

Marko Kreutzmann

Föderative Ordnung und nationale Integration im Deutschen Bund 1816-1848

Die Ausschüsse und Kommissionen der Deutschen Bundesversammlung als politische Gremien





Schriftenreihe
der Historischen Kommission bei der
Bayerischen Akademie der Wissenschaften

Band 108



Marko Kreutzmann

Föderative Ordnung und nationale Integration im Deutschen Bund 1816–1848

Die Ausschüsse und Kommissionen
der Deutschen Bundesversammlung
als politische Gremien

Mit 2 Abbildungen, 14 Diagrammen und 4 Tabellen

Vandenhoeck & Ruprecht

Die Schriftenreihe wird herausgegeben
vom Sekretär der Historischen Kommission:
Bernhard Löffler

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft und
der Franz-Schnabel-Stiftung.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über <https://dnb.de> abrufbar.

© 2022 Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, ein Imprint der Brill-Gruppe
(Koninklijke Brill NV, Leiden, Niederlande; Brill USA Inc., Boston MA, USA;
Brill Asia Pte Ltd, Singapore; Brill Deutschland GmbH, Paderborn, Deutschland;
Brill Österreich GmbH, Wien, Österreich)

Koninklijke Brill NV umfasst die Imprints Brill, Brill Nijhoff, Brill Hotei,
Brill Schöningh, Brill Fink, Brill mentis, Vandenhoeck & Ruprecht, Böhlau,

Verlag Antike und V&R unipress.

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der
vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Umschlagabbildung: »Deutschlands Hoffnung oder der Bundestag in Frankfurt.«
Allegorische Darstellung der Deutschen Bundesversammlung aus dem Verlag Friedrich
Campe in Nürnberg, um 1817 (Historisches Museum Frankfurt)

Satz: textformart, Göttingen | www.text-form-art.de

Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com

ISSN 2197-4721

ISBN 978-3-647-33610-7

Inhalt

Vorwort	9
I. Einleitung	11
1. Forschungsstand und Forschungsfragen	11
2. Gegenstand der Untersuchung	22
3. Vorarbeiten und Quellenlage	31
II. Die Entstehung der Ausschüsse und Kommissionen	41
1. Die Ausschüsse und Kommissionen des Alten Reiches als Vorläufer	41
2. Der Plan zur Einrichtung ständiger Bundestagsausschüsse	49
3. Die Durchsetzung der Bundestagsausschüsse	56
III. Organisation der Ausschüsse und Kommissionen	63
1. Bundestagsausschüsse	63
a) Die Geschäftsordnung für die Bundestagsausschüsse	63
b) Die Arbeitspraxis der Bundestagsausschüsse	69
2. Sachverständigen- und Lokalkommissionen	76
a) Militärkommissionen	77
b) Sicherheitspolitische Kommissionen	83
c) Weitere Kommissionen	87
IV. Quantitative Untersuchung der Ausschüsse und Kommissionen	91
1. Anzahl und Dauer	92
2. Geschäftsbereiche	96
3. Mitgliederstruktur	100
V. Die Tätigkeit der Ausschüsse und Kommissionen	111
1. Das Finanzwesen des Deutschen Bundes	115
a) Allgemeine Grundlagen und Einsetzung eines Bundestagsausschusses	115
b) Die Bundeskanzleikasse	118
c) Die Bundesmatrikularkasse	120
d) Die Bundesfonds	123
e) Die Finanzierung der »Gesellschaft für ältere deutsche Geschichtskunde«	127
f) Der Deutsche Bund und die Finanzierung der Revolution von 1848/49	133

2. Eingaben und Reklamationen	136
a) Von der Supplikation zur Petition	136
b) Die Einrichtung der Reklamationsausschüsse	138
c) Die Bestellung von Agenten bei der Bundesversammlung	150
d) Quantitative Untersuchung der Eingaben an die Bundesversammlung	152
e) Eingaben als Medien politischer Aushandlungsprozesse	157
Die Eingaben der westphälischen Domänenkäufer	157
Zoll- und handelspolitische Eingaben	172
Verfassungs- und nationalpolitische Eingaben	177
3. Die Publikation der Bundestagsprotokolle	188
a) Die Festlegung der Publikation der Protokolle	188
b) Die Unterbindung der Publikation der Protokolle	190
c) Das Ringen um die Öffentlichkeit der Bundestagsverhandlungen	192
4. Die Kommission für das Archiv des ehemaligen Reichskammergerichtes	201
a) Einsetzung der Kommission durch die Bundesversammlung	201
b) Das Ringen um die Erhaltung des Reichskammergerichtsarchives	205
c) Die Durchsetzung der Auflösung des Archives	211
5. Der Deutsche Bund und die Zolleinheit	219
a) Ausgangslage und erste Initiativen 1815–1819	219
b) Die handelspolitischen Beratungen 1819–1824	234
c) Der handelspolitische Ausschuss 1832–1848	251
6. Rechtsvereinheitlichung	263
a) Das Heimatrecht	264
b) Der Nachdruckschutz	285
c) Der Erfindungsschutz	305
7. Der Eisenbahnbau und die militärische Sicherheitspolitik des Deutschen Bundes	320
a) Die Militärorganisation des Bundes als Faktor politischer Integration	320
b) Die Eisenbahn als Element der militärischen Sicherheit	322
c) Der Plan eines Eisenbahnsystems für den Deutschen Bund	324
8. Bundeswappen und Bundesfarben	337
a) Staat und Nation als symbolische Ordnungen	337
b) Die Inszenierung des Deutschen Bundes als föderativer Ordnung	338
c) Der Plan zur Einführung von Bundeswappen und Bundesfarben	341

Inhalt	7
9. Zensur und Pressefreiheit	355
a) Der Versuch zur Regelung des Presserechts nach Artikel 18 der Bundesakte	355
b) Das provisorische Bundespressegesetz und der Preßgesetz- ausschuss	364
c) Die Reform des Bundespresserechtes seit 1840	390
VI. Zusammenfassung	405
Verzeichnis der Abbildungen, Diagramme und Tabellen	419
Abkürzungen	421
Quellen- und Literaturverzeichnis	423
Ungedruckte Quellen	423
Gedruckte Quellen	423
Literatur	426
Übersicht der Ausschüsse und Kommissionen	447
1. Verfassung, organische Einrichtung und Gesetzgebung des Deutschen Bundes	447
2. Angelegenheiten aus der Zeit vor der Gründung des Bundes	456
3. Ansprüche aufgrund der Bundesakte oder der Wiener Kongressakte	459
4. Streitigkeiten zwischen Bundesgliedern	461
5. Ansprüche von Privatpersonen gegen mehrere Regierungen	468
6. Reklamationen	472
7. Innere Sicherheit und politische Überwachung	475
Personenregister	479

Vorwort

»Der Deutsche Bund hatte wenig Freunde unter den Zeitgenossen, und auch die Nachwelt ist ihm kaum gewogen. [...] Vermutlich ist das letzte Wort dazu noch nicht gesprochen.«¹

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2020/21 von der Philosophischen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena als Habilitationsschrift angenommen. Das Manuskript wurde im Juni 2020 abgeschlossen und für den Druck redaktionell überarbeitet. Mein Dank gilt zunächst den Mitgliedern der Habilitationskommission und den GutachterInnen der Studie: Prof. Dr. Carola Dietze, Prof. Dr. Hans-Werner Hahn und Prof. Dr. Jürgen Müller. Für die Erstellung der Lehrgutachten danke ich Prof. Dr. Uwe Schirmer und Prof. Dr. Friedemann Schmoll. Die Entstehung der Studie wurde erst durch eine fast vierjährige Projektförderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft ermöglicht. Für diese Förderung möchte ich der Deutschen Forschungsgemeinschaft an dieser Stelle meinen großen Dank aussprechen. Ebenso bin ich der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften zu großem Dank verpflichtet. Unter ihrem Dach war das Forschungsprojekt, in dem diese Studie entstand, angesiedelt. Mein besonderer Dank gilt daher dem Präsidenten der Kommission, Prof. Dr. Gerrit Walther, den Sekretären Prof. Dr. Helmut Neuhaus und Prof. Dr. Bernhard Löffler, dem Leiter der Abteilung »Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes«, Prof. Dr. Andreas Fahrmeir, sowie dem Projektleiter, Prof. Dr. Jürgen Müller. Ebenso gilt mein Dank dem Geschäftsführer der Historischen Kommission, Dr. Karl-Ulrich Gelberg, und den Mitarbeiterinnen der Geschäftsstelle für die stets sehr freundliche und ausgezeichnete Zusammenarbeit. Der Historischen Kommission München danke ich außerdem für die Aufnahme dieser Arbeit in ihre Schriftenreihe. Die Drucklegung wurde durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft und die Franz-Schnabel-Stiftung finanziert, denen dafür mein großer Dank gilt. Von Seiten des Verlags haben Daniel Sander und Miriam Espenhain den Druck mit großer Hilfsbereitschaft begleitet.

Die Entstehung dieser Studie profitierte von der Unterstützung und zahlreichen fruchtbaren Gesprächen und Diskussionen mit einer Vielzahl von Kollegen, Freunden und Angehörigen, nicht nur während der Entstehung der Studie selbst, sondern seit dem Beginn meiner intensiveren Beschäftigung mit der deutschen Geschichte im 19. Jahrhundert überhaupt. Außer den oben bereits erwähnten Personen möchte ich an dieser Stelle auch dem langjährigen Mitarbeiter im Editionsprojekt »Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes«,

1 Seier, Kurhessen und die Anfänge des Deutschen Bundes, S. 98.

Dr. Eckhardt Treichel, für freundliche Gespräche und regen Austausch danken. Am Historischen Institut in Jena waren außerdem Prof. Dr. Werner Greiling, Prof. Dr. Klaus Ries, PD Dr. Stefan Gerber, PD Dr. Tobias Kaiser, PD Dr. Franziska Schedewie und Dr. Julia Beez aufgeschlossene Gesprächspartner. Auch außerhalb Jenas erfuhr ich bei Tagungen und Kolloquien immer wieder Ermutigung und Anregung. Nennen möchte ich an dieser Stelle noch Prof. Dr. Wolf D. Gruner und Prof. Dr. Wolfram Siemann. Darüber hinaus danke ich den zahlreichen MitarbeiterInnen der von mir benutzten Archive und Bibliotheken, ohne deren tatkräftige Unterstützung die Erarbeitung dieser Studie nicht möglich gewesen wäre. Schließlich aber gilt mein besonderer Dank meiner Frau und meinem Sohn, die durch ihre stetige Ermutigung und große Unterstützung gerade in anstrengenden und schwierigen Arbeitsphasen einen entscheidenden Anteil an der Entstehung dieser Studie haben. Ihnen sei das Buch gewidmet.

Jena, im März 2021

I. Einleitung

1. Forschungsstand und Forschungsfragen

»Die souverainen Fürsten und freyen Städte Deutschlands [...] vereinigen sich zu einem beständigen Bunde, welcher der deutsche Bund heißen soll.«¹ Mit diesen Worten wurde der Deutsche Bund im Jahr 1815 auf dem Wiener Kongress ins Leben gerufen. Bis zu seiner Auflösung im Jahr 1866 bildete er die föderative Ordnung deutscher Staatlichkeit². Dennoch sind seine institutionellen Strukturen, seine Funktionsweise und seine praktische Politik lange Zeit nur wenig untersucht worden³. Die Gründe dafür lagen vor allem in der massiven Kritik, die dem Deutschen Bund seit seiner Gründung aus einer nationalen und liberalen Perspektive heraus zuteil geworden ist⁴. Für den Jenaer Historiker und Förderer der Burschenschaften, Heinrich Luden, bot der Deutsche Bund von Anfang an »keine Aussicht zu etwas Tüchtigem und Erfreulichem«⁵. Der Deutsche Bund war nicht der von vielen erhoffte einheitliche nationale Staat, er besaß keine gemeinsame Regierung und kein gemeinsames Parlament. Österreich und Preußen gehörten ihm nur mit Teilen ihrer Staatsgebiete an, während die Monarchen von England, Dänemark und den Niederlanden für ihre in Personalunion regierten Bundesstaaten Hannover, Holstein und Lauenburg sowie Luxemburg zugleich

- 1 Artikel 1 der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815, in: Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes, Abt. I, Bd. 1/2, bearb. v. Treichel, S. 1508.
- 2 Vgl. Siemann, Vom Staatenbund zum Nationalstaat, S. 320, der den Deutschen Bund als »staatliche Ordnung der Nation« bezeichnet; ähnlich Jürgen Osterhammel, der vom Deutschen Bund als »staatliche Rahmung einer werdenden Nation« spricht. Osterhammel, Die Verwandlung der Welt, S. 592. Zur Entwicklung des Föderalismus als Grundzug der deutschen Geschichte vgl. Willoweit (Hg.), Föderalismus in Deutschland; Langewiesche, Reich, Nation, Föderation; Langewiesche/Schmidt (Hg.), Föderative Nation; Nipperdey, Der Föderalismus in der deutschen Geschichte.
- 3 Als knappe Überblicke vgl. Müller, Der Deutsche Bund 1815–1866; Gruner, Der Deutsche Bund 1815–1866; Angelow, Der Deutsche Bund; Burg, Der Wiener Kongress; als eigenständige Epoche und mit einem vertieften Blick auf die föderative Organisationsform deutscher Staatlichkeit wird die Zeit des Deutschen Bundes behandelt bei: Lutz, Zwischen Habsburg und Preußen; Siemann, Vom Staatenbund zum Nationalstaat.
- 4 Zur zeitgenössischen Rezeption des Bundes und zur Forschungsentwicklung vgl. Müller, Der Deutsche Bund 1815–1866, S. 51 ff.; außerdem: Gruner, Der Deutsche Bund 1815–1866; Angelow, Der Deutsche Bund; Hahn, Der Deutsche Bund; Gall, Der Deutsche Bund als Institution und Epoche; Seier, Der Deutsche Bund als Forschungsproblem; Fellner, Perspektiven.
- 5 Heinrich Luden, Ueber den Deutschen Bund, in: Nemesis, Bd. 5 (1815), S. 190–224, 386–415; Bd. 6 (1816), S. 109–131 und Bd. 7 (1816), S. 3–20, hier Bd. 6 (1816), S. 123. Zu Ludens Kritik am Deutschen Bund vgl. auch Hahn, Der Deutsche Bund, S. 42–44; zu Luden und den »politischen Professoren« an der Universität Jena vgl. Ries, Wort und Tat.

Bundesfürsten waren⁶. Der wirkmächtige Historiker der kleindeutsch-preußischen Schule, Heinrich von Treitschke, bezeichnete die Gründungsurkunde des Deutschen Bundes, die Deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815, darum als »die unwürdigste Verfassung«, welche »je einem großen Kulturvolke von eingeborenen Herrschern auferlegt«⁷ worden sei.

Neben der fehlenden nationalstaatlichen Einheit und dem Mangel an politischer Mitbestimmung des Volkes wurde die gegen die politische Opposition gerichtete Repressionspolitik des Deutschen Bundes kritisiert. Durch die Karlsbader Beschlüsse von 1819⁸ mit ihrer Beseitigung der Pressefreiheit, der Überwachung der Universitäten und der Verfolgung der liberalen und nationalen Kräfte sowie durch die konservative Ergänzung der Deutschen Bundesakte durch die Wiener Schlussakte von 1820 und weitere repressive Bundesbeschlüsse der 1830er Jahre wurde der Deutsche Bund für die politische Opposition bald »zum verhaßten Symbol der konservativen Entwicklungsblockade.«⁹ In den Augen des badischen Demokraten und späteren 1848er Revolutionärs Gustav Struve habe sich die Tätigkeit des Deutschen Bundes im Vormärz »so ziemlich auf die politische Ueberwachung Deutschlands«¹⁰ beschränkt. Und auch in der späteren Geschichtsschreibung wurde der Deutsche Bund vor allem als »System innenpolitischer Illiberalität«¹¹ angesehen. Er sei nach 1819 nichts weiter als »das Instrument der Restauration, des Systems Metternich, der Gegnerschaft gegen den liberalen und nationalen Geist der Zeit«¹² gewesen. Eine lediglich graduelle Änderung dieser Bewertung bedeutete es, wenn dem Deutschen Bund bescheinigt wurde, dass diese antinationale und antilibérale Politik »nicht von vornherein in der Bundesverfassung angelegt«¹³ gewesen sei. Demnach habe die Bundesakte durchaus das Potential zu einer positiven Entwicklung in eine bundesstaatliche und liberale Richtung enthalten, das aber durch den reaktionären Kurswechsel von 1819 dauerhaft unterdrückt worden sei¹⁴.

6 Zur Verfassung des Deutschen Bundes vgl. ausführlich: *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 583 ff.; außerdem: *Kotulla*, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 327–401; *Liebmann*, Der Deutsche Bund; *Boldt*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 124–142.

7 *Treitschke*, Deutsche Geschichte, Bd. 1, S. 705; zu Treitschke vgl. *Langer*, Heinrich von Treitschke.

8 Vgl. grundlegend: *Büssem*, Karlsbader Beschlüsse.

9 *Langewiesche*, Europa zwischen Restauration und Revolution, S. 61.

10 *Struve*, Das öffentliche Recht des deutschen Bundes, Bd. 1, S. 11; zu Struve vgl. *Reiß*, Radikalismus und Exil.

11 *Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 2, S. 322.

12 *Nipperdey*, Deutsche Geschichte, S. 356. Auch nach Hagen Schulze sei der Deutsche Bund im Zeitalter des nationalen Machtstaates ein »vorsintflutliches Monstrum« gewesen, »im besten Fall wegen seiner Vielzahl von Zollschranken, Währungen und Maßsysteme ein Ärgernis für Handel und Wandel, im schlimmsten ein Repressionsinstrument im Namen des fürstlichen Legitimus und der nationalen Zersplitterung« *Schulze*, Der Weg zum Nationalstaat, S. 74.

13 *Langewiesche*, Europa zwischen Restauration und Revolution, S. 60.

14 Vgl. ebd.; so auch schon *Schnabel*, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Bd. 2, S. 68, wonach die Verfassung des Deutschen Bundes die Möglichkeit offen gelassen habe, dass »der

Erst allmählich hat sich die Geschichtsschreibung von der einseitig negativen Perspektive auf den Deutschen Bund zu lösen begonnen. Nach den Erfahrungen zweier Weltkriege rückte nach 1945 die friedenssichernde Funktion des Deutschen Bundes im Rahmen der 1815 geschaffenen europäischen Friedensordnung stärker in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit¹⁵. Hierbei wurde dem Deutschen Bund gerade aufgrund seiner lockeren staatenbündischen Struktur, die stark genug war, um äußere Angriffe abzuwehren, aber zu schwach, um selbst aggressiv nach Außen aufzutreten, ein großes Verdienst zugeschrieben¹⁶. Darüber hinaus erschien nach 1945 der einheitliche Nationalstaat, wie er vermeintlich mit der Reichsgründung von 1871 für Deutschland realisiert worden war, nicht mehr als das alleinige legitime oder überhaupt als ein erstrebenswertes Ziel der deutschen Geschichte. Vielmehr wurde die staatenbündische Lösung im mitteleuropäischen Rahmen als eine durchaus ernstzunehmende historische Alternative angesehen¹⁷. Dabei wurde die Frage aufgeworfen, ob der Deutsche Bund nicht vielleicht sogar eine verpasste Chance zur Lösung der deutschen Frage dargestellt habe, da er »besser als die Idee des nationalen Einheitsstaates die äußere und innere Stabilität Deutschlands zu sichern imstande gewesen wäre.«¹⁸

In engem Zusammenhang damit stand die Wiederentdeckung der föderativen Traditionen der deutschen Geschichte. Durch die kleindeutsch-preußische Nationalgeschichtsschreibung waren diese föderativen Traditionen als schädlicher Partikularismus stigmatisiert worden, welcher der nationalen Einheit und der inneren Modernisierung im Wege gestanden habe. Neuere Forschungen betonten jedoch, dass der Föderalismus keineswegs die nationale Einigung behindert habe, sondern dass er vielmehr zumindest vor der Reichsgründung von 1871 ein konstitutives Element der Nationsbildung gewesen sei¹⁹. Anders gesagt: Föderative Vielfalt und nationale Einheit schlossen sich nicht nur nicht aus, sondern sie bedingten sogar einander. Die Nationsbildung war meist auf mehrere Ebenen bezogen, nämlich auf die regionale, die einzelstaatliche und auf die gesamtstaatliche Ebene²⁰. Im Kontext dieser Wiederentdeckung der föderativen Nationsbildung in Deutschland wird auch die Rolle des Deutschen

extreme Föderalismus des Staatenbundes vielleicht doch im Laufe der Jahre zeitgemäß umgestaltet werden« könnte.

15 Zur Friedensordnung von 1815 vgl. *Duchhardt*, Der Wiener Kongress; *Stauber*, Der Wiener Kongress; *ders.*, Der Deutsche Bund als föderative Ordnung; *Gruner*, Der Wiener Kongress.

16 Vgl. u. a. *Doering Manteuffel*, Die deutsche Frage, S. 6 f.; *Gruner*, Europa, Deutschland und die internationale Ordnung im 19. Jahrhundert; *ders.*, Die deutsche Frage, S. 73 ff.; *ders.*, Der Deutsche Bund und die europäische Friedensordnung; *ders.*, The German Confederation; sowie grundlegend: *Schroeder*, The transformation of European politics 1763–1848.

17 Vgl. v. a. *Rumpler* (Hg.), Deutscher Bund und deutsche Frage; *ders.*, Eine Chance für Mitteleuropa.

18 *Rumpler*, Einleitung, in: *ders.* (Hg.), Deutscher Bund und deutsche Frage, S. 9–19, hier S. 11.

19 Vgl. *Langewiesche*, Föderativer Nationalismus; *ders.*, Reich, Nation, Föderation; *ders./Schmidt* (Hg.), Föderative Nation.

20 Vgl. u. a. *Fahrmeir*, Die Deutschen und ihre Nation; *Echternkamp*, Der Aufstieg des deutschen Nationalismus; *Dann*, Nation und Nationalismus in Deutschland; *Wehler*, Nationalismus.

Bundes in der deutschen Geschichte des 19. Jahrhunderts neu definiert. Galt er bisher weithin als Anomalie oder als Sackgasse in der deutschen Geschichte, welche der nationalen Einheit, der politischen Freiheit und der Modernisierung Deutschlands im Wege gestanden habe, so wird nunmehr argumentiert, dass sich der Deutsche Bund zumindest nicht immer und überall diesen Entwicklungen widersetzt habe²¹.

Ausgangspunkt für diese Neubewertung ist zunächst einmal, dass der selbst formulierte Anspruch des Deutschen Bundes, die Einheit der Nation zu verkörpern, ernst genommen wird. Dieser Anspruch findet sich in zahlreichen amtlichen und nichtamtlichen Äußerungen des Bundes und seiner Funktionsträger ebenso wie die Betonung der Bewahrung der einzelstaatlichen Souveränität. Der Deutsche Bund wollte also nationale Einheit und staatliche Vielheit miteinander versöhnen²². Um die Frage zu klären, inwieweit dieser Anspruch tatsächlich eingelöst worden ist, ist ein genauerer Blick auf die institutionelle Entwicklung und auf die praktische Politik des Bundes jenseits der in der Forschung schon ausgiebig thematisierten Repressions- und Militärpolitik notwendig²³. Dabei geht es einerseits um die vor allem nach der Revolution von 1848/49 mehrfach unternommenen Versuche einer Bundesreform, also eines grundlegenden Umbaus der Bundesverfassung in Richtung eines nationalen Bundesstaates. Auf der anderen Seite steht aber auch die Frage im Mittelpunkt, inwieweit der Deutsche Bund durch seine praktische Politik, insbesondere auf dem Gebiet der Bundesgesetzgebung und der Rechtsvereinheitlichung zwischen den Bundesstaaten, sowie durch Einzelinitiativen auf wirtschaftlichem, politischem und kulturellem Feld, zu einer stärkeren nationalen Integration und Modernisierung beigetragen hat²⁴.

Die Bundesgrundgesetze boten für eine solche Gesetzgebung und Rechtsvereinheitlichung zahlreiche Ansatzpunkte. Insofern stellte die Bundesakte nur einen »Rahmenvertrag«²⁵ dar, welcher der weiteren Entwicklung harrrte. Nach Artikel 10 der Bundesakte sollte das erste Geschäft der Bundesversammlung »die Abfassung der Grundgesetze des Bundes und dessen organische Einrichtung in Rücksicht auf seine auswärtigen, militärischen und inneren Verhältnisse seyn.«²⁶ Neben diesem allgemeinen Auftrag enthielt die Bundesakte zahlreiche

21 Vgl. Müller, *Deutscher Bund und deutsche Nation*; ders. (Hg.), *Deutscher Bund und innere Nationsbildung*.

22 Vgl. dazu bereits den instruktiven Aufsatz: Seier, *Der Bundestag und die deutsche Einheit*.

23 Zur Militärpolitik des Deutschen Bundes vgl. ausführlich: Angelow, *Von Wien nach Königgrätz*; außerdem: Seier, *Der Deutsche Bund als militärisches Sicherungssystem*.

24 Vgl. u. a. Müller, *Der Deutsche Bund 1815–1866*, hier bes. S. 54, wonach »die innere Bundespolitik sich nicht in den Unterdrückungsmaßnahmen erschöpfte, sondern sich darüber hinaus mit einer Vielzahl von wirtschafts-, rechts- und kulturpolitischen Themen von nationaler Bedeutung beschäftigte.«

25 Kotulla, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, S. 327.

26 Artikel 10 der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815, in: *Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes*, Abt. I, Bd. 1/2, bearb. v. Treichel, S. 1512.

Anregungen für eine gemeinsame Gesetzgebung und Rechtsvereinheitlichung. So sollte nach Artikel 13 der Bundesakte in allen Bundesstaaten »eine Landständische Verfassung statt finden.«²⁷ In Artikel 14 wurden gemeinsame Regelungen über die Rechtsstellung der Standesherrn und des mediatisierten Reichsadels getroffen. Artikel 16 bestimmte die politische und rechtliche Gleichbehandlung der Angehörigen der christlichen Konfessionen, garantierte den von den einzelnen Bundesstaaten den Juden bereits eingeräumten rechtlichen Status und stellte gleichförmige Regelungen für eine Verbesserung der Rechtsstellung der Juden in Deutschland in Aussicht²⁸. In Artikel 18 wurden den Untertanen der Bundesstaaten verschiedene staatsbürgerliche Rechte garantiert, welche den Grunderwerb außerhalb des eigenen Bundesstaates, das Wegziehen in einen anderen Bundesstaat und den Eintritt in fremde Zivil- und Militärdienste betrafen. Des weiteren wurden in diesem Artikel »gleichförmige Verfügungen« über die Pressefreiheit und den Urheberschutz für Schriftsteller und Verleger in Aussicht gestellt²⁹. Der Artikel 19 der Bundesakte sah schließlich vor, dass die Bundesversammlung bei ihrer ersten Zusammenkunft wegen des Handels, Verkehrs und der Schifffahrt im Deutschen Bund nach den auf dem Wiener Kongress angenommenen Grundsätzen in Beratung treten werde³⁰.

Neben diesen konkreten Anregungen und Aufträgen für eine gemeinsame Gesetzgebung des Deutschen Bundes wurde der Bundesversammlung in Artikel 6 der Bundesakte auch das Recht zugesprochen, »gemeinnützige Anordnungen sonstiger Art«³¹ zu treffen. Diese konnten jedoch nur im Plenum der Bundesversammlung beschlossen werden. Im Plenum hatte jeder Bundesstaat je nach Größe mindestens eine und höchstens vier Stimmen. Entscheidungen konnten im Plenum laut Artikel 7 der Bundesakte nur mit Zweidrittelmehrheit, in besonderen Fällen aber nur einstimmig getroffen werden. Da die »gemeinnützigen Anordnungen« nach Artikel 7 nicht zu denjenigen Gegenständen gehörten, welche Einstimmigkeit erforderten, war der Bundesversammlung scheinbar ein weiter Spielraum für eine gemeinsame Gesetzgebung und Rechtsvereinheitlichung eröffnet worden³². Jedoch schränkte bereits die Wiener Schlussakte vom 15. Mai 1820 diesen Spielraum dadurch wieder ein, dass sie für gemeinnützige Anordnungen eine »freiwillige Vereinbarung unter den sämtlichen Bundesgliedern«³³ vorsah. Der Erlass solcher Anordnungen war damit an die nur schwer erfüllbare Bedingung der Einstimmigkeit der Bundesstaaten gebunden.

Inwieweit der Deutsche Bund die ihm durch die Bundesgrundgesetze gebotenen Entwicklungschancen tatsächlich genutzt und welche Rolle er damit für die innere Nationsbildung und die Modernisierung in Deutschland im 19. Jahr-

27 Artikel 13 der Deutschen Bundesakte, in: ebd., S. 1513.

28 Vgl. die Artikel 14 und 16 der Deutschen Bundesakte, in: ebd., S. 1513–1516.

29 Vgl. Artikel 18 der Deutschen Bundesakte, in: ebd., S. 1516 f.

30 Vgl. Artikel 19 der Deutschen Bundesakte, in: ebd., S. 1517.

31 Artikel 6 der Deutschen Bundesakte, in: ebd., S. 1510.

32 Vgl. Artikel 7 der Deutschen Bundesakte, in: ebd., S. 1511.

33 Artikel 64 der Wiener Schlussakte vom 15.5.1820, in: *Huber* (Hg.), *Dokumente*, Bd. 1, S. 100.

hundert gespielt hat, wird zum einen seit einigen Jahren durch eine grundlegende Quellenedition aufgearbeitet³⁴. Im Rahmen dieser Edition werden zum ersten Mal wichtige Dokumente versammelt, welche aus einer »genuin bundespolitische[n] Perspektive«³⁵ den organischen Ausbau und die praktische Politik des Deutschen Bundes in den Blick nehmen. Für den Zeitraum von 1848 bis 1866 liegt außerdem eine umfassende Monographie von Jürgen Müller vor. Darin muss der Autor zwar feststellen, dass der Deutsche Bund »historisch gescheitert« sei, da die Nation am Ende »ohne und gegen den Bund«³⁶ gegründet worden ist. Auf der anderen Seite aber kann Müller klar den Beitrag herausarbeiten, den der Deutsche Bund trotz seines finalen Misserfolges zum Prozess der inneren Nationsbildung geleistet hat. Obwohl die lange angestrebte Bundesreform nicht gelang, unternahm der Deutsche Bund vielfältige Anläufe zur nationalen Integration auf dem Weg einer einheitlichen Bundesgesetzgebung. Dabei wurde viel von dem vorbereitet, »was bis heute dem preußisch-deutschen Reich als nationale Errungenschaft gutgeschrieben wird.«³⁷ Dazu zählten das 1861 beschlossene Allgemeine Deutsche Handelsgesetzbuch, die noch 1866 beschlossene Maß- und Gewichtsordnung für den Deutschen Bund, die später im Norddeutschen Bund und im Deutschen Reich fast unverändert in Kraft gesetzt wurde und einiges andere mehr. Der Deutsche Bund war somit auf vielfältige Weise in den Prozess der föderativen Nationsbildung verwoben. Er war »keine glatte Antithese zur Nation, er stellte sich der nationalen Einigung nicht immer und grundsätzlich in den Weg.«³⁸

Die vorliegende Studie knüpft an diesen Ansatz an. Sie möchte für den Zeitraum vom Zusammentritt der Bundesversammlung im November 1816 bis zur vorläufigen Auflösung des Deutschen Bundes im Juli 1848 danach fragen, welchen Beitrag der Deutsche Bund zur Modernisierung und zur inneren Nationsbildung in Deutschland geleistet hat³⁹. Unter »Modernisierung« wird dabei hier kein geradliniger Fortschrittsprozess verstanden, der über die Entwicklung des Industriekapitalismus, beschleunigtes wirtschaftliches Wachstum, Demokratisierung, politische Partizipation, gesellschaftliche Mobilisierung und funktionale Differenzierung in eine normative westliche Moderne führte. Vielmehr war Modernisierung ein ambivalenter, vielschichtiger Prozess, der unterschiedlichste Formen annehmen konnte und neuerdings viel stärker auch als Selbst-

34 Vgl. Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes; bisher erschienen sind aus der Abteilung I (1813–1830) die Bde. 1 und 2 (1813–1819), bearb. v. *Eckhardt Treichel*; aus der Abteilung II (1830–1848) der Bd. 1 (1830–1834), bearb. v. *Ralf Zerback* sowie alle 4 Bde. der Abteilung III (1850–1866), bearb. v. *Jürgen Müller*.

35 *Lothar Gall*, Vorwort, in: Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes, Abt. I, Bd. 1/1, bearb. v. *Treichel*, S. V–VIII, hier S. VII.

36 *Müller*, Deutscher Bund und deutsche Nation, S. 565.

37 Ebd., S. 23.

38 Ebd., S. 566.

39 Vgl. auch den aus dem dieser Studie zugrundeliegenden Forschungsprojekt hervorgegangenen Tagungsband: *Müller* (Hg.), Deutscher Bund und innere Nationsbildung.

reflexion gedeutet wird⁴⁰. Dennoch sind die fundamentalen Wandlungen seit der Zeit um 1800, die, wesentlich ausgehend von Europa und Nordamerika, auf die Entwicklungen in der gesamten Welt wirkten, nicht zu übersehen⁴¹. Ein Teil dieses fundamentalen Wandlungsprozesses war die Entstehung moderner Nationen als Grundprinzipien für die Gestaltung von staatlichen und sozialen Ordnungen. Während lange Zeit vor allem auf die »äußere« Nationsbildung in Form der Schaffung von Nationalstaaten durch Diplomatie und Kriege geschaut worden ist, rückt die Forschung seit einigen Jahrzehnten auch die »innere« Nationsbildung in Gestalt der wachsenden politischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Verflechtungen als Voraussetzung für die äußere Nationalstaatsbildung in den Mittelpunkt ihrer Aufmerksamkeit. Nationsbildung und Modernisierung waren eng miteinander verflochten⁴². Das Verhältnis des Deutschen Bundes zu diesen Prozessen erschien der historischen Forschung jedoch bisher meist als ein glatter Gegensatz. Dieses Verhältnis soll in der vorliegenden Arbeit einer neuen Betrachtung unterzogen werden.

Dabei geht es zum einen darum, das gängige Geschichtsbild eines grundlegenden Antagonismus zwischen reaktionärem Deutschem Bund und einer sich verändernden Gesellschaft zu hinterfragen. Die neuere historische Forschung hat in einer Fülle von Studien bereits seit längerem das alte Bild der Jahre zwischen 1815 und 1848 als Epoche der »Restauration« im Sinne einer bloßen Bewahrung alter Verhältnisse durch die herrschenden Gewalten in Frage gestellt. Vielmehr sei »eine Restauration im Sinne einer allgemeiner verstandenen Rückkehr zu vorrevolutionären Verhältnissen« nirgends erfolgreich gewesen und »wurde meist überhaupt nicht angestrebt.«⁴³ Das Ziel der meisten Regierungen sei vielmehr die »Wiederherstellung einer stabilen monarchischen Herrschaft unter veränderten Bedingungen«⁴⁴ gewesen. Die »gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Transformationen setzten sich auch in der Restaurationszeit weiter fort«, allerdings mit vermindertem Tempo, da »in wesentlichen Bereichen der Politik nun ein durchaus restaurativer Geist vorherrschte.«⁴⁵ Das »Wechselspiel von wirtschaftlicher Dynamisierung, gesellschaftlicher Flexibilisierung und politischem Strukturwandel«⁴⁶ konnte sich nicht nur am Beispiel von Reformen oder Revolutionen, sondern auch anhand mancher Restaurationen beobachten lassen, wie etwa in Frankreich, wo die frühere absolute schließlich durch eine konstitutionelle Monarchie abgelöst wurde⁴⁷.

40 Vgl. u. a. zusammenfassend: *Schneider/Raphael* (Hg.), Dimensionen der Moderne.

41 Vgl. *Bayly*, Die Geburt der modernen Welt; *Osterhammel*, Die Verwandlung der Welt.

42 Vgl. zusammenfassend u. a. *Langewiesche*, Reich, Nation, Föderation; *ders.*, Nation, Nationalismus, Nationalstaat; *Wehler*, Nationalismus.

43 *Fahrmeir*, Europa zwischen Restauration, Reform und Revolution, S. 1.

44 Ebd.

45 *Hahn/Berding*, Reformen, Restauration und Revolution, S. 41.

46 *Fahrmeir*, Europa zwischen Restauration, Reform und Revolution, S. 2.

47 Vgl. ebd.

In diesem Zusammenhang werden in neueren Studien zur Politik-, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte vermehrt die Kommunikations- und Aushandlungsprozesse, also das Wechselspiel zwischen den verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Kräftefeldern, betont. Politik war kein einseitiger Top-Down-Prozess, der von staatlichen Autoritäten in die Gesellschaft hineingetragen wurde. Vielmehr wirkte die entstehende bürgerliche Zivilgesellschaft auch angesichts begrenzter direkter politischer Mitspracherechte über verschiedene Beteiligungsverfahren sowie über Presse, Vereine, Parlamente, kurz, über eine politische Öffentlichkeit, auf die staatliche Politik zurück⁴⁸. Die Politik des Deutschen Bundes ist ohne diese Wechselwirkung nicht angemessen zu verstehen. Der Gegensatz zwischen Deutschem Bund und Gesellschaft wird auch durch neuere Forschungen über die staatliche Sicherheitspolitik relativiert. Im Kontext von aktuellen Forschungen über die Entstehung des Terrorismus im 19. Jahrhundert⁴⁹ wird verstärkt über die repressive Politik der Regierungen gegenüber der politischen Opposition diskutiert. Einerseits erscheint dabei die Gefahr einer terroristischen Bedrohung als eine durch die Regierungen inszenierte Täuschung zur Rechtfertigung politischer Unterdrückung⁵⁰. Auf der anderen Seite erscheint es angesichts der neuen Dimension politischer Gewalt zumindest fragwürdig, diese Politik pauschal als »Repressionspolitik« zu kennzeichnen. Vielmehr lässt gerade der internationale Vergleich etwa zu Frankreich und England die Frage aufkommen, inwieweit die Politik des Deutschen Bundes nicht auch Teil einer legitimen staatlichen Sicherheitspolitik gewesen ist⁵¹.

Die Untersuchung der Geschichte des Deutschen Bundes verspricht aber auch noch in anderer Hinsicht neue Erkenntnisgewinne. Der Deutsche Bund bietet nicht nur ein historisches Beispiel für die innere Nationsbildung, sondern auch für Prozesse zwischenstaatlicher Integration⁵². Seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde das bis dahin dominierende Leitbild des Nationalstaates zunehmend durch Formen zwischenstaatlicher Integration und Kooperation abgelöst. Kennzeichnend dafür waren die Gründung der Vereinten Nationen, der Beginn der europäischen Integration oder das östliche und westliche Verteidigungsbündnis⁵³. Darüber hinaus spielten die zunehmenden transnationalen

48 Vgl. u. a. *Krosigk*, Bürger in die Verwaltung!; *Cancik*, Verwaltung und Öffentlichkeit in Preußen; *Becker* (Hg.), Sprachvollzug im Amt; *Brakensiek*, Fürstendiener – Staatsbeamte – Bürger; *Daum* (Hg.), Kommunikation und Konfliktaustragung; *Eibach*, Der Staat vor Ort; *Haas*, Die Kultur der Verwaltung; sowie grundlegend zum neuen Ansatz der Politikgeschichte: *Stollberg-Rilinger* (Hg.), Was heißt Kulturgeschichte des Politischen?

49 Vgl. *Dietze*, Die Erfindung des Terrorismus.

50 Vgl. *Zamoyski*, Phantome des Terrors.

51 Vgl. *Siemann*, Metternich, S. 638 ff.; *Graaf/Haas/Vick* (Eds.), Securing Europe after Napoleon; *Tyrlicher*, Die Erhaltung der Sicherheit; sowie grundlegend: *Conze*, Geschichte der Sicherheit.

52 Vgl. *Kuschnick*, Integration in Staatenverbindungen.

53 Vgl. *Schulz*, Internationale Institutionen; *Herren*, Internationale Organisationen; *Rittberger/Zangl/Kruck*, Internationale Organisationen.

politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Verflechtungen und gemeinsame globale Herausforderungen eine wichtige Rolle⁵⁴. Seit dem Beginn der intensivierten zwischenstaatlichen Integrationsprozesse, die insbesondere in Europa mit der Europäischen Union zu einer neuen Form der wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Vergemeinschaftung führten⁵⁵, wird nach allgemeinen Erklärungsmustern für diese Prozesse gesucht. Der Deutsche Bund bietet ein in dieser Hinsicht bislang kaum untersuchtes Fallbeispiel.

Jedoch soll der Deutsche Bund damit keineswegs zum Vorläufer der internationalen Organisationen des 20. und 21. Jahrhunderts erklärt werden. Es kommt vielmehr darauf an, aus dem spezifischen Verlauf der Integrationsprozesse im Deutschen Bund nach den allgemeinen Verlaufsmustern zwischenstaatlicher Einigung zu fragen. Strukturelle Ähnlichkeiten zur europäischen Integration fallen dabei unmittelbar ins Auge. Der Deutsche Bund war Teil des Versuches, nach den Erfahrungen eines langjährigen, verheerenden Krieges eine dauerhafte Friedensordnung in Europa zu etablieren⁵⁶. Dazu sollte nicht nur der militärisch und polizeilich fundierte Zusammenschluss zur Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit, welche nach Artikel 2 der Bundesakte den Zweck des Deutschen Bundes ausmachte, dienen⁵⁷. Vielmehr sollte diese Friedensordnung auch durch ein gewisses Maß an politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlich-kultureller Integration abgesichert werden. Auch vor diesem Hintergrund sind die in den »Besonderen Bestimmungen« der Bundesakte festgehaltenen Regelungsvorhaben zu sehen⁵⁸. Gerade das letztliche Scheitern des Bundes eröffnet zudem die Chance, nicht nur nach den Mechanismen einer fortschreitenden Integration, sondern auch nach den Gründen für die in der Integrationsforschung bislang kaum thematisierte, inzwischen jedoch mit dem Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union am 31. Januar 2020 drastisch vor Augen geführte Möglichkeit einer Desintegration zu fragen⁵⁹.

Dabei bilden die neo-funktionalistischen und historisch-institutionalistischen Theorien zwischenstaatlicher Integration einen wichtigen theoretischen

54 Vgl. *Osterhammel/Petersson*, Geschichte der Globalisierung; *Osterhammel*, Die Verwandlung der Welt.

55 Vgl. *Weidenfeld*, Die Europäische Union; *Thiemeyer*, Europäische Integration; *Loth*, Europas Einigung.

56 Vgl. *Stauber*, Der Deutsche Bund als föderative Ordnung; *Gruner*, Der Deutsche Bund und die europäische Friedensordnung; *Doering Manteuffel*, Die deutsche Frage; sowie im weiteren Blick auf das »Europäische Konzert«: *Schulz*, Normen und Praxis.

57 Vgl. Artikel 2 der Deutschen Bundesakte, in: Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes, Abt. I, Bd. 1/2, bearb. v. *Treichel*, S. 1508.

58 Vgl. die im Abschnitt »Besondere Bestimmungen« der Bundesakte enthaltenen Artikel, insbesondere die Artikel 12, 13, 14, 16, 18 und 19, in: ebd., S. 1513–1517.

59 Vgl. *Fahrmeir*, Allmählicher Abschied von der europäischen Integration?; sowie speziell zum Ende des Deutschen Bundes 1866 mit Anspielung auf die aktuellen Ereignisse: *Müller*, Harter Prexit.

Hintergrund der vorliegenden Untersuchung⁶⁰. Diese Theorien fragen nach der Eigendynamik, welche einmal geschaffene gemeinsame Institutionen im Laufe der Zeit entfalten. Dazu zählt der »Spill-over«-Effekt (Ernst B. Haas). Danach führen gemeinsame Regelungen in einem Bereich zu weiteren gemeinsamen Regelungen in sachlich zusammenhängenden Bereichen, so dass sich die Integration immer mehr ausbreitet und vertieft. Eine zweite Dynamik geht vom Eigeninteresse der Akteure in gemeinsamen Institutionen aus. So können etwa die Beamten in zwischenstaatlichen Behörden ein spezifisches Fachwissen, ein kollektives Identitätsgefühl und ein gesteigertes Interesse nicht nur am Erhalt, sondern auch am Ausbau der gemeinsamen Institutionen entwickeln⁶¹. Je größer die Abhängigkeit der Regierungen von den gemeinsamen Institutionen ist, z. B. durch wirtschaftliche Verflechtungen oder finanzielle Abhängigkeiten, umso größer wird die Macht der institutionellen Akteure. Die Regierungen geraten schließlich in einen Integrationsprozess, aus welchem sie sich, so die bisherige Annahme, nicht so leicht wieder zurückziehen können, da dies mit hohen politischen, ökonomischen und auch finanziellen Kosten verbunden ist⁶². Für den 1834 gegründeten Deutschen Zollverein konnte am Beispiel der höheren Beamten des Zollvereins bereits die Wirksamkeit einer bürokratischen Funktionselite für den zwischenstaatlichen Integrationsprozess gezeigt werden⁶³.

Darüber hinaus können die neueren Forschungen zu »Mehrebenensystemen« einen Beitrag zum besseren Verständnis des Deutschen Bundes leisten. Der speziell für die Analyse föderativ verfasster politischer Ordnungen entwickelte Begriff bezeichnet dabei zunächst einmal allgemein ein politisches System, in dem Kompetenzen und Ressourcen auf verschiedene territoriale Einheiten verteilt sind⁶⁴. Dabei stellt sich die Frage, wie das Regieren in einem solchen System möglich ist (»Multilevel Governance«). Obwohl die Kosten für die Entscheidungsfindung in einem Mehrebenensystem allgemein als recht hoch angesehen werden, wird es doch inzwischen keineswegs mehr pauschal als entwicklungshemmend oder reformunfähig eingeschätzt⁶⁵. Zwar ist ein solches System anfällig für Störungen und Blockaden. Es bietet auf der anderen Seite aber auch flexible Strategien zur Problemlösung. Eine grundlegende Verfassungsreform stellt aufgrund der Eigeninteressen der beteiligten Ebenen eher die Ausnahme dar⁶⁶. Jedoch können die Regeln innerhalb des Systems flexibel angewandt werden. Darüber hinaus gibt es unterschiedliche Interaktionsstrategien bei der Definition von Politikinhalten (z. B. Ausklammerung von Konflikten, Paketlösungen),

60 Zu den Theorien zwischenstaatlicher Integration vgl. *Bieling/Lerch* (Hg.), *Theorien der europäischen Integration*; *Loth/Wessels* (Hg.), *Theorien europäischer Integration*.

61 Vgl. u. a. *Bach*, *Die Bürokratisierung Europas*; *ders.*, *Europa ohne Gesellschaft*, bes. S. 85 ff.

62 Vgl. dazu u. a. *Pierson*, *The Path to European Integration*; *ders.*, *Politics in time*.

63 Vgl. *Kreutzmann*, *Die höheren Beamten des Deutschen Zollvereins*; *ders.*, *Bürokratische Funktionseliten*; *ders.*, *Föderalismus und zwischenstaatliche Integration*.

64 Vgl. *Benz*, *Politik in Mehrebenensystemen*, S. 17.

65 Vgl. *Grande/Jachtenfuchs* (Hg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU?*

66 Vgl. *Scharpf*, *Die Politikverflechtungsfälle*.

der Gestaltung von Verfahren (z. B. Sequenzialisierung, Segmentierung) und der Änderung von Entscheidungsstrukturen (z. B. Arenenwechsel, Einrichtung von Parallelinstitutionen, *opting out*)⁶⁷. Durch solche Strategien kann es den beteiligten Akteuren nicht nur gelingen, »die Regierbarkeit unter der Bedingung komplexer institutioneller Strukturen zu sichern«, sondern auch eine Dynamik zu erzeugen, »die für Mehrebenenpolitik typisch ist.«⁶⁸

Die intensivere Beschäftigung mit der Geschichte des Deutschen Bundes wird schließlich durch das gesteigerte Interesse der Forschung an nicht-nationalstaatlichen politischen Ordnungen im 19. Jahrhundert motiviert. Ein genauerer Blick auf diese Epoche gerade in globaler Perspektive zeigt, dass der Nationalstaat keineswegs die vorherrschende Form politischer Existenz war. Vielmehr war noch im 19. Jahrhundert das Imperium »die im Weltmaßstab dominante territoriale Organisationsform von Macht.«⁶⁹ Als Beispiele wären die Habsburger Monarchie, das Russische Reich oder das Osmanische Reich zu nennen. Globale Bedeutung erlangten auch die verschiedenen Kolonialreiche, allen voran das britische Empire⁷⁰. Gegenüber der europäischen imperialen Expansion konnten sich nur wenige außereuropäische Reiche behaupten. Dazu zählte insbesondere China. Die Reiche oder Imperien sind aus einer nationalstaatlichen Perspektive seit dem 19. Jahrhundert lange Zeit als anachronistisch, instabil, reformunfähig und damit zwangsläufig zum Scheitern verurteilt angesehen worden. Sie galten als dem Nationalstaat unterlegen. Ein genauerer, vergleichender Blick zeigt aber vielmehr ihre Beharrungskraft und Regenerationsfähigkeit. Daher wird in jüngerer Zeit vermehrt nach der Funktionsweise, dem inneren Zusammenhalt und der Legitimation imperialer Herrschaftsordnungen gefragt⁷¹. Obwohl nun der Deutsche Bund nicht mit einem Imperium gleichgesetzt werden kann, so verweisen die neueren Forschungen zu Imperien doch zumindest darauf, dass eine nicht-nationalstaatliche Form der politischen Organisation keineswegs von Anfang an zum Scheitern verurteilt sein musste.

67 Vgl. Benz, Politik in Mehrebenensystemen, S. 166–178.

68 Ebd., S. 166.

69 Osterhammel, Die Verwandlung der Welt, S. 606.

70 Vgl. Osterhammel, Kolonialismus.

71 Vgl. Leonhard/Hirschhausen, Empires und Nationalstaaten; dies. (Hg.), Comparing empires; Leonhard, The End of Empires and the Triumph of the Nation State?; Hausteiner/Huhnholz (Hg.), Imperien verstehen; Münkler, Imperien; Münkler/Hausteiner (Hg.), Die Legitimation von Imperien; Nolte, Kurze Geschichte der Imperien; am Beispiel der Habsburger Monarchie: Osterkamp (Hg.), Kooperatives Imperium.

2. Gegenstand der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung will den Deutschen Bund als politischen Akteur und als politisches Handlungsfeld sichtbar machen. Dafür richtet sich der Blick auf das zentrale politische Organ des Deutschen Bundes, nämlich die Bundesversammlung in Frankfurt am Main. Hier beginnen bereits die großen Forschungsdefizite. Zwar sind die Zusammensetzung, die Abstimmungsregeln und das formale Geschäftsverfahren der Bundesversammlung bekannt⁷². Jedoch ist die praktische Politik der Bundesversammlung, die Art und Weise, wie Themen auf die Tagesordnung gesetzt, wie sie beraten und entschieden wurden, bisher kaum im einzelnen untersucht worden. Daher existieren über die innere Organisation und die Tätigkeit der Bundesversammlung »noch immer mehr Vermutungen und Klischees als empirisch abgesicherte Untersuchungen.«⁷³ Und diese Vermutungen und Klischees strotzen nur so von abwertenden Urteilen über die Ineffektivität des Geschäftsverfahrens, über die Inkompetenz, die Borniertheit und den beschränkten Handlungsspielraum der Bundestagsgesandten. Hier wirkten lange Zeit Urteile wie dasjenige Heinrich von Treitschkes nach, wonach die Bundesversammlung eine »lächerlich schwerfällige Geschäftsordnung«⁷⁴ besessen und sich ohnehin nur mit nachgeordneten Fragen beschäftigt habe. Auf diese Weise sei, so Treitschke, die »eigenthümliche Menschenklasse der Bundesbureaukraten« entstanden, »treuflößige, gewiegte Geschäftsmänner, deren Geist niemals durch einen politischen Gedanken beunruhigt« worden sei, aber dafür in nebensächlichen Detailfragen »um so genauer Bescheid« gewusst habe⁷⁵.

Dieses Bild der Bundesversammlung als einer Vereinigung weitgehend unpolitischer Diplomaten erscheint aber schon bei etwas genauerem Hinsehen zweifelhaft. Die Bundesversammlung, die in Anlehnung an den Reichstag des Alten Reiches auch Bundestag genannt wurde, war der Form nach zwar lediglich ein ständiger Gesandtenkongress⁷⁶, auf dem die Vertreter der einzelnen Bundesstaaten nach den Instruktionen ihrer Regierungen über die gemeinsamen Angelegenheiten berieten und abstimmten. Jedoch erscheint es bei näherem Hinsehen zweifelhaft, »von der Bundesversammlung lediglich als Gesandtenkongress zu sprechen«⁷⁷. Dagegen spricht schon die Tatsache, dass die Bundesversamm-

72 Vgl. *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 588–594; *Kotulla*, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 333–336.

73 *Treichel*, Die Deutsche Bundesversammlung und ihre Kommissionen, S. 81.

74 *Treitschke*, Deutsche Geschichte, Bd. 2, S. 149.

75 Ebd.

76 Vgl. *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 589, nach dem die Bundesversammlung den »Charakter eines ständigen Gesandtenkongresses« besitze; *Kotulla*, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 333, wonach die Bundesversammlung ein »ständiger Gesandtenkongress mit Geschäftsordnungsautonomie« war.

77 *Siemann*, Vom Staatenbund zum Nationalstaat, S. 325 f.

lung als das dauerhafte Organ des Deutschen Bundes konstituiert war, das sich im Jahr höchstens für vier Monate vertagen durfte⁷⁸. Die Bundesversammlung bezog ihren Handlungsauftrag zudem nicht allein aus den unmittelbaren Weisungen der Regierungen, sondern auch aus den Bestimmungen der Bundesakte. Hieraus leitete sie eigenständige Handlungskompetenzen ab. Die »Vorläufige Geschäftsordnung«⁷⁹ der Bundesversammlung vom 14. November 1816, die im gesamten hier untersuchten Zeitraum gültig blieb, erlaubte »eine gremienhafte Willensbildung« und war in manchen Bestimmungen bereits »präparlamentarisch«. Sie passte damit zur Bundesversammlung als »Platzhalter und Vorbote einer nichtrepräsentativen und dennoch glaubwürdigen Nationalvertretung«⁸⁰. Die Instruktionen gewährten den Gesandten zumindest anfangs durchaus einen gewissen eigenständigen Handlungsspielraum⁸¹.

Die Bundesversammlung trat in zwei verschiedenen Formen zusammen, nämlich einmal im Engeren Rat und einmal im Plenum. Im Engeren Rat gab es insgesamt 17 Stimmen, von denen die elf größten Bundesstaaten je eine eigene Stimme, eine so genannte Virilstimme, führten. Dagegen teilten sich die kleineren Staaten in so genannte Kuriatstimmen. Österreich führte als Präsidialmacht den Vorsitz in der Bundesversammlung. Dieser Vorsitz beschränkte sich formal bloß auf die Leitung der Geschäftsführung. Nur bei Stimmengleichheit im Engeren Rat kam dem Präsidialgesandten die Entscheidungsbefugnis zu⁸². Im Plenum führte dagegen jedes Bundesmitglied mindestens eine eigene Stimme, den größeren Staaten wurden aber mehrere Stimmen zugesprochen. Die meisten Stimmen, nämlich jeweils vier, erhielten Österreich, Preußen, Bayern, Sachsen, Hannover und Württemberg. Die sechs größten Staaten konnten somit weder im Engeren Rat (6 von 17 Stimmen) noch im Plenum (24 von anfangs 69 Stimmen) die übrigen Staaten majorisieren, so dass die Gleichberechtigung der Bundesglieder weitgehend gewahrt blieb⁸³.

Das eigentliche Arbeitsgremium der Bundesversammlung war der Engere Rat. Hier fanden sämtliche Beratungen statt, über deren Ergebnis dann im Engeren Rat selbst oder im Plenum abgestimmt wurde⁸⁴. Das Plenum dagegen war ein reines Abstimmungsorgan, in welchem nicht beraten wurde. Ob eine Angelegenheit zur Abstimmung vor das Plenum gehörte, wurde im Engeren Rat

78 Vgl. Artikel 7 der Deutschen Bundesakte, in: Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes, Abt. I, Bd. 1/2, bearb. v. Treichel, S. 1511.

79 Abgedruckt in: Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes, Abt. I, Bd. 2, bearb. v. Treichel, S. 249–255.

80 Seier, Der Bundestag und die deutsche Einheit, S. 83 f.

81 Vgl. Lutz, Zwischen Habsburg und Preußen, S. 37.

82 Vgl. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 589.

83 Vgl. ebd., S. 589 f.; Kotulla, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 334.

84 Vgl. Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes, Abt. I, Bd. 2, bearb. v. Treichel, S. XXXVI f.; Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 588–591. Nach Kotulla, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 334, kam dem Engeren Rat »überdeutlich die Rolle als wegweisendes Gesetzgebungsorgan zu.«

entschieden. Im Plenum sollte über grundlegende Fragen, wie die Entscheidung über Krieg und Frieden, die Aufnahme eines neuen Mitgliedes⁸⁵, die Abfassung und Abänderung der Grundgesetze des Bundes, Beschlüsse, welche die Bundesakte selbst betrafen sowie Beschlüsse über »organische Bundeseinrichtungen« und über gemeinnützige Anordnungen⁸⁶, abgestimmt werden. Die Entscheidung erfolgte im Engeren Rat mit absoluter Mehrheit, im Plenum aber durch Zweidrittelmehrheit oder durch Einstimmigkeit. Die Bundesbeschlüsse erlangten unmittelbare Gesetzeskraft und benötigten für ihre Wirksamkeit nur noch die Verkündung in den Einzelstaaten⁸⁷.

Für die Beratung und Beschlussfassung im Engeren Rat der Bundesversammlung waren zwei Arten von Gremien von entscheidender Bedeutung, die lange Zeit »von der Forschung so gut wie übersehen worden sind«⁸⁸, obwohl sie für die Ausbildung des Deutschen Bundes als eigenständiger Akteur und Handlungsebene eine zentrale Rolle spielten. Es handelte sich dabei um die von der Deutschen Bundesversammlung eingesetzten Ausschüsse und Kommissionen. Diese bilden daher den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Dabei ist zunächst einmal jedoch eine begriffliche Klärung notwendig.

Die Begriffe »Ausschuss«, »Kommission«, »Komitee« oder ähnliche Bezeichnungen werden im historischen und gegenwärtigen Sprachgebrauch oftmals synonym verwendet⁸⁹. Dabei bezeichneten sie begriffsgeschichtlich tendenziell durchaus unterschiedliche Arten von Gremien. Der Begriff »Ausschuss« meinte in der Regel ein engeres Gremium in einer politischen Repräsentationskörperschaft. So gab es Ausschüsse vor allem in Ständeversammlungen und frühen Parlamenten. Bis heute sind Ausschüsse wichtige Arbeitsgremien in modernen Parlamenten. Der Begriff Kommission wurde dagegen ursprünglich in der Rechtsprechung und in der Verwaltung verwendet. Er meinte mit einem bestimmten Auftrag versehene, vorübergehend eingesetzte Gremien. In diesem Zusammenhang wurden Kommissionen insbesondere für die Entwicklung der modernen Verwaltung wichtig, da sie oftmals den Kristallisationskern für die Herausbildung dauerhafter Verwaltungsstrukturen darstellten⁹⁰. Seit dem 19. Jahrhundert tauchten Kommissionen außerdem zunehmend im Sinne von

85 Vgl. Artikel 12 der Wiener Schlussakte vom 15.5.1820, in: *Huber* (Hg.), *Dokumente*, Bd. 1, S. 92.

86 Vgl. Artikel 6 der Deutschen Bundesakte vom 8.6.1815, in: *Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes*, Abt. I, Bd. 1/2, bearb. v. *Treichel*, S. 1510.

87 Vgl. *Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 1, S. 598–601.

88 *Siemann*, *Vom Staatenbund zum Nationalstaat*, S. 325.

89 Vgl. zu dieser knappen begriffsgeschichtlichen Analyse: »Ausschuß«, in: *Etymologisches Wörterbuch des Deutschen*, Bd. 1, S. 99; »Komitee«, in: ebd., Bd. 2, S. 881; »Kommission«, in: ebd., Bd. 2, S. 884 f.; außerdem wurden für diese Analyse herangezogen: *Adelung*, *Grammatisch-kritisches Wörterbuch*; *Zedler*, *Grosses vollständiges Universal Lexicon*; die Konversationslexika von Brockhaus und Meyer; *Klüber*, *Öffentliches Recht des deutschen Bundes*; vgl. außerdem *Babel*, »Kommission«; *Löffler*, *Das Kommissarwesen*.

90 Vgl. *Löffler*, *Das Kommissarwesen*; *Babel*, »Kommission«; *Hintze*, *Der Commissarius*.

Expertenkommissionen zur Beratung politischer Entscheidungsträger auf. Diese Expertenkommissionen gewannen aufgrund ihres spezifischen Fachwissens angesichts immer spezialisierterer und komplexerer politischer Sachfragen einen wachsenden politischen Einfluss⁹¹.

In Bezug auf die hier untersuchten Ausschüsse und Kommissionen der Deutschen Bundesversammlung ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen jenen Gremien, die innerhalb der Bundesversammlung aus Bundestagsgesandten gebildet wurden und jenen, die aus externen Sachverständigen geschaffen wurden⁹². Die aus den Bundestagsgesandten gebildeten Gremien bereiteten die Beschlüsse der Bundesversammlung durch die Sammlung von Materialien, Vorberatungen und die Erarbeitung von Berichten, Gutachten, Gesetzes- oder Vereinbarungsentwürfen vor. Ihnen kam somit eine wesentliche Rolle für die politische Tätigkeit der Bundesversammlung zu. Diese Gremien wurden in den amtlichen Quellen ursprünglich als Ausschüsse, dann aber meist als Kommissionen bezeichnet⁹³. Der Begriff »Kommission« erscheint hier jedoch irreführend, da er eigentlich eine ganz andere Art von Gremien bezeichnet. Daher werden die aus den Bundestagsgesandten errichteten engeren Beratungsgremien in der vorliegenden Studie durchgängig als »Bundestagsausschüsse« bezeichnet. Dies dient auch zur klaren begrifflichen Unterscheidung von den aus externen Experten gebildeten Kommissionen, die hier als »Sachverständigenkommissionen« benannt werden. Dabei wird nochmals die Untergruppe der »Lokalkommissionen« unterschieden. Damit sind solche Kommissionen gemeint, die einen bestimmten Auftrag der Bundesversammlung »vor Ort« ausführten.

Obwohl die Ausschüsse und Kommissionen der Deutschen Bundesversammlung für die Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse des Deutschen Bundes von zentraler Bedeutung waren, sind sie bislang noch nicht systematisch untersucht worden⁹⁴. Lediglich für die im Zusammenhang mit der Militär- und der Repressionspolitik des Deutschen Bundes hervorgetretenen Kommissionen

91 Untersucht wurde die Rolle von Experten im politischen Prozess bisher v. a. für das 19. und 20. Jahrhundert. Vgl. *Fisch/Rudloff* (Hg.), Experten und Politik; zur Entstehung des neuen Typus des Experten seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert vgl. *Engstrom/Hess/Thoms* (Hg.), Figurationen des Experten; neuerdings werden Expertenkulturen bereits in der Vormoderne verortet. Vgl. *Reich/Rexroth/Roick* (Hg.), Wissen, maßgeschneidert; *Füssel* (Hg.), Wissen und Wirtschaft.

92 Vgl. zu den verschiedenen Arten der hier untersuchten Gremien ausführlich und mit entsprechenden Quellen- und Literaturnachweisen Kapitel III der vorliegenden Studie.

93 Erst nach 1850 setzte sich für diese Gremien wieder konsequent der Begriff »Ausschuss« durch. Vgl. dazu die gedruckten Protokolle der Bundesversammlung (ProtDBV) aus dieser Zeit.

94 Erste Hinweise auf die systematische Bedeutung dieser Gremien und Untersuchungen dazu bei: *Siemann*, Wandel der Politik – Wandel der Staatsgewalt; *Müller*, Der Deutsche Bund und die ökonomische Nationsbildung; *Treichel*, Die Deutsche Bundesversammlung und ihre Kommissionen; *ders.*, Die Kommissionen der Deutschen Bundesversammlung und ihre Mitglieder; sowie in einem ersten Aufsatz des Verfassers der vorliegenden Studie zu diesem Gegenstand: *Kreutzmann*, Die Kommissionen der Deutschen Bundesversammlung.