkomme-

nen Ordnung des Deutschen Bundes andererseits ausschlossen, umschloß das Verlangen nach Reform des Deutschen Bundes die Entscheidung über die Alternative Österreich oder Preußen. Diese trat im Zeitpunkt des Krieges Sardinien und Frankreichs gegen Österreich im Sommer 1859 ein in eine Phase intensiver Beratungen und Verhandlungen, an deren Ende der deutsche Krieg von 1866 und die Auflösung des Deutschen Bundes standen.

Preußens Vorschlag einer Reform der Bundeskriegsverfassung

Kaiser Franz Joseph von Österreich beschuldigte nach dem Waffenstillstand von Villafranca (12. Juli 1859) Preußen des Treubruchs. Im Armeebefehl vom 12. Juli und im Lachsener Manifest vom 15. Juli 1859 stellt er fest, Preußen habe das mit ihm verbündete Österreich im Kampf um die Heiligkeit der europäischen Verträge im Stich gelassen. Auf die Erwiderung des preußischen Prinzregenten erklärte der österreichische Monarch, Preußen habe wie das übrige Europa eine große Rechtsverletzung ruhig geschehen lassen; durch die Verweigerung des legalen föderativen Bestandes habe es auch die „Grundlage der Deutschen Bundes-Verhältnisse“ in Frage gestellt.

Die dadurch ausgelöste Kontroverse setzte sich in den Auseinandersetzungen der Kabinette und in den Forderungen der sich formierenden politischen Gruppierungen fort.

Der 1859 in Frankfurt am Main gegründete Nationalverein vertrat die Auffassung, „die wirksamsten Schritte zur Errichtung einer festen, starken und bleibenden Zentralregierung Deutschlands könnten nur von Preußen ausgehen“. Er bezeichnete es als Pflicht jedes deutschen Mannes, „die preußische Regierung, insoweit ihre Bestrebungen davon ausgehen, daß die Aufgaben des preußischen Staates mit den Bedürfnissen und Aufgaben Deutschlands im wesentlichen zusammenfallen und soweit sie ihre Tätigkeit auf die Einführung einer starken und freien Gesamtverfassung Deutschlands richtet, nach Kräften zu unterstützen“. In seinem Beschluß vom 4. September 1860 betonte der Nationalverein, das deutsche Volk werde seinen Anspruch auf bundesstaatliche Einheit, welcher durch das Gesamtorgan des Bundes und alle einzelnen deutschen Regierungen anerkannt worden sei und in der Reichsverfassung von 1848 seinen rechtlichen

Ausdruck gefunden habe, nimmermehr aufgeben.

Als Gegenspieler des Nationalvereins konstituierte sich im Herbst 1862 der „Reformverein“. Er vereinigte vier großdeutsche Gruppierungen — eine konservative, eine katholisch-kirchliche, eine liberale und eine demokratische Gruppe —, denen das Bekenntnis zur Erhaltung des Deutschen Bundes gemeinsam war.

Die sich auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Bereichen vollziehende Diskussion über Erhaltung oder Umgestaltung des Deutschen Bundes fand ihren Niederschlag in zahlreichen Aktionen und Gegenaktionen der Mitgliedstaaten.

Preußen legte am 4. Januar 1860 seinen Antrag auf eine Reform der Bundeskriegsverfassung vor. Diese sah eine Zweiteilung der Bundesstreitkräfte vor, derzufolge das VII. (Bayrische) und das VIII. (Württembergisch-Badische und Hessische Bundeskorps) zur österreichischen Armee, die beiden norddeutschen Bundeskorps, das IX. und X. Bundeskorps zur preußischen Armee treten sollten. Im Norden hätte Preußen, im Süden Österreich den Oberbefehl innegehabt. Die Gegner dieses Antrags wiesen darauf hin, daß die Verwirklichung des preußischen Vorschlages nicht nur zu einer militärischen, sondern auch zu einer politischen Zweiteilung Deutschlands führen würde.

Preußen gelang es nicht, für seinen Antrag Unterstützung zu gewinnen. Es mußte sich, um einer Abstimmungsniederlage zu entgehen, mit einer verschleppenden Behandlung seines Antrages abfinden.

Der preußische Vorstoß löste eine Initiative der deutschen Mittel- und Kleinstaaten aus. Auf Veranlassung des sächsischen Außenmi-

sters Beust traten Vertreter von Bayern, Württemberg, Sachsen, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz, Nassau, Sachsen-Anhalt, Sachsen-Meiningen und mehrere Kleinstaaten vom 24. bis 27. November 1859 in Würzburg zu einer Konferenz, der ersten Würzburger Konferenz, zusammen. Diese befaßte sich nicht nur mit dem zur Diskussion gestellten preußischen Antrag zur Änderung der Bundeskriegsverfassung, sondern auch mit der Möglichkeit, die Idee der deutschen Trias neu zu beleben. Indem Österreich, das an der Konferenz nicht teilgenommen hatte, deren Beschlüsse billigte und unterstützte, bildete sich eine, freilich sehr differenzierte, Front gegen Preußen, die jedoch schwer an eigenen Gegensätzen trug.

Am 16./17. Juni 1860 versammelte der Regent des Königreichs Preußen, Prinz Wilhelm, die Oberhäupter der Würzburger Koalition und weitere deutsche Monarchen zu einem Fürstentag in Baden-Baden. Nicht verfassungsrechtliche, sondern außenpolitische Gründe veranlaßten die Zusammenkunft. Der Kaiser der Franzosen, Napoleon III., hatte die Bereitschaft zu erkennen gegeben, die preußische Vormachtstellung in Deutschland anzuerkennen, wenn Preußen Frankreich auf dem linken Rheinufer Gebietsabtretungen zugestehe. Der preußische Prinzregent wollte sich der Begegnung mit Napoleon III. nicht entziehen, wollte sich jedoch zur Abwehr seiner Forderungen der Unterstützung der deutschen Fürsten versichern. Die sich in Baden-Baden bildende Front der versammelten Monarchen gegen französische Gebietswünsche auf dem linken Rheinufer zwangen Napoleon III., seine Absicht aufzugeben. Die Notwendigkeit einer Behauptung gegenüber Frankreich führte die Preußen zugeneigten Fürsten und Souveräne der „Würzburger Koalition“ zusammen.

Diese Gruppierung bestimmte Österreich zu Verhandlungen mit Preußen. Am 25./26. Juli 1860 trafen Kaiser Franz Joseph und Prinzregent

Wilhelm in Teplitz zusammen. In einer Geheimvereinbarung erklärte sich der preußische Prinzregent bereit, Österreich bei einem nicht provozierten italienischen oder französischen Angriff auf Venetien zu Hilfe zu kommen. Kaiser Franz Joseph sagte Preußen eine Vorverständigung über alle der Bundesversammlung des Deutschen Bundes zu unterbreitenden Bundesangelegenheiten zu.

Die wenige Wochen später stattfindende zweite Konferenz in Würzburg vom 20. Juli bis zum 5. August 1860 beschäftigte sich ausschließlich mit Problemen der Bundeskriegsverfassung.

In Ausführung der Vereinbarungen von Teplitz fanden vom Januar bis April 1861 in Berlin Besprechungen zwischen Vertretern des österreichischen Quartiermeisterstabes und dem Chef des preußischen Generalstabes statt. Preußen forderte bei dieser Gelegenheit erneut eine Zweiteilung des Bundesheeres, ein Verlangen, das zusammen mit anderen preußischen Forderungen Österreich schließlich bewog, den preußischen Vertragsentwurf über eine preußisch-österreichische Allianz als „mit dem Interesse und der Würde Österreichs unvereinbar“ abzuweisen.

Auch die dritte Würzburger Konferenz, die am 22. Mai 1861 zusammentrat, konnte die Gegensätze in der Diskussion über die Reform der Bundeskriegsverfassung nicht überwinden. Sie mußte sich damit begnügen, den bereits auf der zweiten Würzburger Konferenz gefaßten Entschluß, die „Würzburger Konvention“, dem Bundestag zu überreichen, der ihn an den Ausschuß für Militärangelegenheiten verwies.

Der Versuch Preußens, durch einen Antrag auf Änderung der Bundeskriegsverfassung die Reform der Bundesverfassung einzuleiten, war damit praktisch gescheitert. Die erste Runde der Bemühungen um eine Reform des Deutschen Bundes war beendet.

Phase der Stagnation

Der vom sächsischen Außenminister Beust im Oktober 1861 vorgelegte Reformplan, der eine wechselweise Tagung der Bundesversammlung, des Staatenhauses in Nord- und Süddeutschland und die Errichtung eines Abgeordnetenhauses, einer Volksvertretung, vorsah, leitete den zweiten Abschnitt der Bemü-

hungen um eine Reform des Deutschen Bundes ein. Der Vorschlag fand nur geringe Unterstützung — nicht einmal alle Parteigänger Sachsens traten ihm bei. Diesen Umstand benutzte der preußische Außenminister Bismarck in einem Telegramm an den preußischen Gesandten in Dresden vom 20. Dezember 1861

dazu, zu erklären, Preußen sei nicht bereit, den Vorschlag Beusts zu unterstützen. Gleichzeitig entwickelte Beust die preußischen Vorstellungen über die Lösung der deutschen Frage, indem er den seit dem Wiener Kongreß in Diskussion befindlichen Plan des Doppelbundes aufgriff. Bernsdorff stellte fest, es sei nicht möglich, den ganzen Deutschen Bund, dessen völkerrechtliche Struktur unaufhebbar sei, in einen Bundesstaat zu verwandeln. Eine mit staatsrechtlichem Charakter ausgestattete enge Verbindung der nicht-österreichischen Staaten sei jedoch notwendig. Es biete sich eine Kombination von Bundesstaat und Staatenbund in der Form des alten Projekts des engeren und weiteren Bundes an. Durch freiwillige Vereinbarung sollten die deutschen Regierungen, Österreich ausgenommen, unter preußischer Führung einen engeren Bundesstaat errichten. Dieser sollte mit Österreich einen Staatenbund eingehen. Bernsdorff wollte mit der Propagierung des alten Planes des Doppelbundes die preußische Führung im außerösterreichischen Deutschland sicherstellen. Er wollte zugleich den großdeutschen Tendenzen und den Bedürfnissen Österreichs durch ein staatenbündlerisches Verhältnis zwischen dem engeren Deutschen Bund ohne Österreich und dem weiteren Deutschen Bund mit Österreich Rechnung tragen.

Der preußische Vorstoß veranlaßte Österreich und Bayern, in dem am 22. Januar 1862 vereinbarten geheimen Protokoll über das gemeinsame Vorgehen in der Frage der Bundesreform die Grundzüge der gegen Preußen einzuschlagenden Politik festzulegen. Der österreichisch-bayerischen Übereinkunft schlossen sich Württemberg, Hessen, Nassau, Hannover, Sachsen und Sachsen-Meiningen an.

Die dem Protokoll vom 22. Januar 1862 beigetretenen Staaten ließen am 2. Februar in Berlin gleichlautende Noten übergeben, in denen sie die preußischen Vorstellungen mit großer Entschiedenheit ablehnten. Sie wiederhol-

ten ihre im Protokoll vom 22. Januar bekundete Entschlossenheit, keiner Bundesreform zuzustimmen, die Österreichs Ausschluß aus dem Bund, die Unterstellung der Bundesmitglieder unter die Hegemonie eines Bundesstaates oder die Teilung der militärischen und politischen Gewalt des Bundes zwischen zwei Mitgliedstaaten bewirken würde.

Die identischen Noten vom 2. Februar 1862 betrachtete Preußen als eine schwerwiegende Verletzung seines Ehrgefühls. Die preußische Öffentlichkeit reagierte darauf mit Ausfällen gegen die sogenannten Protokollstaaten. Eine Verschärfung der innerdeutschen Animositäten war die erkennbare Folge. Preußen wies am 14. Februar 1862 die Ausführungen der identischen Noten zurück und lehnte die ergangene Einladung zu Konferenzen über die Bundesreformpläne ab. Es sah sich auch veranlaßt, seine Beziehungen zu Frankreich und Italien zu intensivieren.

Die Berufung Bismarcks zum preußischen Ministerpräsidenten am 23. September 1862 erfolgte in einer Phase der Stagnation der Diskussion über die Reform des Deutschen Bundes. Preußen hatte auf Grund seiner Erfahrung im Winter 1861/62 davon abgesehen, weitere Schritte in der Frage der Bundesreform zu unternehmen. Österreich betrachtete sich als verpflichtet, seinerseits Vorschläge über die Umgestaltung des Deutschen Bundes auszuarbeiten und vorzulegen, ließ sich damit jedoch Zeit. Im Augenblick der Ernennung Bismarcks zum preußischen Ministerpräsidenten herrschte in der Diskussion über die deutsche Frage eine Flaute. Die vorausgegangenen Erörterungen darüber hatten nicht im Schoße der Bundesversammlung, sondern außerhalb derer stattgefunden. Sie waren jedoch Grund dafür, daß die Tätigkeit der Bundesversammlung mehr und mehr zum Erliegen kam. Diese erschöpfte sich in der Erledigung immer weniger und immer unbedeutender werdender Routineangelegenheiten.

Programm Österreichs und der Mittelstaaten

Eine in Wien zusammengetretene Gesandtenkonferenz, der der Vertreter Preußens ferngeblieben war, verabschiedete am 10. August 1862 ein Minimalprogramm erster Reformmaßnahmen. Dieses sah vor, daß beim Bundestag Delegiertenversammlungen aus von den Landtagen gewählten Abgeordneten zusammentreten sollten und ein Bundesgericht eingesetzt

werden sollte. Der entsprechende Antrag, den der bayerische Gesandte beim Bundestag, Ludwig Freiherr von der Pfordten, einbrachte, fand nicht die Zustimmung Preußens. Dessen Ministerpräsident Bismarck drohte mit der Sprengung des Bundes für den Fall, daß eine Mehrheit der Bundesversammlung diesem Antrag ihre Zustimmung gebe. Sein Vorgehen

rechtfertigte Bismarck mit der Erklärung, nicht durch solche Teilreformen, sondern nur durch eine Gesamtreform könne man die deutsche Frage lösen: „Erst der . . . wahrhaft reformierte Bund würde . . . die Befugnis besitzen, die Gesetzgebung des gemeinsamen Vaterlandes zu organisieren.“

Österreich ließ sich dadurch nicht entmutigen. Es legte seine Ansichten in einem am 9. Juli 1863 in eine endgültige Fassung gebrachten Reformplan nieder, dessen Grundsätze zwischen der staatenbündlerischen Ordnung der Deutschen Bundesakte vom 8. Juli 1815 und

dem bundesstaatlichen Charakter der von der Frankfurter Nationalversammlung am 23. März 1849 verabschiedeten Reichsverfassung stehen. Durch den Versuch eines Ausgleichs zwischen den beiden Extremen glaubte Österreich die deutschen Mittel- und Kleinstaaten gewinnen zu können. Es drehte dabei die seit langem im Gespräch befindliche Idee eines weiteren und engeren Bundes zu seinen Gunsten um, indem es einen engeren Bund zwischen sich und den deutschen Mittel- und Kleinstaaten, der seinerseits einen weiteren Bund mit Preußen eingehen sollte, vorsah.

Der Frankfurter Fürstentag und der österreichische Reformplan

Der österreichische Reformplan war bekannt, als Kaiser Franz Joseph am 17. August 1863 in Frankfurt, wo fünfzehn Jahre vorher die erste Nationalversammlung des deutschen Volkes eröffnet worden war, einen Fürstentag eröffnete. Der Frankfurter Fürstentag war nicht nur die glanzvollste Versammlung der deutschen Souveräne im 19. Jahrhundert, die selbst den Wiener Kongreß überbot, zumal er von dessen Problematik unbeschwert war, er war vor allem der Versuch, auf der Grundlage des 1806 untergegangenen Reiches und des seit 1815 bestehenden Deutschen Bundes eine politische Ordnung zu schaffen, die die Forderungen der Zeit, die auf Volkssouveränität zielten, und die Gegebenheiten in Deutschland, die auf das monarchische Prinzip verwiesen, in harmonische Übereinstimmung brachte. Der König von Preußen, Wilhelm I., nahm, dazu bestimmt von seinem Ministerpräsidenten, an der Versammlung in Frankfurt nicht teil. Sein Fernbleiben demonstrierte die Entschlossenheit Preußens, bei der Lösung der deutschen Frage aus zwingenden machtpolitischen und wirtschaftlichen Gründen seinen eigenen Weg zu gehen. Die Verhandlungen in Frankfurt bekamen dadurch den Charakter des Unverbindlichen und des Theoretisierens. Sie offenbarten gleichzeitig die Spannungen unter den deutschen Mittel- und Kleinstaaten, die nicht bereit waren, die österreichischen Vorschläge bedingungslos anzunehmen. Österreich erreichte, daß die auf dem Fürstentag anwesenden Souveräne den in den Verhandlungen abgeänderten und modifizierten Reformplan unterschrieben. Dieser wurde zur Reformakte vom 1. September 1863. Sie bezeichnete als Aufgabe des Bundes: „Wahrung der Sicherheit und Machtstellung Deutschlands nach

außen, Wahrung der öffentlichen Ordnung im Innern, Förderung der Wohlfahrt der deutschen Nation und Vertretung ihrer gemeinsamen Anliegen, Schutz der Unverletzbarkeit und verfassungsmäßige Unabhängigkeit der einzelnen deutschen Staaten, Schutz des öffentlichen Rechtszustandes in denselben, Gemeinsamkeit der Gesetzgebung im Bereiche der dem Bund zugewiesenen Angelegenheiten, Erleichterung der Einführung allgemein deutscher Gesetze und Einrichtungen im Bereich der gesetzgebenden Gewalt der Einzelstaaten.“ Als Organe des Bundes waren vorgesehen a) das Bundesdirektorium, dessen Befugnisse im einzelnen festgelegt wurden, b) der Bundesrat, die Vertretung der Staaten, c) die Versammlung der Bundesabgeordneten, die nicht die Nation als Ganzes, sondern die „Völker“ der Staaten vertreten und von den Landtagen bestimmt werden sollten, d) die Fürstenversammlung und e) das Bundesgericht. Eine umständliche Gliederung des Bundes sollte die sich ausschließenden Gegensätze auffangen und einander zuordnen.

In Konsequenz seiner gegenüber den österreichischen Vorschlägen und gegenüber dem Fürstentag von Frankfurt am Main eingenommenen Haltung machte Preußen seine Zustimmung zur Reformakte von drei Bedingungen abhängig: Preußen wünschte ein Vetorecht der beiden Großmächte — zumindest bei Kriegserklärungen des Bundes. Es bezeichnete die Parität im Bundesvorsitz zwischen den beiden Großmächten als unverzichtbar. Es wiederholte seine Forderung, die repräsentative Körperschaft des Bundes müsse eine durch direkte Wahlen nach dem Maßstab der Bevölkerungszahl berufene Nationalvertretung sein. „Veto,

parität und direkte Volkswahlen" wurden die drei „Präjudizialpunkte“, die Kernstücke, der sich anschließenden Diskussion.

In den am 23./24. Oktober 1863 in Nürnberg veranstalteten Ministerkonferenzen versuchten Österreich, die Mittel- und mehrere deutsche Kleinstaaten ein gemeinsames Vorgehen gegenüber den preußischen Forderungen festzulegen. Ihre Beratungen hatten nur teilweise Erfolg.

Der Konflikt um Schleswig-Holstein erfaßte auch die Auseinandersetzungen um die Reform des Deutschen Bundes. Er zwang Österreich, im Interesse einer Verständigung mit Preußen auf

die Weiterverfolgung der in der Reformakte enthaltenen Vorstellungen und Vorschläge zu verzichten. Die durch den deutsch-dänischen Krieg von 1864 bedingte politische Aktivität drängte — zumindest vorübergehend — die Diskussion über die Reform des Deutschen Bundes in den Hintergrund. Sie brachte diese jedoch weder zur Erledigung noch zum Abschluß. Das Zusammenwirken Österreichs und Preußens war nur von kurzer Dauer. Die Konvention von Bad Gastein vom 14. August 1865 regelte nur die strittigen Probleme des österreichisch-preußischen Kondominiums in Schleswig-Holstein. Die Frage der Bundesreform blieb offen.

Der Zerfall des Deutschen Bundes

Bismarck erörterte in einer Zirkulardespeche an die preußischen Vertretungen in Deutschland am 24. März 1866 die preußischen Vorstellungen und Forderungen zur Erneuerung des Deutschen Bundes, wobei er sich vor allem für allgemein gleiches und direktes Wahlrecht für eine Nationalrepräsentation aussprach, offensichtlich überzeugt, Österreich werde dieser Forderung niemals seine Zustimmung geben. Am 8. April unterzeichneten Bismarck und der italienische General Gavone in Berlin den preußisch-italienischen Allianzvertrag. Am 9. April 1866, im Zeitpunkt zunehmender Spannungen zwischen den Großmächten und allmählicher Gruppierung der deutschen Mittel- und Kleinstaaten, brachte der preußische Gesandte beim Bundestag, von Savigny, auf Weisung Bismarcks einen preußischen Antrag auf Berufung eines gesamtdeutschen Bundesparlaments durch demokratische Wahlen ein. Bismarcks Hoffnungen, damit die deutsche Öffentlichkeit zu überrumpeln, erfüllten sich nicht. Ein nicht kleiner Teil von ihr sah in der Forderung Bismarcks eine Perfidie. Er erinnerte an Bismarcks Haltung gegenüber der preußischen Volksvertretung und gegenüber der Volksvertretung in den Elb-Herzogtümern.

Die darauf erfolgte Mobilmachung der deutschen Staaten verschärfte die Situation auch innerhalb der Bundesversammlung. Der Versuch Österreichs, den Bundestag mit dem österreichisch-preußischen Konflikt über Schleswig-Holstein zu befassen, rief den lebhaften Protest Preußens hervor. Der am 19. Mai von Bayern, Württemberg, Baden, Hessen-Darmstadt, Sachsen-Weimar-Eisenach, Sachsen-Mei-

ningen, Sachsen-Coburg-Gotha und Nassau eingebrachte Antrag auf allgemeine Abrüstung führte zu dem am 24. Mai angenommenen Beschluß, an alle Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes, die gerüstet hatten, das Ersuchen zu richten, in der nächsten Sitzung der Bundesversammlung zu erklären, unter welchen Voraussetzungen sie zur Demobilisierung bereit seien. Am 1. Juni äußerte sich dazu Österreich und Preußen. Die österreichische Erklärung griff Preußen scharf an. Die von dem preußischen Vertreter abgegebene Erklärung wies die österreichischen Anschuldigungen mit großer Entschiedenheit zurück. Preußen wehrte sich heftig gegen alle Unterstellungen, es habe die Annexion der Elb-Herzogtümer mit Gewalt durchführen wollen. Diese Kontroverse in der Bundesversammlung zeigte die zwischen den beiden Großmächten eingetretene Entfernung und die außerordentliche Verschärfung der Lage, von deren weiteren Entwicklung die Existenz des Deutschen Bundes abhing. Deren Zuspitzung ließ nicht auf sich warten. Der preußische Vertreter legte am 10. Juni einen preußischen Reformvorschlag vor, der eine Auflösung des Deutschen Bundes zugunsten eines föderativen Bundesstaates, von dem die österreichischen und niederländischen Gebiete ausgenommen sein sollten, vorsah.

Zu diesem Zeitpunkt hatte Preußen bereits mit der Besetzung Holsteins begonnen. Am 8. Juni hatte Österreich dagegen Verwahrung eingelegt und tags darauf, am 9. Juni, das preußische Vorgehen als bundeswidrigen Akt der Selbsthilfe bezeichnet. Die Ereignisse überstürzten sich. Am 11. Juni beantragte der Ver-

treter Österreichs beim Bundestag, Kübeck, die Mobilmachung von sieben Bundesarmee-korps, das heißt von allen Truppen der Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes außer Preußen. Der preußische Vertreter erklärte am 14. Juni, er werde gegen die geschäftliche Behandlung des österreichischen Antrags als nach Form und Inhalt bundeswidrig stimmen. Die Mehrheit der Bundesversammlung nahm jedoch den österreichischen Antrag an. Für dessen modifizierte Version wurden neun, dagegen fünf Stimmen abgegeben. Eine Stimme ist als Enthaltung zu betrachten. Für den Antrag Österreichs stimmten Bayern, Sachsen, Württemberg, Hannover, Kurhessen, Hessen-Darmstadt, die 13. und 16. Kurie. In der 13. Kurie war Nassau stimmführend, Braunschweig sprach sich gegen den österreichischen Antrag aus. In der 16. Kurie waren Liechtenstein und Reuß ältere Linie für den Antrag, Lippe und Waldeck gegen den Antrag, Reuß jüngere Linie plädierte für die Verweisung an einen Ausschuß. Der Vertreter von Schaumburg-Lippe war ohne Instruktion. Der stimmführende Gesandte errechnete eine Stimmgleichheit der Kurie und schloß sich unter Bezugnahme auf den Kuriatvertrag vom 2. April 1816 der Mehrheit an. Nach Bekanntgabe des

Ergebnisses erklärte der preußische Vertreter von Savigny, der Bund habe im ganzen zu bestehen aufgehört.

Der Austritt Preußens aus dem Deutschen Bund leitete dessen Auflösung ein. Diese verlief in Stufen. Am 16. Juni bestritt Luxemburg-Limburg der „nicht mehr vollständigen Bundesversammlung“ das Recht, „die Mobilisierung der diesseitigen Kontingente zu verlangen“. Am 21. Juni bezeichneten die beiden Mecklenburg den Mobilmachungsbeschluß als ungültig. Oldenburg schloß sich am gleichen Tag Preußen an. Am 25. Juni erhielt der Gesandte von Sachsen-Altenburg sein Abberufungsschreiben. Schwarzburg-Sondershausen und Waldeck folgten dem Beispiel Oldenburgs. Am 29. Juni verließ Schwarzburg-Rudolstadt den Deutschen Bund. Die Vertreter von Schaumburg-Lippe, Hamburg, Bremen und Lübeck wurden angewiesen, ihre Tätigkeit einzustellen bzw. einzuschränken. Bis Ende Juni hatten sich alle 17 Verbündeten Preußens vom Deutschen Bund losgesagt.

Wegen der Bedrohung Frankfurts am Main durch preußische Truppen beschloß die Bundesversammlung am 11. Juli, ihren Sitz am 14. Juli nach Augsburg zu verlegen. Hier nahm sie am 18. Juli ihre Sitzungen wieder auf.

Übersiedlung des Rumpf-Bundestages nach Augsburg

Die in Augsburg erscheinende „Allgemeine Zeitung“ meldete am 16. Juli 1866: „Vom hiesigen Gasthof zu den Drei Mohren weht, neben der bayerischen, eine schwarzrotgoldene Flagge; denn seit gestern wohnen daselbst mit zahlreichem Personal die Mitglieder des Deutschen Bundestages, die ihre Hierherreise über Heidelberg machten. Freiherr von Kübeck wird, wie wir hören, noch erwartet. Auf Befehl Sr. Majestät des Königs von Bayern wird denselben die sogenannte alte Residenz am Fronhof zur Einrichtung ihrer Büros und zu den Sitzungen eingeräumt, deren eine schon am nächsten Dienstag stattfinden soll. Die bei dem Bund akkreditierten Gesandten der fremden Großmächte werden ebenfalls demnächst hier eintreffen.“

Der Vertreter Österreichs beim Bundestag, Kübeck, berichtete am 17. Juli über die Gründe der Übersiedlung von Frankfurt nach Augsburg und über seine politischen Gespräche in den Residenzstädten Karlsruhe und Stuttgart

nach Wien: „Nachdem mir Prinz Alexander von Hessen am 13. Juli auf das bestimmteste erklärt hatte, für die Sicherheit und den ungehemmten Abgang der Bundesversammlung nicht länger einstehen zu können, hat letztere am 14. Juli Frankfurt verlassen, nachdem der Militärausschuß auf Grund des Bundesbeschlusses vom 11. Juli die Notwendigkeit dieses Schrittes konstatiert hatte, dessen Ausführung dem Präsidium überlassen wurde. Ich richtete noch am 13. abends die offiziellen Einladungen an die Bundestagsgesandten und an das diplomatische Korps wie an die Militärkommission, welche folgenden Tages Frankfurt verließen. Auf dem Wege hierher habe ich mich in Karlsruhe und Stuttgart aufgehalten, um mit unseren Vertretern und den betreffenden Ministern Rücksprache zu pflegen. Aus einer längeren Besprechung mit Freiherr v. Edelsheim habe ich entnommen, daß er zwar in der korrekten Richtung und analogen Anstrengungen auszuhalten gedenkt, aber keine Aussicht auf Erfolg erblickt, wenn nicht Öster-

reich auf die öffentliche Meinung im eigenen Lande und im südwestlichen Deutschland durch Klarstellung seiner Ziele und liberale Konzession einwirkt, die ein unabweisliches Erfordernis der Lage seien, um die Selbsttätigkeit der verschiedenen Bevölkerungsschichten zu wecken. Er machte mich insbesondere darauf aufmerksam, daß nicht nur in Baden, sondern auch in Württemberg ein Umschlag der uns bisher so günstigen Stimmung sich bemerklich mache, welchem nur durch eine baldige Manifestation des Kaisers und der übrigen bundestreuen Regierungen entgegengewirkt werden könne. Sehr verderbliche Folgen hätten in dieser Beziehung die wiederholt auftauchenden Nachrichten, Österreich sei schon des Kampfes müde und finde sich zum Austritt aus dem Bunde bereit, wie zu einem Separatabkommen mit Preußen und Bayern. Man frage sich daher, wozu solle eine Fortsetzung des Krieges von seiten des südwestlichen Deutschlands noch nützen.“

Über seine Einstellung zu den ihm in Karlsruhe und Stuttgart vorgetragenen Ansichten über die zukünftige Entwicklung Deutschlands berichtete der österreichische Diplomat nach Wien: „Ich bekämpfte mit Entschiedenheit diese Zweifel und sprach die Überzeugung aus, daß Österreich den Kampf fortführen und auch hierbei die ihm günstigen Volkselemente nicht unbeachtet lassen werde. In Bayerns Haltung äußerte Freiherr v. Edelsheim Mißtrauen, wie auch in die Fähigkeiten der prinzipialen Führer des VII. und VIII. Armeekorps. Da der badische Minister am selben Tage, wo ich ihn sah, eine Besprechung mit Freiherr v. Varnbüler an einem dritten Orte verabredet hatte, so verfehlte ich leider letzteren in Stuttgart, wo ich nur kurz verweilen durfte, um mein Eintreffen in Augsburg nicht allzusehr zu verzögern. Die Auskünfte, welche ich in Stuttgart durch Freiherr v. Handel und mehrere altbefreundete württembergische Staatsmänner erhielt, stimmten in vielen Punkten mit jener des Freiherrn v. Edelsheim überein, insbesondere schien man darüber verstimmt, daß angeblich Freiherr von der Pfordten zu Friedens- und Waffenstillstandsverhandlungen nach Wien berufen worden sei, während man von einer ähnlichen Einladung an den einen oder anderen Minister der zum VII. Bundesarmeeekorps gehörenden Staaten abgesehen hatte. Sir Alexander Malet, welcher mit mir die Reise von Stuttgart hierher machte, erfährt durch Lord Cowley, daß Graf Goltz diesem in den letzten Tagen gesagt hat, Preußen werde sich bei einem etwaigen Friedensschluß vor-

erst mit der Erwerbung von Königreich Sachsen, Kurhessen, Braunschweig und Nassau begnügen. Den blinden König von Hannover werde man aus Rücksicht für England in seine Staaten unter der Voraussetzung zurückkehren lassen, daß er die Truppen und die diplomatische Vertretung an Preußen abtrete. So viel ich den König kenne, und nach dessen ganzer Haltung in der letzten verhängnisvollen Zeit, würden S. M. einer solchen unwürdigen Mediatisierung den Rücktritt in das Privatleben unbedingt vorziehen.“

In Augsburg setzte die durch weitere Austritte sich verringende Bundesversammlung ihre Routinearbeit fort. Der Vertreter Badens, Robert von Mohl, berichtet im zweiten Band seiner „Lebenserinnerungen“ eindrucksvoll darüber: „In Augsburg war für die Unterkunft gut genug gesorgt. Die meisten von uns wohnten zusammen in dem altberühmten Gasthof zu den Drei Mohren, und es wurde hier auch ein gemeinschaftlicher Mittagstisch für die Gesandten und ihre militärischen oder diplomatischen Begleiter eingerichtet. Für Sitzungen und Kanzlei räumte die bayerische Regierung die alte Residenz ein, wo große Räume mit etwas verblichener Pracht zur Verfügung standen. Der Aufenthalt in der stillen und kaum etwas zur Unterhaltung darbietenden Stadt war freilich nicht sehr erfreulich; am peinlichsten aber wurde die gänzliche Abschneidung jedes Verkehrs mit Frankfurt, in welchem die alsbald nach unserem Abzuge eingerückten Preußen Post, Telegraphen und Eisenbahnen vollkommen still stellten. Nur zufällige und unsichere Gerüchte drangen zu uns, welche überdies des Beunruhigenden nur zu viel enthielten. Erst nach zehn bis zwölf Tagen verschaffte der russische Gesandte durch einen als Kurier eigens abgeschickten Sekretär sich und uns sichere, zur allgemeinen Freude tröstliche Nachrichten und Briefe. In den Geschäften fand durch die Verlegung keine Veränderung und kaum eine Unterbrechung statt. Allerdings hatten sich die norddeutschen Regierungen allmählich, teils schon in Frankfurt, teils in Augsburg, von der Versammlung losgesagt; allein immer war noch die Mehrheit der Bundestagsgesandten vorhanden, freilich zum Teile, ohne daß ihre Regierungen tatsächlich noch bestanden oder wenigstens irgend eine Macht hatten: so die Gesandten von Hannover, Kurhessen, Sachsen, Nassau. Wunderbarerweise erhielt ich noch in Augsburg eine Substitution für die Stadt Frankfurt. Allerdings war dieselbe wenige Tage nach ihrer Ausstellung und nach dem Einrücken der Preußen in Frankfurt zurückgezogen worden;

allein die Benachrichtigung hiervon erreichte mich nicht, da in Frankfurt der Briefverkehr unterbrochen war. Von großer rechtlicher Bedeutung für die Bundesversammlung war es, daß die sämtlichen bei dem Bunde beglaubigten fremden Gesandten auf ausdrücklichen Befehl ihrer Regierungen ihr dahin gefolgt waren. Sie war also immer noch von Europa als das gesetzliche Organ Deutschlands anerkannt. Der französische, russische, englische, belgische und spanische Gesandte waren mit uns unter einem Dache und blieben auch bis zum Präliminarfrieden von Nikolsburg, in welchem Österreich sein Ausscheiden aus dem Bunde und die Trennung des übrigen Deutschlands in einen nördlichen und einen südlichen Bund zugestanden hatte. Die Tätigkeit des Bundes schmolz freilich sachlich bald sehr zu-

sammen. Abgesehen davon, daß er von dem größeren Teil von Deutschland ausdrücklich oder stillschweigend nicht mehr anerkannt war, drehte sich natürlich alles um den Krieg, auf welchen die Versammlung keinen Einfluß hatte; in der Hauptsache waren es nur Sitzungen des Militärausschusses, in welchen eine wirkliche Tätigkeit geübt wurde. Die Anfragen, Verlangen, Klagen der Gouverneure in den Bundesfestungen gingen fort, und solange in der mitgebrachten Bundeskasse noch Geld vorhanden war, wurde auch nach Möglichkeit abgeholfen. Freilich wurde auch hier wieder, wie zuletzt in Frankfurt, die Zeit vor allem hingbracht mit Anhören der den Tag über eingelaufenen Hiobsposten vom Kriegsschauplatze, welcher allmählich tief nach Franken hinein verlegt worden war."

Verhandlungen in Nikolsburg

Begierig waren die am Lech versammelten Bundestagsgesandten, wie diesem Bericht zu entnehmen ist, auf Nachrichten über die Verhandlungen in Nikolsburg, über die Festlegungen politischer und militärischer Vereinbarungen für einen Friedensschluß. Am 24. Juli schrieb Mohl an seinen in Paris lebenden Bruder, den berühmten Orientalisten Julius Mohl: „Österreich scheint völlig nachzugeben; keine Teilung Deutschlands in Nord und Süd. Austritt Österreichs aus dem Bunde. Kurz, finis Germania. Dies alles in 14 Tagen; es ist unglaublich.“

Der österreichische Präsidialgesandte, Kübeck, befaßte sich am 25. Juli, am Tage vor der Unterzeichnung des Nikolsburger Vorfriedens, mit dessen bereits erkennbaren Auswirkungen: „Wenn ich den Zeitungsnachrichten glauben soll, so wird der wichtigste Punkt der Friedenspräliminarien darin bestehen, daß der Bund aufgelöst, ein norddeutscher Bundesstaat gebildet, den süddeutschen Staaten aber freigestellt werde, sich untereinander oder mit Österreich oder auch mit Preußen zu verbinden. Der Gedanke, ein zweigeteiltes Deutschland zu schaffen und dem norddeutschen Bund einen süddeutschen mit Deutsch-Österreich gegenüberzustellen, liegt nahe und dürfte von einzelnen unserer Verbündeten vielleicht warm vertreten werden.“

Gegen einen solchen Plan die Stimme zu erheben, wollen E. E. einem Manne gestatten, dem seine Stellung und seine Erfahrung in

deutschen Angelegenheiten vielleicht einiges Anrecht hierzu geben und welcher die innige Verbindung Österreichs mit Deutschland in Wort und Tat stets eifrig vertreten hat. Soll ich die Auflösung des Bundes als bereits zugestanden annehmen, so kann ich und wohl überhaupt kein Österreicher an die Schaffung eines neuen, allgemeinen deutschen Bundes denken, in welchem der Kaiserstaat den zweiten Platz einnehmen müßte. Die Parität, welche in einem norddeutschen Bunde mit preussischer Hegemonie und in einem süddeutschen mit österreichischem Vorsitz ihren Ausdruck suchen möchte, wäre eine scheinbare, würdlose und für uns verderbliche. Preußen wird über die volle Kraft der norddeutschen Länder unbedingt verfügen, die gänzliche Einverleibung wird nur eine Frage der Zeit, und zwar einer sehr kurzen sein. Es hätte außerdem eine mächtige Partei in Süddeutschland für sich; selbst gut deutschgesinnte Männer würden sich ihr anschließen in dem Streben, aus den zwei halben Deutschland wieder ein Ganzes zu bilden.

In dem süddeutschen Bunde wird Bayern die Rolle übernehmen, welche im Bunde bis jetzt Preußen uns gegenüber gespielt hat. Der Kaiserstaat würde die Demütigung erleben, mit geschwächtem Ansehen auf kleinerem Schauplatz mit einer kleineren Macht jenes Ringen nach Einfluß zu wiederholen, in welchem uns das wandelbare Kriegsglück Preußen gegenüber unterliegen ließ. Die Großmannssucht und das Mißtrauen gegen Österreich liegen

tief im Charakter der bayerischen Politik. Die Furcht, daß Österreich für die Vergrößerung Preußens Entschädigung in Süddeutschland anstreben könnte, muß dieses Mißtrauen steigern und wird dem preußischen Einflusse neue Wege öffnen im Kreise der Regierungen wie der Bevölkerung. Auch an Kraft wird Österreich durch einen solchen süddeutschen Bund nichts gewinnen. Diese Länder gehen nach dem kläglichen Erfolge ihrer jüngsten Anstrengungen einer Periode innerer Zerrüttung entgegen; wer die Stimmung in Bayern beobachtet, kann darüber keinen Zweifel hegen. Wir würden dieselben also nicht bloß nach außen gegen Preußens Übergriffe, gegen Frankreichs Intrige zu verteidigen haben, wir würden auch die Regierungen gegen ihre Kamern und Untertanen stützen müssen und dennoch nur Verdächtigung und neue Verwicklungen ernten. Einen Überfluß an Kraft und Ansehen, den wir an diese Aufgabe wenden könnten, bringen wir aus den Kämpfen der letzten Wochen nicht zurück. Nur neue Opfer würden an uns herantreten, nur ein neues Element der Schwäche für uns gegeben sein."

Enttäuscht, ja angeekelt von der Haltung der süddeutschen Staaten empfahl Kübeck seiner Regierung, was zu tun diese eben dabei war:

„Soll es vorderhand keinen Deutschen Bund und also kein Deutschland mehr geben, so werden wir uns, der Zukunft Österreichs wie Deutschlands, einen besseren Dienst leisten, wenn wir zeitweilig ganz aus der völkerrechtlichen Verbindung mit den Trümmern Deutschlands ausscheiden. Stehen wir außerhalb des Prozesses, der sich nun in Deutschland vollziehen muß, so werden sowohl Regierungen wie Parteien, welche das preußische Gewalt- und Herrschersystem widerwillig ertragen, sich um unser Bündnis bemühen; wir können unbeirrt durch beengende Verpflichtungen an unserer Wiedererstarkung arbeiten und den Augenblick vorbereiten, wo wir unserer Stimme wieder Gehör verschaffen können. Alle Männer, die ein wirkliches Deutschland wollen, werden unsere Verbündeten sein an dem Werke der Wiedervergeltung, und die Rollen in Mitteleuropa werden wechseln. Eine Verbindung Österreichs mit Deutschland ist nur durch und mit dem großdeutschen Gedanken möglich, und wenn ich heute unter dem Drucke überwältigender Verhältnisse der traurigen Eventualität eines vollständigen Ausscheidens Österreichs aus Deutschland ins Auge sehe, so ist es nur, weil ich jenen Gedanken nicht gefälscht sehen möchte und weil uns klare und einfache Verhältnisse sowohl Deutschland wie Italien gegenüber not tun.“

Die Auflösung des Bundes

Der Abschluß des Nikolsburger Vorfriedens am 26. Juli hatte zunächst keine Auswirkung auf die Tätigkeit der Bundesversammlung. Am 27. Juli 1866 berichtet der österreichische Präsidialgesandte Kübeck: „Für die Herzoglich-Nassauische Regierung trat der Herzoglich-Nassauische Staatsminister Fürst von Wittgenstein in die Bundesversammlung ein, während der Gesandte der sächsischen Häuser, welcher bis jetzt noch für die Herzoglich-Meiningsche Regierung funktioniert hatte, nun auch namens dieser Regierung seinen Austritt anzeigte. Nachdem einige finanzielle Angelegenheiten erledigt waren, wurden verschiedene auf die gegenwärtigen militärischen und politischen Verhältnisse bezügliche Beschlüsse gefaßt und Anzeigen entgegengenommen.“ Als die Bestimmungen der Übereinkunft von Nikolsburg bekannt waren, stellte sich die Frage der Auflösung der Bundesversammlung, die die Auflösung des Deutschen Bundes anzeigte. Baron Kübeck erbat dafür in Wien

Instruktion. Am 9. August wurde ihm eröffnet: „Der Akt der Auflösung der Bundesversammlung kann streng genommen erst dann in regelrechter Weise vorgenommen werden, wenn durch den Abschluß der Friedensverträge zwischen Österreich und Preußen und den übrigen Bundesstaaten die Auflösung des Deutschen Bundesvertrages zur allseitigen formellen Anerkennung gelangt sein wird. Erklärt die Bundesversammlung ihre Tätigkeit früher als beendet, so entsteht ein Intervall, währenddessen niemand mehr einen Rechtstitel haben würde, sich der seither gemeinsamen Angelegenheiten anzunehmen. Die Bundesfestungen zum Beispiel würden als herrenloses Gut und förmlich dem Zerfall preisgegeben erscheinen . . . Irgendein besonderes Interesse, den formellen Schlußakt in Augsburg so zu beschleunigen, daß der hoffentlich in kürzester Frist bevorstehende Friedensabschluß nicht erwartet werden dürfte, scheint nicht vorhanden zu sein, wenigstens ist der kaiser-

lichen Regierung bis jetzt kein solches bekannt. Andererseits besteht für uns kein spezielles Motiv, das Dasein der Bundesversammlung länger zu fristen, als dies die übrigen noch in ihr vertretenen Regierungen wünschen, und wenn daher Ihre Kollegen aus irgendwelchen Gründen auf der sofortigen Lösung bestehen, so werden Euer Exzellenz hiermit ermächtigt, die Schlußsitzung der Deutschen Bundesversammlung anzuzusagen und abzuhalten."

Die Frage der Liquidierung der Bundesversammlung beschäftigte auch die Öffentlichkeit. Die „Allgemeine Zeitung“ veröffentlichte eine vom 22. August datierte Meldung aus Frankfurt, in der es hieß: „Daß die Auflösung des Bundestages in Augsburg erst nach Ratifikation des Friedens erfolgen soll, wird uns von mehrfacher Seite bestätigt. Über das Geschick der Bundesbeamten erfahren wir aus guter Quelle, daß dieselben eine Eingabe wegen Sicherstellung ihrer Zukunft an die Bundesversammlung gerichtet haben. Diese habe insofern einen günstigen Boden gefunden, als sie an den Vertreter Oesterreichs bei den Friedensverhandlungen mit dem Ersuchen abgegeben wurde, daß wegen der Bundesbeamten in dem Friedenstraktat selbst eine Ubereinkunft getroffen werden möge. Man hofft allgemein, daß dieses gerechte Verlangen von seiten Preußens auf keinen Widerspruch stoßen wird. Wegen des Bundesvermögens und dessen Teilung soll, wie wir glaubhaft vernehmen, nach geschlossenem Frieden in unserer Stadt eine Zentralkommission zusammentreten.“

Diese Mitteilung erschien am 24. August 1866, dem Tage der Auflösung des Deutschen Bundes in Augsburg. Diese erfolgte in bürokratischer Nüchternheit, wie der Bericht ausweist, den Kübeck noch am gleichen Tage nach Wien richtete:

„In der heutigen Schlußsitzung der Bundesversammlung waren außer mir die Gesandten von Bayern, Königreich Sachsen, Württemberg, Hannover, Kurhessen, Großherzogtum Hessen, Nassau und Liechtenstein anwesend. Ich brachte ein Schreiben des niederländischen Gesandten v. Scherff vom 10. August in Vorlage, nach welchem derselbe angewiesen ist, jede geschäftliche Beziehung zur Bundesversammlung zu beendigen. Für die Fürstlich-Reußsche Regierung ä. L. wurde die Erklärung des Austritts Ihrer Durchlaucht der Fürstin aus dem Deutschen Bunde abgegeben. Von dem für Frankfurt substituierten Königlich-Sächsischen Gesandten wurde infolge einer Mitteilung des früheren badischen Gesandten die

Rücknahme der Substitution des Bundestagsabgesandten der Freien Stadt Frankfurt, Senator Müller, angezeigt und zugleich bemerkt, daß die Rücknahme ursprünglich unterm 16. August erfolgt, wegen der gestörten Verbindungen erst unterm 19. August zu seiner Kenntnis gelangt ist. Sodann teilte ich der Bundesversammlung mit, daß Ihre Majestät die Königin von Spanien ihren beim Deutschen Bunde beglaubigten Gesandten Don Juan Valera abberufen und den Maquis v. Remisa zu dessen Nachfolger ernannt hat. Präsidium wurde hierauf ersucht, das bezügliche Schreiben in herkömmlicher Weise zu beantworten. Der Königlich-Sächsische Gesandte erstattete namens des Militärausschusses den beifolgenden Vortrag in betreff der zum Unterhalte der kurhessischen Division in Mainz aus Bundesmitteln gewährten Vorschüsse und es wurde der Antrag, diese Vorschüsse nachträglich zu genehmigen, einstimmig angenommen.

Zunächst beantragte ich als Präsidierender, daß, nachdem infolge der Kriegereignisse und der Friedensverhandlungen der Deutsche Bund als aufgelöst betrachtet werden muß, die Bundesversammlung beschließen wolle, ihre Tätigkeit mit der heutigen Sitzung zu beendigen, hiervon die beim Deutschen Bunde beglaubigten Vertreter fremder Mächte und die Militärkommission, die Gouverneure der Bundesfestungen und den bisherigen Bundeskommisär für Kurhessen zu benachrichtigen. Der hannoversche Gesandte stimmte dem Antrage zu, indem er seinem allerhöchsten Souverän alle und jede aus dem Bundesvertrage und den Bundesgrundgesetzen herfließenden Rechte und Ansprüche vorbehielt. Der kurhessische Gesandte erklärte, daß er sich infolge der fortdauernden Gefangenhaltung Seiner Königlichen Hoheit des Kurfürsten ohne spezielle Instruktion befinde, indessen dem Antrage, es möge die Bundesversammlung aus Anlaß der stattgehabten Ereignisse ihre Tätigkeit einstellen, nicht widersprechen könne und seinem allerhöchsten Mandanten alle aus dem Bundesverhältnisse herzuleitenden Rechte und Zuständigkeiten jeder Art feierlichst vorbehalten müsse.

Der Gesandte für Liechtenstein gab, indem er dem Präsidialantrage nicht entgegentrat, die aus der Anlage ersichtliche Erklärung zu Protokoll. Alle übrigen Gesandten stimmten dem Präsidialantrage ohne weiteres zu und derselbe ward hierauf zum Beschlusse erhoben... Ich äußerte hierauf vertraulich, daß wir am Schlusse der letzten Sitzung der Bundesversammlung uns eines Rückblickes auf die

50 Jahre, während welcher der Bund bestand, enthalten und die Beurteilung seiner Wirksamkeit der Geschichte überlassen können. Zugleich sprach ich meinen Kollegen meinen herzlichen Dank für das Wohlwollen und die Unterstützung aus, deren ich mich ihrerseits jederzeit, insbesondere auch in den schwierigsten Verhältnissen, zu erfreuen hatte. Der bayerische Gesandte erwiderte diese Äußerung im Namen aller übrigen Gesandten, indem er mir den Dank für die wohlwollende Geschäftsleitung ausdrückte.“

Die „Allgemeine Zeitung“ machte von diesem Beschluß bereits tags darauf Mitteilung; sie berichtete: „In der heutigen Sitzung des Bundtags traf die Bundesversammlung noch einige Verfügungen in Verwaltungsangelegenheiten, und beschloß sodann, nachdem infolge der Kriegsereignisse und der Friedensverhandlungen der Deutsche Bund als aufgelöst betrachtet werden muß, ihre Tätigkeit zu beenden, auch hiervon die bei ihr beglaubigten Vertreter auswärtiger Regierungen zu benachrichtigen.“

Nachruf der Augsburger „Allgemeinen Zeitung“

Eine bewegte Epoche deutscher Geschichte war zu Ende. Der Deutsche Bund war aufgelöst. Zu den wenigen Organen, die diese Form der deutschen Einheit eines Nachrufes wert hielten, gehörte die Augsburger „Allgemeine Zeitung“; sie schrieb am 26. August 1866 in einer Betrachtung: „Die deutsche Nation strebt nach politischer Einheit, der Partikularismus will die besonders fortdauernde Herrschaft der Einzelstaaten. Beides sind Gegensätze. Der Deutsche Bund gewährte für solche partikuläre Selbständigkeit einen schützenden Rückhalt, und versuchte vergeblich eine Ausgleichung. Der letzte Krieg hat durch die Auflösung des Bundes, durch die Ausscheidung Österreichs und durch den Sieg der großpreußischen Politik dem kleinstaatlichen Leben ein baldiges Ende bereitet. Mit diesem Ende kann sich der Freund des Vaterlands dann für befriedigt erklären, wenn der Sieg als der Anfang einer neuen Ära nationaler Entwicklung erscheint, wenn der gewaltsamen Eroberung die moralische folgt.“ Der historisch hervorragend fundierte Leitartikel befaßte sich mit der Bedeutung der Auflösung des Deutschen Bundes und mit der zukünftigen politischen Entwicklung des deutschen Volkes, wobei er den Ausschluß Österreichs bedauernd feststellte und das Aufgehen Preußens in Deutschland behutsam forderte: „Das Ende dieses Bundes und der Ausschluß Österreichs von der doppelten neuen Bundeseinrichtung bezeichnet eine der wichtigsten historischen Entwicklungsperioden des Vaterlandes; denn fortan, und nach den Siegen über den mittel- und kleinstaatlichen Partikularismus, steht Preußen fast an dem Ziele seiner Hegemoniebestrebungen. Der letzte Schritt für reale Einheit Deutschlands hat noch über den Dualismus der neuesten Föderation hinwegzuschreiten, welcher dadurch, daß er ganz

im französischen Sinn die Nation trennt und schwächt, den Tod so gewiß in sich trägt, als der Dualismus Österreichs und Preußens im Bund diesem den Untergang bereitete. Die nächste der europäischen Krisen, welche mit Sicherheit in nicht ferner Zukunft zu erwarten ist, wird dieses Ergebnis herbeiführen. Nach dem allem und durch die neuesten militärischen und politischen Erfolge hat der großpreußische Partikularismus zwar die deutsche Suprematie erlangt, allein der weltgeschichtliche Beruf Preußens ruht, wie die bisher gelieferte Skizze zeigt, nicht in diesem Großpreußentum, sondern darin, daß der gegenwärtige Zustand nur als Übergang dazu dient, mit Verzichtleistung auf ein spezifisch preußisches Staatswesen, die deutsch-nationale Zentralgewalt mit Nationalparlament in sich zu vereinigen, und in solcher Art diejenige Stellung einzunehmen, zu welcher Österreichs Kaiser mit gleicher geistiger Spannkraft und Energie seine Aufgabe für Deutschland erfüllt hätte.“

Dieses Urteil einer Zeitung, die die öffentliche Meinung ihrer Zeit entscheidend beeinflusste, brachte sowohl das Bedauern über die durch Auflösung des Deutschen Bundes verursachte Aufteilung der gesamtdeutschen Entwicklung als auch die Erwartung auf eine Fortsetzung und Vollendung der durch den Sieg Preußens eingeleiteten Umgestaltung der deutschen Verhältnisse zum Ausdruck. Es verschwieg jedoch nicht die Gründe, die die Niederlage Österreichs und darüber die Auflösung des Deutschen Bundes veranlaßt hatten. Es verwies auf den Mangel an geistiger Spannkraft und Energie Österreichs bei der Erfüllung

seiner Aufgabe für Deutschland. Dieses Urteil wiegt deshalb schwer, weil die Augsburger „Allgemeine Zeitung“ stets für das Verbleiben Österreichs in Deutschland und für die Erhaltung des Deutschen Bundes sich ausgesprochen hat.

Der Deutsche Bund scheiterte letztthin nicht an der Aktivität Preußens, sondern an seinen angeborenen Unzulänglichkeiten. Er erfüllte nicht die Forderung nach einem Nationalstaat

des sich als Staatsnation verstehenden deutschen Volkes und auch nicht das Verlangen der Zeit nach demokratischer Umgestaltung. Österreich bot weder einen Nationalstaat noch Ansätze einer demokratischen Entwicklung. Preußen offerierte einen Nationalstaat und im Reichstag einen Ersatz für eine demokratische Verfassungsstruktur. Diese Alternative entschied 1866 über die Existenz des Deutschen Bundes.

Die Begründung des Norddeutschen Bundes

Preußische Machtpolitik und deutsch-nationale Zielsetzung

Als der preußische Ministerpräsident Otto von Bismarck auf die unter dem Vorbehalt des Beitritts Preußens geschlossenen Vereinbarungen des Frankfurter Fürstentages in seinen drei „Präjudizialforderungen“ vom 15. September 1863 antwortete und den österreichischen Plan einer Einberufung eines aus den einzelstaatlichen Landtagen zusammengesetzten Delegiertenparlaments mit dem Vorschlag zurückwies, eine „wahre, aus direkter Beteiligung der ganzen Nation hervorgehende Nationalvertretung“ zu bilden¹⁾, legte er den Grundstein für eine Politik, die die Zukunft Preußens aufs engste mit der ungelösten Frage der deutschen Einheit verknüpfte. Auch wenn diese Forderung zu diesem Zeitpunkt ein taktisches Mittel in der sich ständig zuspitzenden Auseinandersetzung mit Österreich darstellt, so ist ihre zukunftsweisende Bedeutung doch nicht zu übersehen²⁾. Sie bleibt ein revolutionärer Akt, der den politischen Horizont schlagartig veränderte, denn es ist historisch und politisch bedeutsam, daß auf dieser Ebene eine Begegnung zwischen realer staatlicher Macht und nationaler Bewegung möglich wurde, und zwar obwohl der moralisch-politische Kredit des preußischen Staates und seines leitenden Staatsmannes auf dem Tiefpunkt angelangt war.

Die zeitgeschichtlichen Umstände und Bedingungen, die zu der Bismarckschen Konzeption beigetragen haben, können das Grundsätzliche dieser Konzeption nur vordergründig verdecken, ebenso wie die zunächst allenthalben geäußerte Skepsis gegenüber dem preußischen Konfliktminister in der Öffentlichkeit nur periodisch geblieben und regional wirksam geworden ist. Den Kern des Bismarckschen Vorschlages, eine deutsche Nationalrepräsentation ins Leben zu rufen, bildet vielmehr die Erkenntnis, daß eine Erweiterung der preußischen Einflußsphäre in Deutschland, also großpreußische Politik, mit der Lösung der deut-

schen Frage identisch war. Mit dem österreichischen an der Tradition orientierten Reformplan suchte „noch einmal die deutsche Vergangenheit den Weg zur Zukunft“³⁾, während der preußische Ministerpräsident seine konservative, staatssegoistisch und machtstaatlich ausgerichtete Politik mit dem „nationalplebiszitären Element“ verband. Diese Verbindung von preußischem Interesse und nationalstaatlicher Politik ist politisch wirksam geworden und hat nach zeitweiliger Erschütterung durch Bismarcks Schleswig-Holstein-Politik spätestens seit dem Wiener Vorfrieden mit Dänemark zu neuen politischen Gruppierungen innerhalb der oppositionellen liberalen Öffentlichkeit geführt.

Der eigentliche Meinungsumschwung, freilich zugleich verbunden mit einer tiefgehenden Meinungsspaltung, vollzog sich in der Zeit des erkennbar zunehmenden Zwiespalts zwischen Preußen und Österreich, der sich an der Schleswig-Holstein-Frage entzündete. Zwischen dem Wiener Vorfrieden und der deutschen Krise von 1866 zeichneten sich die Linien ab, die in der Schlacht von Königgrätz kulminierten, im Frieden von Nikolsburg und Prag neue politische Formen vorzeichneten und in der Begründung des Norddeutschen Bundes zunächst ihren Abschluß fanden.

Allerdings ist die Annahme einer folgerichtigen Entwicklung bis zu diesem politischen Akt einer partiellen Staatsgründung ein Irrtum. Schon Heinrich von Sybel hat in seinem — bei aller Zeitgebundenheit — großen Werk über die Reichsgründung die große Variationsbreite in der Konzeption Bismarcks bemerkt und darauf hingewiesen, daß „eine wirkliche Beherrschung Deutschlands gemeinsam mit Österreich, eine geographische Theilung wenigstens der deutschen Militärkräfte zwischen beiden Mächten, endlich ein Hinausdrängen Österreichs aus dem Bunde und Vereinigung des übrigen Deutschland unter preußischer Leitung“ im Bereich des politisch Denkbaren und

¹⁾ Die Auswärtige Politik Preußens 1858—1871, Bd. III, Oldenburg i. O. 1932, S. 784 und S. 803.

²⁾ Walter Bußmann, Das Zeitalter Bismarcks, 3. Aufl., Konstanz o. J., S. 71.

³⁾ Heinrich Ritter von Srbik, Deutsche Einheit, Bd. IV, München 1942, S. 76.

Möglichen lagen, und zwar ohne doktrinäre Vortriebe für irgendeines dieser Systeme ⁴⁾).

Erst die Zuspitzung des preußisch-österreichischen Verhältnisses hat das Bismarcksche Konzept zunehmend eingeengt und schließlich den Ausschluß Österreichs aus Deutschland herbeigeführt. Zugleich vollzog sich bei aller gebotenen Aufmerksamkeit für die dauernd vorhandene und wirksame preußische Komponente in der deutschen Politik Bismarcks eine Hinwendung zu einer deutschen Mission Preußens und damit zu einer Basis für das Bündnis zwischen staatlicher Macht und nationaler Bewegung, für „die Annäherung der preußischen Machtpolitik an die deutsch-nationale Zielsetzung“ ⁵⁾).

Aber eine solche Feststellung wird sogleich eingeengt durch den Hinweis, daß bei aller politisch-zeitgeschichtlich bedingten Offenheit für die nationalstaatlichen Tendenzen der Meinung in der Öffentlichkeit der Orientierungspunkt der preußische Staatsegoismus in einem wohlverstandenen Sinne blieb, daß das preußische Interesse dem deutschen Ziel vorgelagert war. Diese Auffassung schließt freilich den Gedanken ein, daß es eine rein großpreußische Lösung auch für Bismarck nicht mehr gab, sondern daß das großpreußische Ziel mit einem (klein-)deutschen identisch war. Das will sagen, daß es zum Zeitpunkt der konkreten politischen Entscheidung keine echte Entscheidungsfreiheit mehr gab.

Preußische Bundesreformpläne

Die eigentliche politische Aktivität in Deutschland setzte ein, als Bismarck in seinem Rundverlaß an die preußischen Gesandten bei den deutschen Regierungen vom 24. März 1866 für den Konfliktfall sondierte und zugleich Bundesreformpläne ankündigte. Der Bundestagsantrag vom 9. April griff mit seiner Forderung nach einer Nationalrepräsentation auf ältere Gedanken von 1863 zurück. Das Ziel dieser politischen Aktivität war, „die deutsche Stellung Preußens“ zu festigen, und zwar, wie Bismarck in der für Moltke aufgesetzten italienischen Verhandlungsinstruktion vermerkte, „in der Weise, daß wir wenigstens in

Als die Würfel über die zukünftige Rolle Preußens in Deutschland nach dem Kriege von 1866 — von vielen Zeitgenossen als deutsche Katastrophe empfunden — gefallen waren, war zu keinem Zeitpunkt mehr davon die Rede, den preußischen Sieg ohne eine nationale Komponente zu vollenden. Die Frage war nicht die Begründung der staatlichen Einheit wenigstens eines begrenzten Teiles Deutschlands an sich, sondern das Maß der Einheit in diesem neuen Staatsgebilde. Die Lösung dieses Problems war ein Politikum ersten Ranges, auch und gerade im Hinblick auf eine gesamtstaatliche Einigung Deutschlands unter Einfluß des Südens.

Die Begründung des Norddeutschen Bundes als die Verwirklichung einer partiellen staatlichen Einigung Deutschlands nach den militärischen und politischen Entscheidungen des Jahres 1866 war das Ergebnis einer Kette diplomatischer Bemühungen sowohl im innerstaatlichen Bereich Deutschlands als auch auf internationaler Ebene. Die Lösung des deutschen Problems war ja von vornherein zugleich auch eine europäische Angelegenheit, weil die Begründung eines deutschen Nationalstaates im Zentrum Europas das europäische Gleichgewicht berührte. Dieser Gesichtspunkt war bei aller politischen Planung immer mit im Spiele und hat dem Streben nach einem deutschen Nationalstaat jederzeit feste Grenzen gesetzt — nicht erst seit 1866.

Norddeutschland diejenige Stellung erstreben, welche durch die Reichsverfassung von 1849 der deutschen Zentralgewalt zugeordnet war“ ⁶⁾).

Bisher handelte es sich um diplomatische Vorstöße mit allgemeinen Ausführungen über die Ziele einer preußischen Bundesreform. Am 10. Juni 1866 dagegen legte die preußische Regierung diese Ziele in den „Grundzügen zu einer neuen Bundesverfassung“ fest und wandte sich mit ihnen direkt an die Bundesgenossen mit der Bitte, „sie einer sorgfältigen Erwägung zu unterziehen und sich zugleich über die Frage schlüssig machen zu wollen, ob sie eventuell, wenn in der Zwischenzeit bei der

⁴⁾ Heinrich von Sybel, Die Begründung des Deutschen Reiches durch Wilhelm I., Bd. IV, München und Leipzig 1889, S. 261.

⁵⁾ Bußmann, a. a. O., S. 85.

⁶⁾ Otto von Bismarck, Die gesammelten Werke, Bd. V, 3. Aufl., Berlin o. J. (1928), S. 397 f.

drohenden Kriegsgefahr die bisherigen Bundesverhältnisse sich lösen sollten — einem auf der Basis dieser Modifikationen des alten Bundesvertrages neu zu errichtenden Bunde beizutreten bereit sein würden“⁷⁾.

Mit dieser Anweisung an die preußischen Gesandten bei den deutschen Regierungen wurde die Diskussion über das zu begründende Bundesverhältnis mit den deutschen Staaten eingeleitet. Die „Grundzüge“ vom 10. Juni sahen bereits den Ausschluß Österreichs vor, sie enthielten aber keinerlei Begrenzung auf den norddeutschen Bereich. Im Gegenteil, Bayern erhielt eine Vorrangstellung dadurch, daß der König von Bayern neben dem König von Preußen im Norden als Bundes-Oberfeldherr über die Südmee vorgesehen war. Zu diesem Zeitpunkt handelte es sich ja noch um eine — freilich durchgreifende — Reform des alten Deutschen Bundes, mit der Preußen um Bun-

desgenossen oder um Neutralität für den drohenden Kriegsfall warb.

Es ist nun in diesem Zusammenhang bemerkenswert, daß neben der Vereinbarung zwischen den einzelnen deutschen Staaten auf diplomatischer Ebene ausdrücklich und sehr viel gewichtiger als bisher, aber auch viel weiterreichend, als es dann schließlich geschah, die Vereinbarung mit dem auf der Grundlage des Wahlrechts vom 12. April 1849 gewählten nationalen Parlament gleichberechtigt in Aussicht genommen war. Es handelt sich dabei um die zwar unerwünschte, in der Bismarckschen Konzeption aber vorgesehene politische und taktische Variante bei partikularer Störung der nationalen Zielsetzung der preußischen Politik. Ebenso wie die Empfindlichkeit Bayerns gegenüber Einschränkungen seiner Souveränität berücksichtigt worden ist, um seine Bündnisbereitschaft zu fördern, wurde das Bündnis mit den nationalen Bewegungskräften auf diese Weise sorgfältig vorbereitet.

Staatliche Neuordnung Deutschlands durch Preußen

Der Ausbruch des Krieges mit Österreich hat die Situation grundlegend verändert, denn die süddeutschen Staaten traten auf die Seite Österreichs. Mit den militärischen Entscheidungen zugunsten Preußens ergaben sich zugleich neue politische Voraussetzungen. Das alte Bundesverhältnis, wie es seit dem Wiener Kongreß bestand, war aufgelöst. Preußen, als Sieger aus dem Kriege hervorgegangen, hatte nunmehr die alleinige Entscheidung über die politischen Konsequenzen. Ihm war die Führungsrolle in Deutschland zugefallen und damit zugleich die nicht mehr bestrittene Aufgabe seiner staatlichen Neuordnung.

Der Sieg der preußischen Waffen hatte aber auch außenpolitische Folgen. Zwar war eine Machtausdehnung Preußens in Mitteleuropa unvermeidlich geworden, aber ihr Umfang war eine Frage, die den innerdeutschen Rahmen sprengte. Mindestens seit der auf Ersuchen Österreichs zurückgehenden Intervention Frankreichs in der Rolle des Friedensmittlers

waren den politischen Zielsetzungen Grenzen gesetzt. Auch wenn Frankreich sich zu diesem Zeitpunkt politisch und militärisch in keiner glänzenden Lage befand, hatte es durch die Vermittlerrolle doch direkten Einfluß auf die bevorstehenden Verhandlungen und Entscheidungen in Deutschland gewonnen. In diesem Zusammenhang muß die Reduzierung der „Grundzüge“ auf den norddeutschen Bereich gesehen werden.

Den Friedensverhandlungen mit Österreich gingen zweiseitige Verhandlungen zwischen Preußen und Frankreich voraus, um die Friedensbedingungen Preußens zu ermitteln. Aus den Verhandlungen ging das Kompromißprogramm vom 14. Juli 1866 hervor. Dieses Programm sah die Auflösung des Deutschen Bundes und die Anerkennung eines Norddeutschen Bundes unter preußischer Führung vor. Österreich schied aus Deutschland aus; den süddeutschen Staaten blieb es überlassen, einen unabhängigen Südbund zu bilden, dessen Beziehungen zum Norden „durch ein freies gemeinsames Einverständnis“ zu regeln waren. Man spürt etwas von der Größe des historischen Moments in der Äußerung des

⁷⁾ Ernst Rudolf Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. II, Stuttgart o. J. (1964), S. 200.

französischen Historikers und Politikers Adolphe Thiers, daß Frankreich seit 400 Jahren von keinem größeren Unglück betroffen worden sei als von der Errichtung des Norddeutschen Bundes⁸⁾. Sowohl die Tiefe der Erschütterung breiter Schichten in Frankreich wie auch der schwierige Weg bis zum Verhandlungsergebnis wird darin eindrucksvoll manifestiert.

Es ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert, daß die Grundzüge der politischen Neuordnung Norddeutschlands festgelegt wurden auf Grund diplomatischer Verhandlungen. Die Tatsache der Errichtung eines Bundes in Norddeutschland sowie dessen Ausmaß und staatliche Form standen fest, ehe ein deutsches Parlament sich mit der Gestaltung der inneren Verhältnisse befassen konnte. An diesem Punkt wird sichtbar, wie wenig der Traum der deutschen Einheitsbewegung von einem deutschen Nationalstaat noch gemeinsam hatte mit der praktischen Politik, die zu dieser staatlichen Einigung auf dem Wege zwischenstaatlicher Vereinbarungen führte.

Auf der Grundlage der preußisch-französischen Abmachungen fanden die Verhandlungen Bismarcks mit dem österreichischen Bevollmächtigten einen verhältnismäßig schnellen Abschluß, so daß es bereits am 26. Juli 1866 zum Präliminarfrieden von Nikolsburg kam. Die Schwierigkeiten fand der preußische Staatsmann im eigenen Lager, wo König Wilhelm I. den preußischen Sieg mit Landabtretungen der besiegten Gegner und mit einem triumphalen Einzug in Wien zu krönen wünschte. Diese Auseinandersetzungen brachten den „grundsätzlichen Gegensatz zwischen Wilhelms fürstlichem Standesgefühl und Bismarcks Staatsräson zum Ausdruck“⁹⁾, konnten aber an der Zielsetzung der Bismarckschen Politik, „nur zu erstreben, was politisches Bedürfnis ist“¹⁰⁾, nichts ändern. Der preußische Ministerpräsident hatte die „späteren Beziehungen zu Österreich“ im Auge und wollte Wien schonen, „wenn es sich ohne Beeinträchtigung unserer

deutschen Politik tun ließ“¹¹⁾. Sehr eindringlich hat er diesen Gedanken gegenüber dem König auf dem Höhepunkt der Krise vertieft mit der Bemerkung, Preußen habe „nicht eines Richteramtes zu walten, sondern deutsche Politik zu treiben . . . ; unsere Aufgabe sei Herstellung oder Anbahnung deutsch-nationaler Einheit unter Leitung des Königs von Preußen“¹²⁾. Dieselbe Haltung gilt sinngemäß für die Behandlung der anderen deutschen Staaten, die gegen Preußen Krieg geführt hatten, mit Ausnahme Hannovers, Kurhessens, Nassaus und der Stadt Frankfurt, die der preußischen Annexion verfielen.

Der Nikolsburger Präliminarfriede vom 26. Juli 1866 hatte als staats- und völkerrechtliches Dokument zugleich rechtspolitisch verbindliche Folgen im Hinblick auf die zukünftige Gestaltung Deutschlands, die hauptsächlich in den Artikeln II und V festgelegt sind. Im Artikel II gibt der Kaiser von Österreich seine Zustimmung „zu einer neuen Gestaltung Deutschlands ohne Beteiligung des Oesterreichischen Kaiserstaates“ unter gleichzeitiger Anerkennung der Auflösung des bisherigen Deutschen Bundes. Weiter spricht der Vertrag von einem „engeren Bundesverhältnis“, das Preußen „nördlich von der Linie des Mains begründen wird“¹³⁾.

Mit diesem Vertrag waren die Grundzüge für die zukünftige politische Landkarte Deutschlands vorgezeichnet. „Nördlich von der Linie des Mains“ sollte ein engeres Bundesverhältnis entstehen. Ferner wurde vereinbart, „daß die südlich von dieser Linie gelegenen deutschen Staaten in einen Verein zusammentreten, dessen nationale Verbindung mit dem Norddeutschen Bunde der näheren Verständigung zwischen beiden vorbehalten bleibt“¹⁴⁾. Die Ergänzung dieses Artikels durch die neben den einzelnen Friedensverträgen mit den Südstaaten abgeschlossenen Schutz- und Trutzbündnisse stellt freilich bereits „die militärische Überwindung der Mainlinie“ dar¹⁵⁾.

⁸⁾ Zitat nach Bußmann, a. a. O., S. 90.

⁹⁾ Bußmann, a. a. O., S. 91.

¹⁰⁾ Erinnerung und Gedanke, in: Otto v. Bismarck, Die gesammelten Werke, Bd. XV, 2. Aufl., Berlin o. J. (1932), S. 273.

¹¹⁾ Erinnerung und Gedanke, a. a. O., S. 272.

¹²⁾ Erinnerung und Gedanke, a. a. O., S. 278.

¹³⁾ Text nach Johannes Hohlfeld, Dokumente der deutschen Politik und Geschichte von 1848 bis zur Gegenwart, Bd. I, S. 168 f.

¹⁴⁾ Hohlfeld, a. a. O., S. 168.

¹⁵⁾ Bußmann, a. a. O., S. 92.

Der Prager Friede vom 23. August 1866 hat im wesentlichen die Vereinbarungen des Nikolsburger Vorfriedens bestätigt. Immerhin ist eine bemerkenswerte Erweiterung hinzugekommen dadurch, daß dem vorgesehenen süddeutschen Bund „eine internationale unabhängige Existenz“¹⁶⁾ zugesprochen wird. Diese zweifellos einschränkende Formel wird freilich korrigiert durch die bereits abgeschlossenen Schutz- und Trutzbündnisse, so daß ihr eine vorwiegend rhetorische Bedeutung zukommt. Wesentlicher ist die vertraglich im Artikel VI des Prager Friedens getroffene Bestimmung: „Der Kaiser von Österreich verspricht, die von Seiner Majestät dem Könige von Preußen in Norddeutschland herzustellenden neuen Errichtungen, *einschließlich der Territorial-Veränderungen*“¹⁷⁾, anzuerkennen“¹⁸⁾. Damit ist die inzwischen auch mit Frankreich vorgeklärte Frage der preußischen Annexionen berührt. Ihre Bedeutung sollte nicht unterschätzt werden, denn es ist für den hier in Frage stehenden Zeitraum noch etwas Ungeheuerliches, die Staatsräson über dynastisches Fürstenrecht zu stellen, wie Bismarck das tat. Es ist ein schlechthin revolutionärer Akt, auch wenn er unter der Devise stand, „was für den preußischen Staat eine Notwendigkeit sei“. Die Auseinandersetzungen mit Wilhelm I. standen nicht zuletzt unter dieser Belastung.

Wir stellen also noch einmal fest, daß die Begründung des Norddeutschen Bundes eine staats- und völkerrechtlich untermauerte Tatsache war, als die Frage seiner inneren Gestaltung zur Debatte stand. Die Annexionen Hannovers, Hessens, Nassaus und Frankfurts

werfen allerdings auf dieses Problem ein grelles Licht. Gewiß wurde mit ihnen eine Arrondierung Preußens im Sinne einer geographischen Geschlossenheit vorgenommen; ohne Zweifel hat auch der Standpunkt einer zeitgeschichtlich durchaus begründeten Maßregelung dieser Staaten eine Rolle gespielt. Die revolutionäre Tatsache der Absetzung von Fürstenthümern bleibt dennoch bestehen. Das bisher gültige Legitimitätsprinzip jedenfalls hatte seine Unantastbarkeit eingebüßt. Uns will scheinen, als ob es für einen solchen folgenschweren Akt eine tiefere Begründung als die der Herstellung eines geschlossenen preußischen Staatsterritoriums geben müßte. Anders wäre der in der fürstlichen Tradition so verwurzelte Wilhelm I. kaum von der Notwendigkeit zu überzeugen gewesen.

Solche Überlegungen führen zu der Frage, wie weit die Annexionen im Zusammenhang mit der inneren Ausgestaltung des neuen Bundesstaates stehen, gleichsam in der Funktion einer unitarisch-hegemonialen Stütze des in der politischen Praxis vertretenen föderativen Prinzips. Anders als Otto Becker in seinem **großen Werk über „Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung“**¹⁹⁾ möchten wir die Frage der Annexionen in den Zusammenhang der Verfassungsfrage und der zukünftigen Gestaltung der Bundesverhältnisse einordnen. Preußen mußte in einem Staatenbund von 22 Klein- und Mittelstaaten gleichsam das Prinzip der Einheit verkörpern, um das Bundesverhältnis funktionsfähig zu machen. Die Voraussetzung dafür war sein faktisches Übergewicht, das verfassungsrechtlich nicht zu verankern war, ohne die Partner zu verschrecken.

Das Einigungswerk und die deutsche Einheitsbewegung

Mit der Frage nach der inneren Ausgestaltung des Norddeutschen Bundes kehren wir an unseren Ausgangspunkt zurück. Die Gestaltung der innerstaatlichen Verhältnisse war ja nicht allein eine Angelegenheit vertragschließender Einzelstaaten, sondern seit den Grundzügen vom 10. Juni 1866, die als Beratungsgrundlage

immer wieder zitiert wurden, war daran eine Nationalrepräsentation zu beteiligen. Mochte auch das Maß dieser Beteiligung umstritten sein, so war doch die Mitwirkung eines aus allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangenen Parlaments zu keiner Zeit fraglich. Die Initiative aber ging abermals von

¹⁶⁾ Huber, Dokumente, Bd. II, S. 218.

¹⁷⁾ vom Verfasser hervorgehoben.

¹⁸⁾ Huber, Dokumente, Bd. II, S. 219.

¹⁹⁾ Otto Becker, Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung, hrsg. und ergänzt von Alexander Scharff, Heidelberg o. J. (1958).

dem Repräsentanten staatlicher Macht, Preußen, aus, und nicht von einem Gremium, das einen irgendwie gearteten Status als Volksvertretung beanspruchen konnte. Gleichwohl blieb dem Parlament genügend Spielraum zur Mitwirkung. Allerdings fällt es schwer, die Situation der Jahre 1866/67 nachzuvollziehen, denn die parlamentarische Mitwirkung war gleichsam weisungsgebunden durch das Bestehen staats- und völkerrechtlicher Abmachungen. Die Ausgangssituation ist also gekennzeichnet durch eine staatliche Priorität und nicht durch eine demokratische, nationale Initiative. Damit liegt — von dem Verlauf unserer Geschichte her gesehen — eine starke Belastung auf dem deutschen Einigungswerk Bismarcks. Es ist sowohl dem Ursprung wie dem Ziel nach das Ergebnis einer interessengerichteten deutschen Politik Preußens, das mit der das 19. Jahrhundert so stark bewegenden deutschen Einheitsbewegung nur mehr wenig zu tun hat.

Und doch ist das Bündnis zwischen national-liberaler Bewegung und preußischer Staatsmacht für die zukünftige Gestaltung der deutschen Frage entscheidend geworden. Der Erfolg der zunächst so sehr umstrittenen Bismarckschen Politik und vor allem der Erfolg der preußischen Waffen vollzog und vollendete eine „Wandlung des Urteils über die Bismarcksche Politik, der sich eine Reihe führender Liberaler bereits seit den schleswig-holsteinischen Erfolgen genähert hatte“²⁰⁾. „Erfolg“ wird zu einem zeitgeschichtlich höchst interessanten und bemerkenswerten Schlagwort. Mit ihm bahnte sich jene Bewegung an, die rechtsstaatlichen Rigorismus mit realpolitischem Erfolg zu verbinden suchte.

Freilich sind bei dieser Wandlung, die zugleich eine innere Krisis des deutschen Liberalismus darstellt, verschiedene Abstufungen zu beobachten. Auf keinen Fall wird man von einer einfachen Hinwendung zum Glanz des Erfolges sprechen dürfen, sondern umgekehrt, die Hinwendung zum Glanz des Erfolges ist das „Ergebnis ernster Gewissenskämpfe sowie einer gründlichen Überprüfung der veränderten politischen Situation“²¹⁾. Die Folge dieser Wandlung war eine allmählich sich vollziehende Spaltung des Liberalismus. Den Anlaß

dazu bot die Abstimmung über die Indemnität am 3. September 1866 im preußischen Abgeordnetenhaus. Während ein Teil der Liberalen gegen das Gesetz stimmte, war eine starke Gruppe um Eduard Lasker bereit, der Regierung für die seit 1862 ohne Staatshaushaltsgesetz geführte Verwaltung Indemnität zu erteilen. In dieser Abstimmung wurden gleichsam die Weichen gestellt für den zukünftigen Verlauf der deutschen Entwicklung. Man spürt etwas von der spannungsgeladenen Atmosphäre, in der die Entscheidung fiel, in der bange Frage Virchows an die Abgeordneten, „ob Sie gegenwärtig, unter dem Druck der größten und bewundernswürdigsten Erfolge, nicht zu weit gegangen sind in Ihren Voraussetzungen in Beziehung auf die Zukunft“.

Der Widerstreit der Meinungen wird offenbar in der einerseits zum Ausdruck gebrachten Bewunderung für den politischen Erfolg der Bismarckschen Politik, andererseits aber in der Skepsis „in Beziehung auf die Zukunft“. Virchow bezeichnete dann auch den Kern der Problematik, als er auf sein politisches Ziel verwies, das „gleichzeitig die Einheit und die Freiheit im Sinne hatte“²²⁾. Virchow und mit ihm eine große Zahl von preußischen Abgeordneten versagten der neuen politischen Wirklichkeit die Anerkennung, weil sie ein für sie wesentliches Merkmal, das Merkmal der Freiheit in einem ganz umfassenden, freilich zeitgemäßen Sinne nicht enthielt, und umgekehrt verdeutlicht eine Gestalt wie etwa Johannes von Miquel die historisch-politische Landschaft, wenn er sich in Wort und Schrift zu dem Ergebnis der Bismarckschen „Revolution von oben“, der endlichen und schließlichen Begründung eines deutschen Nationalstaates, auch in der territorialen Begrenzung des Norddeutschen Bundes, bekennt, und zwar nicht nur aus besserer politischer Einsicht in die politische Wirklichkeit, sondern ganz bewußt und gewollt im Sinne praktischer Politik, die das Nahziel nicht verstößt, weil das auch ihm am Herzen liegende Fernziel einer freiheitlich-demokratisch-parlamentarischen Einheit nicht zugleich erreicht ist. „Wir aber, praktische Politiker“ ...²³⁾, hatte Miquel gesagt, und ein solches Selbstzeugnis hat durchaus programmatischen Charakter. Es enthält

²⁰⁾ Bußmann, a. a. O., S. 93.

²¹⁾ Bußmann, a. a. O., S. 93.

²²⁾ Rede abgedruckt bei Hohlfeld, a. a. O., S. 178.

²³⁾ In der Rede über den Entwurf einer Verfassung des Norddeutschen Bundes am 9. 3. 1867.

die bewußte Hinwendung zur politischen Wirklichkeit, die die Grundlage abgab für „den maßgeblichen Anteil am inneren Ausbau des werdenden Deutschen Reiches“²⁴⁾. Miquel selbst hat das unübertrefflich formuliert, als er in einer Osnabrücker Rede nach

der Entscheidung von 1866 sagte: „Die Zeit der Ideale ist vorüber. Die deutsche Einheit ist aus der Traumwelt in die prosaische Welt der Wirklichkeit hinuntergestiegen. Politiker haben heute weniger als je zu fragen, was wünschenswert, als was erreichbar ist.“²⁵⁾

Die politischen Parteien

Die Spaltung der Liberalen wurde vollzogen durch die von Eduard Lasker entworfene Septembererklärung, die die im November 1866 vollzogene Konstitution der „neuen Fraktion der nationalen Partei“ vorbereitete. Sie verband die Bereitschaft zur Unterstützung der Regierung mit den „Pflichten einer wachsamem und loyalen Opposition“. Aus der Verbindung dieser liberalen Gruppe mit den liberalen Abgeordneten der annektierten Provinzen, die bereits Ende 1866 unter der Führung Rudolf von Bennigsens in Hannover die National-liberale Partei gebildet hatten, ging jene politische Partei hervor, die während des ersten Jahrzehnts wesentlich am inneren Ausbau des Reiches beteiligt sein sollte.

Dieser Partei gegenüber spielten die Konservativen eine vergleichsweise geringe Rolle, zumal sich von ihnen eine Reihe gemäßigter Parteigänger mit dem Grafen Bethusy-Huc an der Spitze abspalteten und fortan die freikonservative Partei (ab 1871 Deutsche Reichspartei) entwickelte. Man hat sie mit Recht zuweilen ironisch „die Partei Bismarcks sans phrase“ genannt, denn sie wurde und blieb Bismarcks sicherste parlamentarische Stütze. Mit der Fortschrittspartei, der von ihr abgespaltenen, dann mächtigeren Nationalliberalen Partei, den Altliberalen, den Altkonservativen und den von ihr getrennten Freikonservativen sind

die wichtigsten Parteien genannt, denen die Aufgabe zufiel, den durch Verhandlungen und Verträge zustande gekommenen Norddeutschen Bund innerlich mitzugestalten.

Am 18. August 1866 wurde mit der Unterzeichnung der Bündnisverträge zwischen Preußen und den norddeutschen Kleinstaaten die rechtliche und politische Grundlage für den Norddeutschen Bund gelegt, auch wenn es sich noch um ein *Bündnis*, noch nicht aber um einen *Bund* handelte. Dem Programm dieser Bündnisse nach darf man durchaus von einem „*Vorvertrag* für die Errichtung eines Bundesstaats“ sprechen²⁶⁾. Nach Abschluß des Friedensvertrages trat das ebenfalls von der Annexion bedrohte Königreich Sachsen am 21. Oktober 1866 dem Bunde bei. Ziel dieser Staatsgründungsverträge war die „Erhaltung der Unabhängigkeit und Integrität, sowie der inneren und äußeren Sicherheit ihrer Staaten“. Ferner verpflichteten sich die Vertragspartner, „gleichzeitig mit Preußen die auf Grund des Reichswahlgesetzes vom 12. April 1849 vorzunehmenden Wahlen der Abgeordneten zum Parlament anzuordnen und letzteres gemeinschaftlich mit Preußen“ einzuberufen²⁷⁾. Die Wahlen fanden am 12. Februar 1867 statt. Aus ihnen ging der Norddeutsche Reichstag mit 297 Mitgliedern hervor, dem die verbündeten Regierungen am 4. März den Bundesverfassungs-Entwurf zur Beratung vorlegten.

Der Verfassungsentwurf

Die Grundzüge dieses Verfassungsentwurfs gehen — wie wir seit Otto Beckers Forschungen sicher wissen — im wesentlichen auf Bismarck selbst zurück. Becker hat auch auf das Kernproblem der Verfassungsüberlegungen hingewiesen, „einen zusammengesetzten Staat zu schaffen, in dem *ein* Staat soviel größer

war als alle übrigen zusammen. In der Geschichte gab es kein Vorbild für diese Aufgabe“²⁸⁾.

²⁵⁾ Wilhelm Mommsen, Deutsche Parteiprogramme, München o. J. (1960), S. 142.

²⁶⁾ Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. III, Stuttgart o. J. (1963), S. 645.

²⁷⁾ Huber, Dokumente II, S. 225.

²⁸⁾ Becker, a. a. O., S. 237.

²⁴⁾ Bußmann, a. a. O., S. 94.

In den von Becker aufgefundenen vollständigen Putbuser Diktaten hat Bismarck seine an frühere Gedanken anknüpfenden Verfassungs-ideen entwickelt, die „taktisch fein berechnete diplomatische Weisungen“²⁹⁾ enthalten. Sie sind gleichsam die politischen Richtlinien für die einzuleitende breitere verfassungspolitische Diskussion auf mehreren Ebenen. Sie haben den Rahmen abgegeben und die politischen Grenzen abgesteckt, aber sie waren elastisch genug „für weitere Erfahrungen“, ohne sich „zu früh für die kommende Entwicklung“ festzulegen³⁰⁾.

Diese Haltung bezeugt jene politische Vorsicht, die gegenüber der sowohl historisch wie politisch gefestigten deutschen Staatenwelt — auch außerhalb der Bündnispartner

des norddeutschen Bereichs — zu üben war. In diesem Sinne ist Bismarcks Rede vor der Adreßkommission des preußischen Abgeordnetenhauses vom 17. August 1866 zu verstehen, wo er von „Grenzen des Möglichen“ sprach, „ohne die Zukunft zu kompromittieren“. Wie sehr er sich mit diesem Gedanken an die Adresse der süddeutschen Staaten wandte, zeigt die Formulierung, daß gerade dort der „Glaube an unsere politische Redlichkeit von großem Gewicht“ sein werde³¹⁾. Der in diesem Zusammenhang enthaltene Hinweis auf ein „starkes Preußen“ verweist allerdings zugleich auf das Ziel „einer hegemonialen Lösung der norddeutschen Verfassungsfrage“³²⁾, ohne freilich diese Zielsetzung erkennbar aufzudecken.

Überwindung des preußischen Partikularismus

Die erste und wohl schwierigste Hürde war noch im vorparlamentarischen Bereich zu nehmen. Zunächst ging es darum, den Entwurf den preußischen Gewalten annehmbar zu machen, denn wenn sich „die Festung des preußischen Partikularismus widersetzte, so war sie noch schwerer zu nehmen als die Hindernisse, die die verbündeten Regierungen oder der Reichstag dem Staatsmann in den Weg legen konnten“³³⁾. In diesem Zusammenhang hat Otto Becker mit Recht darauf hingewiesen, daß es sich schon aus diesem Grund nicht um einen „vollendeten“ Verfassungsentwurf handeln durfte, sondern nur um einen Rahmen, der genügend Spielraum ließ, denn „zum Genialsten an Bismarcks Entwurf gehört das, was in ihm nicht gesagt, aber für die Zukunft angebahnt und offengehalten war“³⁴⁾. In immer neuen Konferenzen wurde der Entwurf besprochen, um den „preußisch-dynastischen Partikularismus“ des Königs ebenso zu überwinden wie die „preußisch-partikulare Gedankenwelt“ des Staatsministeriums. Waren es auf dieser Seite

einseitig preußische Gesichtspunkte, die ein Zuviel an bundesstaatlicher Regelung zu verhindern suchten, so empfand der preußische Kronprinz schmerzlich das Zuwenig an bundesstaatlicher Einheit, denn er „harre immer noch der wirklichen Lösung der deutschen Frage, die durch Preußens gegenwärtiges Verhalten wahrlich nicht erreicht werden wird“³⁵⁾.

Aber der Entwurf passierte unter Berücksichtigung einzelner Ergänzungen und Erweiterungen sowohl die vorberatenden Sitzungen des Staatsministeriums als auch am 14. Dezember 1866 den Kronrat, freilich unter dramatischeren Umständen, als es die nüchternen Protokolle wiederzugeben vermögen. Schon einen Tag später, am 15. Dezember, begannen die Konferenzen mit den Bevollmächtigten der Einzelstaaten des künftigen Norddeutschen Bundes. Sie kamen zusammen, um „nach Maßgabe der Grundzüge vom 10. Juni d. J. (1866) den Bundesverfassungs-Entwurf festzulegen, welcher dem Parlament zur Berathung und Vereinbarung vorgelegt werden soll“, wie es in Artikel V des Bündnisvertrages vom 18. August 1866 vertraglich vorgesehen war³⁶⁾.

²⁹⁾ Becker, a. a. O., S. 238.

³⁰⁾ Becker, a. a. O., S. 256.

³¹⁾ Zitat nach Becker, a. a. O., S. 219.

³²⁾ Becker, a. a. O., S. 219.

³³⁾ Becker, a. a. O., S. 279.

³⁴⁾ Becker, a. a. O., S. 279.

³⁵⁾ Brief an Curtius; zitiert nach Becker, a. a. O., S. 287.

³⁶⁾ Huber, Dokumente II, S. 225.

Als Bismarck am Abend des 15. Dezember 1866 die Verfassungsverhandlungen mit den Bevollmächtigten der verbündeten Regierungen eröffnete, kannte keiner von ihnen den preußischen Entwurf. „Seitdem die Bombe geplatzt ist, habe ich nur erst wenige der Verwundeten gesprochen“, so schilderte der Hamburger Vertreter die Stimmung nach den Eröffnungen Bismarcks und nach der ersten Kenntnisnahme des Entwurfs. Der oldenburgische Minister von Rössing sprach sogar von einer Panik; auch das Wort von der Möglichkeit eines „kläglichsten Fiaskos“ ist gefallen³⁷⁾. Entsprechend diesem Stimmungsbild zogen sich die Verhandlungen hin, und noch in der zweiten Januarhälfte war es fraglich, ob eine Verfassung zustande kommen würde. Es war jedenfalls von Anfang an klargeworden, daß die verschieden gelagerten Interessen der Verhandlungspartner nicht ohne Not auszubalancieren waren. Es gehört zu den großen geschichtlichen Leistungen Bismarcks, „daß er sich schließlich der verbündeten Regierungen sogar als einer geschlossenen Front gegen den Reichstag bedienen konnte“; denn es galt ja bei allen diesen Verhandlungen, „die preußische Macht gegen die Verbündeten, diese gegen den preußischen Partikularismus, den Reichstag gegen beide und beide gegen den Reichstag auszuspielen und nicht zuletzt die Verbündeten gegeneinander“³⁸⁾.

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen stand die Frage des Verhältnisses zu Preußen und der Verdacht, daß preußisch-partikularistischer Selbstzweck sei, was sich als deutsche Politik Preußens ausgab. Damit war das Problem der preußischen Hegemonie berührt, hinter der man „das Prinzip der Annexion oder der Vereinigung verschiedener Staaten unter der bleibenden Übermacht eines Staates“ vermutete³⁹⁾. Daß eine Reihe kleinerer Staaten, vor allem die thüringischen, sofort an eine gegen angemessene Entschädigung vorzunehmende Mediatisierung zugunsten des Bundes oder Preußens dachten, unterstreicht das Ausmaß der Verwirrung.

Man gerät angesichts solcher Komplikationen leicht in Versuchung — und Otto Becker unter-

liegt ihr mit dem Hinweis, keiner habe in Bismarcks Verfassungskonzeption das „Mittel für die Erfüllung der deutschen Mission des preußischen Staates“⁴⁰⁾ erkannt —, partikularistischen Eigensinn anzunehmen, wo eigenes nationalpolitisches Interesse vorlag. Man unterschätzt die Bundesbereitschaft der deutschen Verbündeten Preußens, wenn man ihre Einwände als partikularistischen Eigensinn auslegt. Es wäre geradezu widersinnig, von ihnen die Zustimmung zu einer großpreußischen Lösung des deutschen Problems anstelle einer sogenannten kleindeutschen Lösung des Problems Preußen zu erwarten. Es ist zugleich die Frage nach verbrieften, also nach rechtlichen Garantien, die im Hintergrunde steht. Die deutschen Fürsten — jedenfalls der überwiegende Teil von ihnen — waren wohl bereit, sich einem Bundesverhältnis *einzuordnen*, nicht aber, sich einem Bundespartner *unterzuordnen*. Diese Problematik liegt jedenfalls der Denkschrift des Großherzogs von Oldenburg über „eine neue deutsche Verfassung“ vom Juli 1866, die im Dezember 1866 in Einzelheiten modifiziert wieder aufkam, zugrunde, wenn er dort „das Aufgehen Preußens in Deutschland“ fordert. Dieses „Aufgehen Preußens in Deutschland“ ist ihm die Voraussetzung für eine „Reichs“gründung, der es nicht um preußischen Machtzuwachs, sondern um deutsche Interessen schlechthin gehe. Eine solche Lösung verzichte auf eine „Unterordnung“ unter einen Bundesstaat, sie akzeptiere aber eine „Unterordnung“ unter ein Reichsoberhaupt mit dem Titel Kaiser⁴¹⁾.

Mit diesem Einwand des oldenburgischen Souveräns ist allerdings eine wichtige Frage gestellt. Sie setzt jedenfalls für ein gerechtes historisches Urteil die Klärung voraus, ob Bismarcks großpreußische Politik tatsächlich mit einer (klein-)deutschen Politik identisch war, eine Frage, die übrigens nicht erst von den Historikern erfunden wurde, sondern die die Zeitgenossen bereits lebhaft bewegte. Darüber besteht kein Zweifel, an ein „Aufgehen Preußens in Deutschland“ hat Bismarck nie gedacht. Durch eine Fülle von Zeugnissen ist das belegt. Man wird aber sagen dürfen, daß an der nationalen Zielsetzung nicht zu zweifeln ist, auch wenn sie einen rein preußischen Ausgangspunkt hat. Man kommt der Frage auch

³⁷⁾ Zitate nach Becker, a. a. O., S. 291.

³⁸⁾ Becker, a. a. O., S. 292 f.

³⁹⁾ Aus der Denkschrift des sächsischen Staatsministers von Falkenstein vom 22. 12. 1866; Zitat nach Becker, S. 303.

⁴⁰⁾ Becker, a. a. O., S. 303.

⁴¹⁾ Vgl. dazu Becker, a. a. O., S. 305 f.

näher, wenn man sie einmal unter der Möglichkeit des „kläglichen Fiaskos“ und der für diesen Fall vorgesehenen Maßnahmen ansieht. Bismarck hat für diesen Fall davon gesprochen, auch vor den außerordentlichsten Maßregeln nicht zurückzuschrecken, und dabei an das Bündnis mit den nationalen Bewegungskräften gedacht. Der Kronprinz hat dazu gemeint, das heiße, „daß man nicht vor dem Aufwühlen der Revolution, falls es uns paßt, sich scheuen werde“⁴²⁾. Eine solche Politik „außerordentlichster Maßregeln“ wäre freilich erst eingetreten nach Versagen aller anderen Möglichkeiten und Mittel, aber ihr politischer Hintergrund bleibt doch die zu diesem Zeitpunkt nicht mehr wegzudenkende nationale Einigung.

Den Krisenpunkt erreichten die Verhandlungen der Bevollmächtigten, als am 21. Dezember 1866 eine Gruppe von Staaten unter der Leitung des weimarischen Bevollmächtigten von Watzdorf zu einer Konferenz zusammentrat, auf der der oldenburgische Minister von Rössing den Verfassungsplan seines Großherzogs vortrug und zwölf andere Staaten für ihn gewinnen konnte. Erst nach langwierigen Gesprächen ließ Rössing diesen Plan fallen, nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer diplomatischen Offensive Bismarcks. Dabei ist zu betonen, daß es sich um national gesinnte Staaten handelte, die den Vorstoß zu einer gemeinsamen Frontbildung unternahmen. Wir werden deshalb ihre Gründe ernst zu nehmen haben. Zunächst ist zu sagen, daß es sich bei

den einzelnen mittleren oder kleineren Bündnispartnern — das waren sie ja bereits seit dem 18. August 1866 — um verschiedene, regional bedingte Interessen und um ebenso verschiedene Motive handelte. Es ging sowohl um Macht- und Prestigefragen wie um Fragen der Existenz überhaupt; es ging um Fragen der Konsequenzen, die sich aus dem staatsrechtlichen Problem bundesstaatlicher Einheit ergaben, wie um das Problem der preußischen Hegemonie.

Dieser Problematik gegenüber ist die Position Bismarcks zu durchleuchten, der sich in der schwierigen Lage befand, den Ausgleich mit den verbündeten Regierungen in seinem Sinne finden zu müssen, um die partikularen Kräfte in Preußen und die höfische Opposition zu **paralysieren**, außerdem aber zugleich auf die diffizilen Verhandlungen mit dem Reichstag — dessen politische Zusammensetzung ja die große Unbekannte war — vorbereitet zu sein. Jener Plan eines Bündnisses zwischen Parlament und Kanzler bei unüberbrückbarem Gegensatz zu den Verbündeten blieb doch nur der unerwünschte letzte Ausweg, ein Pressionsmittel gleichsam gegen allzu starke Strapazierung der preußischen Geduld und Bereitschaft zur Nachgiebigkeit. Auf die außenpolitischen Folgen eines solchen Zusammengehens mit dem Parlament im Hinblick auf das Werben um den Zaren kann nur andeutungsweise hingewiesen werden, ebenso wie auf die Folgen innerpolitischer Kämpfe bei dem gespannten Verhältnis zu Napoleon III.

Der Abschluß der Verhandlungen mit den Verbündeten

Das Ziel der Bismarckschen diplomatischen Strategie war, den gemeinsamen, verschieden motivierten Widerstand der verbündeten Regierungen zu verwandeln „in ein gemeinsames Sich-Anklammern dieser bunten Vielgestaltigkeit an die starke preußische Monarchie, welche sanften Druck mit verständnisvollem Eingehen auf die besonderen Sorgen jedes einzelnen verband“⁴³⁾. Diese Verwandlung war ganz allmählich vor sich gegangen und machte sich in den ersten Januarsitzungen 1867 bemerkbar. Angesichts der drohenden gemeinsamen Front der Mehrheit der Verbündeten

war Bismarck ausgewichen auf zweigleisige Verhandlungen. Alle wichtigeren Fragen wurden in Sonderverhandlungen mit den einzelnen Bevollmächtigten vorgeklärt, so daß den Vollsitzungen der Regierungsvertreter unter der Leitung Savignys nur noch zweitrangige Bedeutung zukam. Auf diese Weise wurde durch eine Reihe von Sonderzugeständnissen hauptsächlich in den militärischen Fragen der Widerstand des bedeutendsten Verbündeten, Sachsens, ausgeschaltet, ohne freilich das Prinzip der Verfassung anzutasten.

Für den 12. Februar 1867 waren die Wahlen zum Reichstag des Norddeutschen Bundes festgesetzt. Damit war ein weiteres Pressionsmittel gegeben, die Verhandlungen nicht endlos in die Länge zu ziehen. Nachdem am 5. und

⁴²⁾ Kronprinz Friedrich Wilhelm an seine Mutter am 14. 12. 1866; zitiert nach Becker, S. 289.

⁴³⁾ Becker, a. a. O., S. 318.

6. Februar die Verständigung mit Sachsen gelungen war, traten die Ende Januar noch einmal kritisch gewordenen Verhandlungen in ihre entscheidende Phase ein. Nicht ohne dramatische Akzente verlief die zwecks Einverständniserklärung der Bevollmächtigten am 7. Februar 1867 einberufene Vollsitzung, auf der das ganze Gewicht des erzielten preußisch-sächsischen Ausgleichs voll zur Geltung kam. Vor diesem Hintergrunde konnte Savigny als Beauftragter Bismarcks geradezu ultimativ das Ja oder Nein fordern, und zwar „namens ihrer Vollmachtgeber“. Es spricht für sich, daß das Schlußprotokoll nicht eine „Zustimmung“ zu dem Verfassungsentwurf enthält, sondern nur seine „Feststellung“; es ist darüber hinaus bemerkenswert für die dramatische Situation, daß es gegen den preußischen Widerstand gelang, in dem Schlußprotokoll Vorbehaltserklärungen durchzusetzen, von denen 15 Staaten Gebrauch machten. Es war also nur eine scheinbare Einigung erzielt. Was Bismarck erreicht hatte, „war nicht eine Billigung seines Entwurfs, sondern nur die Billigung, daß der Entwurf dem Reichstage vorgelegt werde“⁴⁴⁾, und doch war eine schwierige, gefährvolle Wegstrecke des Einigungswerkes durchlaufen.

Das von den Bevollmächtigten der verbündeten Regierungen „festgestellte“ Verfassungswerk war politisch die Folge der Staatsgründungsverträge vom 18. August 1866 und staatsrechtlich die Voraussetzung für die Begründung des Norddeutschen Bundes. Es beruht auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarung souveräner Staaten miteinander mit dem Ziel, staatsrechtliche Normen zu setzen für das neue Bundesverhältnis. Diese Normen bedurften — so sahen es die Staatsgründungsverträge vor

— vor ihrem Inkrafttreten der Zustimmung des auf der Grundlage des Frankfurter Wahlrechts gewählten überregionalen Parlaments. Der Staatsgründungsakt von 1866/67 beruhte also auf einer Stufenfolge, die für die Staatsgründung selbst bezeichnend ist. Sein Ausgangspunkt sind die „Grundzüge zu einer neuen Bundesverfassung“ vom 10. Juni 1866. Ihnen folgten auf der diplomatischen Ebene das mit Frankreich als Friedensvermittler ausgehandelte Kompromißprogramm vom 14. Juli 1866, die Friedensinstrumente von Nikolsburg vom 26. Juli 1866 und von Prag vom 23. August 1866, die die Grundgedanken der „Grundzüge“ wiederholen und ihnen gleichsam einen völkerrechtlichen Rang verleihen. Diese Verträge wurden ergänzt durch die militärischen Schutz- und Trutzbündnisse mit den süddeutschen Staaten zwischen dem 13. und 22. August 1866. Als dritte Phase folgten dann, teilweise parallel laufend, die Staatsgründungsverträge vom 18. August 1866, von denen der eigentliche Staatsgründungsakt ausging, nachdem er völkerrechtlich gesichert war. Danach erst trat das Parlament in Aktion, um den von den verbündeten Regierungen „festgestellten“, das heißt durchberatenen Entwurf einer Verfassung zu beraten. Man muß sich diesen Verlauf deutlich vor Augen führen, um zu erkennen, wie wenig die Bismarcksche Reichsgründungspolitik der sechziger Jahre noch gemeinsam hatte mit der nationalen Bewegung seit den Befreiungskriegen gegen Napoleon. Die nationalen Bewegungskräfte des 19. Jahrhunderts waren nicht mehr die treibende und tragende Kraft, sondern die machtstaatliche Politik Preußens, die spätestens seit der Mitte der sechziger Jahre identisch war mit einem (klein-) deutschen Ziel.

Grundzüge des Verfassungsentwurfs

Der Norddeutsche Bund war seiner staatsrechtlichen Form nach ein Bundesstaat, allerdings mit jener eigentümlichen Prägung, die das föderative Prinzip mit einer hegemonialen Stellung Preußens zu verbinden suchte. Das föderative Element fand in der Verfassung seinen Ausdruck in der starken Stellung des Bundesrats. Er war ein permanenter Rat von weisungsgebundenen, instruierten Vertretern der einzelstaatlichen Bundesglieder, aber weder eine Erste Kammer noch ein Oberhaus oder

gar ein Parlament. Er repräsentierte das höchste Regierungsorgan des Bundes mit eigener und eigentlicher Gesetzesinitiative, mit dem Recht aller exekutiven Gewalt und mit der Aufgabe der zwischenstaatlichen Meinungsbildung über die Bundespolitik. Ihm gegenüber stand gleichsam als zentrales unitarisches Organ der Norddeutsche Reichstag als Nationalrepräsentation. Mit seinem Mitwirkungsrecht an der Bundesgesetzgebung hatte er größeren — dann ständig wachsenden — Einfluß auf die innere Staatsausbildung, als

⁴⁴⁾ Becker, a. a. O., S. 354.

man bisher anzunehmen bereit war^{44a)}. Auch wenn ihm das heute selbstverständliche und unentbehrliche Recht zu eigener Initiative fehlte, hat er „negativ-schöpferisch“ sein können, indem er hinderte und überwachte. Allerdings war er sowohl von der Regierungsbildung wie von der Regierungstätigkeit ausgeschlossen, ebenso wie alle Ansätze zu einer parlamentarischen Kontrolle der Regierungsgewalt sorgsam vermieden wurden. In diesem Sinne hat Erich Marcks den Reichstag mit Recht „als das Hilfsgebilde, nicht als das Kerngebilde der Verfassung“ bezeichnet⁴⁵⁾.

Man wird sich, um die Stellung des Norddeutschen Reichstags richtig einzuschätzen, immer seine politische Funktion in der Bismarckschen Konzeption vor Augen zu führen haben, gleichsam das Korrektiv gegenüber den partikularen Kräften zu sein, wie man allerdings umgekehrt diese Rolle auch für den Bundesrat gegenüber zu weitreichenden unitarischen Tendenzen des Reichstages konstatieren muß. An diesem Punkte wird übrigens sichtbar, wie sehr das auf den Putbuser Diktaten beruhende Verfassungswerk über seinen rechtsetzenden Charakter hinaus eine politische Entscheidung war, die zugleich das zeitgeschichtliche Non-plus-ultra umreißt.

Bundesrat und Reichstag waren — bei allem Übergewicht des Bundesrates — die beiden gesetzgebenden Organe. Die Klammer zwischen beiden bildete das Bundespräsidium, das

der König von Preußen innehatte. Abgesehen von seinen weitreichenden militärischen Befugnissen als Oberster Bundesfeldherr hatte das Bundespräsidium eine starke Stellung durch seine Ausstattung mit dem Recht der völkerrechtlichen Vertretung des Bundes, der Entscheidung über Krieg und Frieden, der Überwachung der Bundestreue, der Auflösung und Berufung des Parlaments. Es ist kein Wunder, daß bei solchen Kompetenzen das Machtverhältnis zwischen Bundesrat und Bundespräsidium im Brennpunkt des Interesses stand. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die doppelte Stellung als Staatsoberhaupt einerseits und Bundesmitglied andererseits. Der König von Preußen war als Bundespräsidium zwar mit einigen bedeutenden Vorrechten ausgestattet, aber er war in seiner fürstlichen Stellung nicht Vorgesetzter der verbündeten Fürsten, sondern nur *Primus inter pares*. Ein faktisches Übergewicht gewann er durch sein uneingeschränktes Recht der Berufung des Bundeskanzlers, der in zunehmendem Maße in der Verfassungswirklichkeit der ihm verantwortliche Leiter der Bundespolitik wurde.

Mit dem Bundesrat und dem Reichstag, dem Bundespräsidium und dem ihm verantwortlichen Bundeskanzler sind diejenigen Institutionen bezeichnet, auf denen der Norddeutsche Bund beruhte. Sie waren mit ihren verschiedenen rechtlichen und politischen Kompetenzen die Träger des Bundesstaates.

Die Debatte im Norddeutschen Reichstag

Mit großer Spannung wurde der Zusammentritt des am 12. Februar 1867 gewählten Norddeutschen Reichstags erwartet. Am 24. Februar erfolgte nach einem feierlichen Gottesdienst in der Schloßkapelle die Eröffnung im Weißen Saale des Berliner Schlosses. Wilhelm I. verlas „mit viel Ausdruck und sichtlich ergriffen“ seine Thronrede und appellierte an die Volksvertreter, „die Einigung des deutschen Volkes an der Hand der Tatsachen zu suchen und nicht wieder das Erreichbare dem Wünschenswerten

zu opfern“⁴⁶⁾. Die Anspielung auf das gescheiterte Verfassungswerk der Frankfurter Paulskirche ist zugleich auch zu verstehen als Ermahnung, die Existenz der deutschen Staatenwelt als historisches und politisches Faktum gebührend und mit der gebotenen Rücksicht in Rechnung zu stellen. Es war ein politisches Argument, wenn der König hinzufügte, „der vollendetere Ausbau desselben (des Verfassungs-Entwurfs) kann alsdann getrost dem ferneren erneuten Wirken der deutschen Fürsten und Volksstämme überlassen bleiben“⁴⁷⁾.

Es hatte zunächst nicht den Anschein, daß der Reichstag den Ermahnungen des Monarchen zu folgen bereit war. Bereits die ersten De-

^{44a)} Der Verfasser ist mit der Ausarbeitung einer ausführlichen Studie über den Norddeutschen Reichstag im Sinne einer Parlamentsgeschichte beschäftigt und hofft, darüber bald weiteres sagen zu können.

⁴⁵⁾ Erich Marcks, *Der Aufstieg des Reiches*, Bd. II, Stuttgart und Berlin o. J., S. 278.

⁴⁶⁾ Hohlfeld, a. a. O., S. 182.

⁴⁷⁾ Ebenda, S. 183.

batten zeigten mit großer Eindringlichkeit das Prinzipielle in den gegensätzlichen Auffassungen. Daß zudem die Gefahr einer Verbindung zwischen den unzufriedenen partikularen Gewalten und der parlamentarischen Opposition bestand, macht deutlich, welche gefährvolle Wegstrecke zu durchlaufen war, um das Einigungswerk zu vollenden. Die Möglichkeit, mit Hilfe des Reichstags eigene Wünsche gegen Preußen zu fördern, wurde von einzelnen Bundesstaaten durchaus erwogen und hat die Verhandlungen mehr als einmal gefährdet.

Dieser Sachverhalt änderte sich allerdings sehr bald. Bereits nach den ersten Verfassungsdebatten stellte sich heraus, daß die über den Verfassungs-Entwurf hinausgehenden Vorschläge des Reichstags in eine unitarische Richtung auf Kosten der kleineren Staaten drängten. Damit war jene Situation erreicht, die Otto Becker als das gemeinsame Anklammern an Preußen⁴⁸⁾ bezeichnet hat. Indem Preußen den verbündeten Regierungen Beistand leistete, war es zugleich in der Lage, die erforderliche gemeinsame Front der verbündeten Regierungen zu bilden und gleichzeitig die oben bezeichneten Gefahren einzudämmen. Auf der Basis dieser Gemeinsamkeit kam es zu dem — von Bismarck schon vor dem Zusammentritt des Reichstags konzipierten — Geheimvertrag vom 31. März 1867, der die Maßnahmen der Verbündeten bei einem Scheitern des Verfassungswerkes im Reichstag vertraglich festlegte. Für diesen Fall sah der Vertrag die Auflösung des Reichstags und die Erhebung des Verfassungs-Entwurfs zu „einem definitiven unanfechtbaren Staatsvertrag“⁴⁹⁾ zwischen den Bundesgliedern vor. Aber auch diese Maßregeln waren als äußerstes Mittel

gedacht, ebenso wie Bismarck ja während der Verhandlungen mit den Verbündeten über den Verfassungsentwurf mit dem Gedanken an ein Zusammengehen mit dem Reichstag gegen die Regierungen gespielt hat. Eins aber wird aus allen solchen Vorkehrungen für den besonderen Fall deutlich: dem preußischen Staatsmann ging es in diesem Spiel mit allen taktischen Mitteln darum, den auf ihn selbst zurückgehenden Verfassungsentwurf in seinen Grundideen unverändert durchzubringen. Die folgenden Auseinandersetzungen im Reichstag haben gezeigt, wie wenig an diesen Grundsätzen zu rütteln war.

Am 4. März 1867 legte Bismarck im Namen der verbündeten Regierungen dem Reichstag den Verfassungsentwurf vor. Damit wurde eine auf hohem Niveau stehende Diskussion eingeleitet, wie der Norddeutsche Reichstag überhaupt, was Sachkenntnis und Arbeitsdisziplin anlangt, deutsche Parlamentsgeschichte schlechthin gemacht hat. Es spricht für sich, daß eine so schwierige Materie wie die Beratung einer Verfassung im Plenum stattfinden konnte.

Schon vom ersten Tage der Debatten an wurde deutlich, daß der Reichstag seine Aufgabe mit großem Ernst wahrnahm und daß er — auch in seinen im Grundsätzlichen positiv zu der neuen politischen Wirklichkeit stehenden Kräften — durchaus nicht bereit war, den Regierungen unbedingt zu folgen. Immer wieder hat die Debatte kritische Situationen heraufbeschworen, und mehr als einmal hing das Damoklesschwert der Auflösung mit den oben bereits beschriebenen Konsequenzen über dem Parlament.

Bundesstaat oder Einheitsstaat?

Eine Kernfrage in den Auseinandersetzungen war die der Staatsform. Die Vertreter einer unitarischen Lösung forderten mit großem Nachdruck den norddeutschen Einheitsstaat auf dem Wege der Annexion aller norddeutschen Staaten. Politisch habe Preußen durch

seine militärischen Siege nicht nur die Möglichkeit, sondern auch das Recht zu einem so weitreichenden Schritt erworben. Es ist bemerkenswert, daß hinter solchen Forderungen eine historische Argumentation mit ausdrücklichem Hinweis auf den alten Deutschen Bund stand. Das Ziel dieser Gruppe, deren Anhänger hauptsächlich in der Fortschrittspartei zu suchen sind, war eine Staatsneugründung unter alleiniger preußischer Führung ohne historische Reminiszenzen.

⁴⁸⁾ s. Anm. 43.

⁴⁹⁾ Erlaß Bismarcks an den preußischen Gesandten in Dresden, in: Bismarck, Die gesammelten Werke, Bd. VI, 3. Aufl., Berlin o. J. (1929), S. 273.

Dieser Gruppe gegenüber standen die Vertreter einer partikularistischen Lösung mit der Forderung vollständiger einzelstaatlicher Unabhängigkeit. Sie knüpften durchaus an das überlieferte staatenbündische Verhältnis nach dem Vorbild des Deutschen Bundes an.

Bismarck ist beiden Gruppen entschieden entgegengetreten, indem er sich gegen die einheitsstaatlichen Tendenzen mit dem Hinweis auf die preußische Vertragstreue als Grundlage des Bundesverhältnisses wandte. „Die Basis soll das Vertrauen zu der Vertragstreue Preußens sein, und dieses Vertrauen darf nicht erschüttert werden, solange man uns die Vertragstreue hält“, hat er in seiner großen Rede vom 12. März 1867, nicht ohne einen Seitenblick auf die süddeutschen Staaten, ausgeführt⁵⁰⁾. Er wandte sich an die Vertreter beider Gruppen mit der Erklärung, daß es nicht darauf ankommen könne, „ein theoretisches Ideal einer Bundesverfassung herzustellen, in welcher die Einheit Deutschlands einerseits auf ewig verbürgt werde, auf der anderen Seite jeder partikularistischen Regung die freie Bewegung gesichert bleibe ... einer solchen Quadratur des Zirkels um einige Dezimalstellen näher zu rücken, ist nicht die Aufgabe der

Gegenwart“. Es gehe darum, „ein Minimum derjenigen Konzessionen zu finden, welche die Sonderexistenzen auf deutschem Gebiet der Allgemeinheit machen müssen, wenn diese Allgemeinheit lebensfähig werden soll“⁵¹⁾.

Mit Hilfe einer freikonservativ-nationalliberalen Mehrheit ist die Kompromißlösung des Verfassungsentwurfs im Reichstage angenommen worden. Die Argumentation dieser Mehrheit aber ist bezeichnend. Miquel hat sich in seiner großen Rede vom 9. März 1867 grundsätzlich auf den Boden des Verfassungsentwurfs gestellt, und zwar im Sinne praktischer Politik, denn er entspreche „der politischen Basis, auf der er entstanden ist“, er befriedige zwar weder ein politisches Ideal noch ein theoretisches Ideal, er entspreche auch keinem historischen Vorbild; „der Entwurf gewährt keinen Einheitsstaat, keinen Bundesstaat und keinen Staatenbund, der Entwurf ist völlig originell, wie die politische Lage originell ist, die er formulieren soll.“ Er, Miquel, gehe nicht mit historischen Reminiszzenzen oder theoretischen Idealen an die Verfassung, sondern er betrachte den Entwurf als „ein praktisches Werk“, an das er nur „die Kritik der praktischen Brauchbarkeit legen“ wolle⁵²⁾.

Parlamentarische Verantwortlichkeit?

Auf dieser Basis ist das Verfassungswerk von 1867 zustande gekommen. Zwar kam es über eine Reihe von Sachfragen noch zu harten Auseinandersetzungen, so etwa über die Frage des Bundespräsidiums, das die Nationalliberalen lieber mit allen Attributen eines wirklichen Staatsoberhauptes mit dem Titel Kaiser ausgestattet gesehen hätten, oder über die Stellung des Bundesrates, in dem die einen die preußische Vorherrschaft mit seinem Stimmenanteil von zwei Fünfteln aller Bundesratsstimmen zu stark betont sahen, während den Vertretern mit stärkerer einheitsstaatlicher Tendenz die Stellung Preußens im Bundesrat zu schwach war. Die Debatten über die Kompetenzen des Bundesrats stießen allerdings stärker ins Grundsätzliche vor. Die Frage nach der parlamentarischen Verantwortlichkeit stand im Hintergrund, als die Doppelfunktion des Bundesrats als dem Reichstag gleichberechtigtes Organ der Legislative und als oberster Träger

der Exekutive zur Sprache kam. Von der Fortschrittspartei wurde in diesem Zusammenhang die Frage eines verantwortlichen Bundesministeriums angeschnitten. An diesem Punkte sollten sich die Debatten noch einmal bis zu krisenhafter Zuspitzung erhitzen.

Diese Debatten entzündeten sich an einem Komplex, von dem man es am wenigsten erwartet hatte, an der Stellung des Bundeskanzlers. Der Entwurf hatte ihn als den Leiter der Bundesratsgeschäfte vorgesehen, der dem Leiter der auswärtigen Politik Preußens weisungsgebunden unterstand. So wäre er dem Einfluß und der Kontrolle des Parlaments vollständig entzogen gewesen und hätte seine Funktionen nur auf C- und von Instruktionen wahrnehmen können. Gegen diese Stellung erhob sich sofort heftiger Widerstand, und die Linke stieß in dieses Vakuum erneut mit dem Vorschlag der Einsetzung eines parlamenta-

⁵⁰⁾ Rede zitiert nach Hohlfeld, a. a. O., S. 193.

⁵¹⁾ Rede zitiert nach Hohlfeld, a. a. O., S. 192.

⁵²⁾ Ebenda, S. 184 f.

risch verantwortlichen Bundesministeriums. Die eigentliche Krise wurde heraufbeschworen, als sich die Nationalliberalen diesem Standpunkt mehr und mehr näherten, weil damit die Gefahr einer unerwarteten Reichstagsmehrheit bestand. Rudolf von Bennigsen hatte einen Antrag eingebracht, in dem er neben dem Amt des Bundeskanzlers die Schaffung von „Vorständen der einzelnen Verwaltungszweige“ forderte. Eine solche Forderung lief praktisch auf ein verantwortliches Bundesministerium hinaus und berührte damit die Grundkonzeption des Verfassungsentwurfs. Es war also einer jener Punkte, an dem sich die Krise zur Katastrophe ausweiten konnte.

Am 26. März 1867 lehnte eine Mehrheit von 127 gegen 126 Stimmen den Antrag Bennigsen ab. Bennigsen gab sich aber noch nicht geschlagen und unternahm einen erneuten Vorstoß, indem er auf die Schaffung von Vorständen verzichtete, dafür aber „die Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt“, forderte, und zwar für alle „Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidii“, die „im Namen des Bundes“ erlassen werden⁵³⁾. Bennigsen ist mit diesem Antrag, der wörtlich mit einem Antrag des Altliberalen von Söcher abgestimmt war, durchgedrungen und hat damit einen entscheidenden Einbruch in das Bismarcksche Verfassungswerk erzielt. Das Amt des Bundeskanzlers hatte eine wesentliche Kompetenzerweiterung erhalten, indem es unmittelbares oberstes Bundesorgan wurde, denn „der Substanz nach ging die Bundesexekutive auf den Bundeskanzler über“, während der Bundesrat „ein nur mitwirkendes und kontrollierendes Exekutivorgan“ blieb⁵⁴⁾.

Aber Bennigsen's Antrag hat nicht nur die — dann ja in der politischen Praxis unbedeutende — parlamentarische Verantwortlichkeit begründet, sondern er hat zugleich die starke Stellung des Bundeskanzlers mit seiner doppelten Abhängigkeit vom Bundespräsidium und — wenn auch rein fiktiv, aber mit taktischen Möglichkeiten — vom Reichstag begünstigt. Huber hat in seiner „Deutschen Verfassungsgeschichte“ mit Recht darauf hingewiesen, daß der Kanzler sich gerade durch diese Zwischenstellung die Freiheit des selbständigen Handelns schuf. „Gegenüber dem Parlament war der Bundeskanzler stark, da nur das Bundespräsidium ihn ernennen und entlassen konnte; gegenüber dem Bundespräsidium war er nicht weniger stark, da er sich gegenüber den präsidialen Weisungen auf seine Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament berufen konnte.“⁵⁵⁾

Mit diesem so gearteten, mit einer großen Machtfülle ausgestatteten Amt des Kanzlers war zugleich die lange offene Frage der Besetzung praktisch gelöst. Es spricht vieles dafür, daß Bismarck selbst — mindestens seit der Einführung der Mitzeichnungspflicht in den Beratungen der Regierungen — dieses Amt zu übernehmen wünschte. Schon während der Beratungen hatte er gelegentlich geäußert, daß „der Bundeskanzler entweder der Untergebene des preußischen Ministers des Auswärtigen sein oder dieser zugleich selbst Bundeskanzler sein müsse“⁵⁶⁾. Nachdem das Amt in dieser Weise verfassungsmäßig begründet war, konnte es „nach seiner singulären Bedeutung nur Bismarck als preußischem Ministerpräsidenten und Außenminister übertragen werden“⁵⁷⁾.

Etappe auf dem Wege zur politischen Einheit

Mit der so ins Grundsätzliche geratenen Debatte über Amt und Stellung des Bundeskanzlers war die letzte große Krise in den Reichstagsverhandlungen abgeschlossen. In anderen Fragen, besonders in denen des Budgetrechtes, ist Bismarck dem Parlament weit entgegengekommen, so daß der Reichstag nach etwa sechswöchigen Beratungen am 16. April 1867 zur Schlußabstimmung kam. Mit 230 gegen

53 Stimmen wurde der Verfassungsentwurf der verbündeten Regierungen mit den vom Reichstag angebrachten Modifizierungen angenommen. Noch am gleichen Tag trat die Konferenz der am Verhandlungsort in Berlin verbliebenen Bevollmächtigten der norddeutschen Bündnispartner zusammen, und in ihrem Auftrage konnte Bismarck am 17. April 1867 dem

⁵³⁾ Art. 17 der endgültigen Verfassung.

⁵⁴⁾ Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 659.

⁵⁵⁾ Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 660.

⁵⁶⁾ Zitat nach Bußmann, a. a. O., S. 97.

⁵⁷⁾ Bußmann, a. a. O., S. 97.

Reichstage die Zustimmung der verbündeten Regierungen erklären „mit dem Hinzufügen, daß die Hohen Verbündeten Regierungen die Bundesverfassung in dieser Gestalt nach Maßgabe der in den einzelnen Ländern bestehenden Verfassungen zur gesetzlichen Geltung bringen werden“⁵⁸⁾.

Zwischen dem 21. und 27. Juni 1867 setzten die einzelnen norddeutschen Regierungen durch Verkündung in ihren Gesetzblättern mit Wirkung vom 1. Juli 1867 die Verfassung in Kraft. Am gleichen Tage traten die verfassungsgemäß vorgesehenen Institutionen rechtmäßig in Wirksamkeit. Das Bündnisverhältnis der norddeutschen Staaten, wie es am 18. August 1866 begründet worden war, ging über in ein staatsrechtlich gesichertes Bundesverhältnis.

Als Bismarck mit seinen Bemühungen um Bundesreform die „Grundzüge“ vom 10. Juni 1866 ankündigte, schrieb er — wenn auch in einer anderen Situation — an den national gesinnten Herzog Ernst von Sachsen-Coburg-Gotha Worte, die über dem Staatsgründungswerk des Norddeutschen Bundes stehen könnten: „Die in dem Entwurf enthaltenen Vor-

schläge sind nach keiner Seite hin erschöpfend, sondern das Resultat der Rücksicht auf die verschiedenen Einflüsse, mit denen compromittiert werden muß, intra muros et extra. Können wir sie aber zur Wirklichkeit bringen, so ist damit immer ein gutes Stück der Aufgabe, das historische Grenznetz, welches Deutschland durchzieht, unschädlich zu machen, erreicht, und es ist unbillig, zu verlangen, daß Eine Generation oder sogar Ein Mann, sei es auch mein Allergnädigster Herr, an Einem Tage gut machen soll, was Generationen unserer Vorfahren Jahrhunderte hindurch verpfuscht haben. Erreichen wir jetzt, was in der Anlage feststeht, oder Besseres, so mögen unsere Kinder und Enkel den Block handlicher ausdrechseln und polieren.“⁵⁹⁾

Gewiß, wir dürfen ein solches Zeugnis auch und gerade im Hinblick auf den Adressaten nicht wörtlich nehmen, denn mit diesen Worten hat Bismarck geworben, und zwar, wie wir wissen, mit Erfolg. Aber bereits ein Jahr später war politische, für die Zeitgenossen überwältigende Wirklichkeit, was hier mit großem Ernst ausgesprochen worden ist. Die deutsche Staatenwelt war auf dem Wege, eine politische Einheit zu bilden.

⁵⁸⁾ Zitat nach Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 667.

⁵⁹⁾ Bismarck, Die gesammelten Werke, Bd. V, a. a. O., S. 533.