Föderalismus als nationales Bedürfnis

Beusts Konzeptionen zur Reform des Deutschen Bundes 1849/50–1857

VON JONAS FLÖTER

Die politische Geschichte des Deutschen Bundes* im Anschluß und in Folge der Revolution von 1848/49 ist durch zwei innere Entwicklungen bestimmt. Während einerseits Tiefe und Umfang des gegenrevolutionären und reaktionären Potentials, das der Deutsche Bund vor allem in der ersten Hälfte der 1850er Jahre entwickelte, durch mehrere Historikergenerationen vermessen wurde, standen andererseits die beachtlichen Bemühungen um die Reform des Bundes kaum im Mittelpunkt des Interesses. Ein wesentlicher Grund für diese einseitige Begutachtung des Deutschen Bundes ist im Agieren derjenigen Liberalen zu suchen, die innerhalb und nach dem Ende der Frankfurter Nationalversammlung den kleindeutschen Machtstaat unter preußischer Führung propagierten. Nachdem die Revolution von 1848/49 politisch gescheitert und die durch August Ludwig von Rochau 1853 auf den Begriff gebrachte Wende zur „Realpolitik" vollzogen war, kritisierten diese Liberalen der sogenannten „Gothaer-Partei" gemeinsam mit der Mehrzahl preußischer Konservativer den Deutschen Bund als ein die Kleinstaaterei und den Partikularismus förderndes und folglich jede nationale Entwicklung hemmendes politisches System. Die Errichtung des preußisch-kleindeutschen Nationalstaates 1871 diente dann gleichsam als historisches Argument gegen diejenigen Politiker, die eine Lösung der deutschen Frage auf der staatenbündischen Grundlage des Deutschen Bundes anstrebten. Unter ihnen hatte der Göttinger Historiker, Arnold Hermann Ludwig Heeren, bereits bei Eröffnung der Deutschen Bundesversammlung 1816 in der föderalen Vielfalt der deutschen Staatenwelt das entscheidende Potential für eine freiheitliche und friedliche Entwicklung Mitteleuropas gesehen.[1] Neben Heeren vertraten diesen Standpunkt auch der

---

* Für die zahlreichen Gespräche und Hinweise zur Thematik „Reform des Deutschen Bundes" möchte ich Herrn Gerhard Steinecke (Meißen) und Professor Dr. Martin Vogt (Mainz) sehr herzlich danken.

[1] A[rnold] H[ermann] L[udwig] Heeren, Der Deutsche Bund in seinen Verhältnissen zu dem Europäischen Staatensystem; bey Eröffnung des Bundestags dargestellt, Göttingen 1816.

Göttinger Professor für Politik, Georg Sartorius von Walterhausen,[2] und im Vormärz die süddeutschen Liberalen Karl von Rotteck und Karl Theodor Welcker. In den fünfziger und sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts waren zwar nur wenige, aber namhafte Persönlichkeiten wie der Historiker Georg Gottfried Gervinius und der Publizist Constantin Frantz dieser Ansicht.

I. Grundlinien der nachrevolutionären Bundesreformpolitik Beusts

Der Zwang zur Bundesreform

Als Friedrich Ferdinand Freiherr von Beust am 24. Februar 1849 das Amt des sächsischen Außenministers antrat, tat er dies mit der Überzeugung, daß eine Rückkehr zu dem vorrevolutionären Verfassungszustand des Deutschen Bundes weder möglich noch wünschenswert sei. Der Deutsche Bund, dessen Hauptaufgabe in der „Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten"[3] bestand, war dieser Funktion in der ersten Revolutionsphase 1848 nur noch mangelhaft gerecht geworden. Die Auflösung des durch den Deutschen Bund repräsentierten nationalen Bandes sowie die 1848 erhobenen Forderungen nach nationaler Einheit und liberalen Freiheiten brachten Beust und mit ihm die Mehrzahl der leitenden mittelstaatlichen Politiker zu der Ansicht, daß eine Rückkehr zu der verfassungsrechtlichen Grundlage des vorrevolutionären Deutschen Bundes vor allem für die deutschen Staaten zweiten Ranges langfristig existenzbedrohend sein würde.[4] Diese Entwicklung wurde nicht nur durch die Ein-

---

[2] „Auch schützt die Mannigfaltigkeit bey uns [im Deutschen Bund] vor derjenigen Einheit, die in andern Ländern so verderblich geworden, die der rohen Willkür verwandt ist, oder die oft dazu geführt hat." (Georg Sartorius, Ueber die Gefahren, welche Deutschland bedrohen, und die Mittel, ihnen mit Glück zu begegnen, Göttingen 1820, S. 486). In seinen Memoiren bemerkte Beust die Vorlesungen Heeres über Geschichte gehört zu haben und durch die „geistreichen Vorträgen von Sartorius über Politik" auf die diplomatische Laufbahn gewiesen worden zu sein. (Friedrich Ferdinand Graf von Beust, Aus drei Vierteljahrhunderten, Bd. 1, Stuttgart 1887, S. 12–13).

[3] Artikel 2 der Deutschen Bundesakte. (Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, hrsg. von Ernst Rudolf Huber, Bd. 1, Stuttgart 1961, S. 76).

[4] *Die meisten derselben* [der mindermächtigen deutschen Staaten] *werden durch die Unhaltbarkeit ihrer politischen und finanziellen Lage zu dem Aufgeben ihrer Selbständigkeit getrieben werden. Mögen sie dann nach eigenem Ermessen wählen, wie und an wen sie sich anschließen wollen. Das vermeintliche Bedürfniß eines Schutzes, welchen der Bund nicht zu gewähren vermöge, darf nicht länger für sie maaßgebend sein, die Wiederaufrichtung einer starken, ganz Deutschland umfassenden Bundesgewalt wird aber auch nicht hinreichend sein, sie wieder lebensfähig zu machen.* (Beust an Friedrich August II., Wien, 5. Oktober 1849, Sächsisches Hauptstaatsarchiv (künftig: SHStA) Dresden, Geh. Kab., Loc. 30361).

heitsvorstellungen des Frankfurter Nationalparlamentes, sondern zunehmend durch die Konfrontation der deutschen Mächte Österreich und Preußen begünstigt. Der Wunsch nach einer engeren, über die bisherige deutsche Bundesverfassung hinausgehenden Verbindung der deutschen Staaten war vordergründig dem Bedürfnis nach innerem Frieden und geordneten Zuständen geschuldet.[5] Gleichzeitig gewann in der Politik mehrerer deutscher Mittel- und Kleinstaaten die Auffassung größeren Raum, daß der „Revolution" nicht allein durch staatliche Repressivmaßregeln wirksam entgegengetreten werden könne. Die Tatsache, daß die parlamentarische Mitwirkung breiterer Bevölkerungsschichten in diesen konstitutionellen Mittel- und Kleinstaaten seit Jahrzehnten praktiziert wurde[6] und diese in den durch den Wiener Kongreß territorial vergrößerten deutschen Mittelstaaten eine bedeutende integrative Wirkung hatte,[7] ließ insbesondere eine Volksvertretung in einer neu zu schaffenden gesamtdeutschen Ordnung nicht nur für die innerdeutsche Integration, sondern auch für die Popularisierung dieser neuen Ordnung notwendig erscheinen.

Nachdem der Verfassungsentwurf der Deutschen Nationalversammlung im Frühjahr 1849 gescheitert war, richtete sich das politische Streben der mittel- und kleinstaatlichen Regierungen keineswegs auf die Restauration des vormärzlichen Deutschen Bundes. Indem die kleindeutsche Politik Preußens im Gegensatz zur Paulskirchenverfassung die föderalen Elemente innerhalb eines deutschen Bundesstaates hervorhob, zeigte sie bei der Lösung der deutschen Frage eine Alternative auf, die für die mittel- und kleinstaatlichen Kabinette nicht ohne Anziehungskraft war. Das darauf gerichtete preußische Angebot hatten die außenpolitischen Führungen der Königreiche Sachsen und Hannover unter der Voraussetzung angenommen, daß die neue föderale Bundesverfassung auf dem Verhandlungsweg mit allen deutschen Regierungen vereinbart werde. Der Anschluß der politischen Führung Sachsens an das Dreikönigsbündnis im Mai 1849 wurde von Zeitgenossen und Historikern immer wieder in Verbindung mit der preußischen Unterstützung bei der Niederschlagung des Dresdener Maiaufstandes 1849 gesehen. Doch konnte Helmut Rumpler zeigen, daß der sächsische Außenminister und ihm folgend auch König Friedrich Au-

---

[5] Friedrich Wilhelm Ebeling, Friedrich Ferdinand Graf von Beust. Sein Leben und sein vornehmlich staatsmännisches Wirken, Bd. 1, Leipzig 1870, S. 113.

[6] Jürgen Müller, Reform statt Revolution. Die bundespolitischen Konzepte Beusts 1850/51, in: Neues Archiv für sächsische Geschichte (künftig: NAfSG), 66 (1995), S. 220.

[7] Wolfram Siemann, Vom Staatenbund zum Nationalstaat. Deutschland 1806–1871 (Neue Deutsche Geschichte 7), München 1995, S. 31–42.

gust II. den preußisch geführten deutschen Bundesstaat nur für den Fall befürworteten, daß darin auch zukünftig „den Mittelstaaten eine rechtlich verankerte Funktion im deutschen Staatsorganismus“[8] gesichert werde. Erst als der Verhandlungsführer und Initiator der preußischen Unionspolitik, Joseph Maria von Radowitz, sein mangelndes Interesse an einer alle außerösterreichischen deutschen Staaten umfassenden Konsenslösung zu erkennen gab und dessen Strategie auf einen preußisch dominierten norddeutschen Bund hinauszulaufen begann, wandten sich Beust und sein hannoverscher Kollege, Johann Carl Bertram Stüve, von diesem politischen Kurs ab. Bereits im Rahmen der Verhandlungen zum Dreikönigsbündnis baute der sächsische Außenminister auf eine enge Zusammenarbeit insbesondere der vier mittelstaatlichen Königreiche, um einer preußischen Dominanz innerhalb des neu zu bildenden engeren deutschen Bundesstaates entgegenwirken zu können. Der Beitritt Bayerns und Württembergs zum preußisch-sächsisch-hannoverschen Bündnis erschien somit unerläßlich. Indem Radowitz die Wünsche des bayerischen Ministerpräsidenten, Ludwig Freiherr von der Pfordten, zurückwies, entzog er zugleich der auf „Beteiligung an der Gestaltung und Regierung eines deutschen Bundesstaates“[9] gerichteten Politik Beusts die Grundlage.

Sachsen, das formal an die Bundesbeschlüsse vom 30. März und 7. April 1848 anknüpfte, wandte sich nun gemeinsam mit Bayern und Württemberg einer Reform der Bundesverfassung zu, die sich zwar auf die durch Österreich seit August/September 1849 propagierte Rechtskontinuität des Deutschen Bundes und deren Beschlüsse stützte, aber keineswegs von einer Wiedererrichtung der vormärzlichen Bundesinstitutionen ausging. Mit der „Münchener Übereinkunft“ vom 27. Februar 1850 zielten die vier mittelstaatlichen Königreiche vielmehr darauf ab, die Interessen der Mehrzahl der konservativen deutschen Regierungen mit denen der nationalen und liberalen Bewegungen anzunähern. Wenngleich das mittelstaatliche Bundesreformprojekt an einer staatenbündischen Vereinigung der deutschen Bundesstaaten festhielt, so steuerte das Projekt doch auf eine bundesstaatliche Organisation hin. Im Kern sah das „Vierkönigsbündnis“ die Errichtung einer Bundesregierung, bestehend aus Österreich, Preußen, den vier mittelstaatlichen Königreichen und beiden Hessen, einer Nationalvertretung, in die Österreich, Preußen und alle übrigen Bundesstaaten je hundert aus den

---

[8] Helmut Rumpler, Die deutsche Politik der Freiherrn von Beust 1848 bis 1850. Zur Problematik mittelstaatlicher Reformpolitik im Zeitalter der Paulskirche (Veröffentlichungen der Kommission für Neuere Geschichte Österreichs 57), Wien-Köln-Graz 1972, S. 163.

[9] Roswitha Wieczoreck, Sächsische Außenpolitik im europäischen Konzert. Friedrich Ferdinand Graf von Beust leitete das Gesamtministerium von 1858 bis 1866, in: Sächsische Zeitung, Zum Wochenende, 5. Juli 1991, S. 2.

einzelstaatlichen Landtagen gewählte Abgeordnete zu entsenden hatten sowie eines Bundesgerichts vor. Obwohl die Münchener Übereinkunft sich letztlich nicht zur Grundlage einer gemeinsamen mittelstaatlichen Bundesreformstrategie entwickelte, wurden hierin erstmals diejenigen Punkte formuliert, die gemeinsam oder einzeln in praktisch allen mittelstaatlichen Bundesreformplänen enthalten waren und für die der sächsische Außenminister ungeachtet der wechselhaften Realisierungschancen am konsequentesten eintrat.

Während Preußen an seinem auf Ausschluß Österreichs gerichteten Unionsplan festhielt und daher die Münchener Übereinkunft ablehnte, schloß sich Österreich am 13. Mai 1850 dem Bündnis mit dem taktischen Ziel an, die potentesten Mittelstaaten im Ringen um die Vormachtstellung in Mitteleuropa für sich zu gewinnen. Die um Ausgleich und Einbindung der deutschen Großmächte in eine neue mitteleuropäische Ordnung bemühten deutschen Mittelstaaten stiegen so zu entscheidenden Faktoren im preußisch-österreichischen „Kampf um die Vorherrschaft in Deutschland" auf, – eine Entwicklung, die sie aus Sorge um ihre eigenstaatliche Existenz gerade zu verhindern suchten. Im Zuge des sich verschärfenden Großmächtekonflikts war das Vierkönigsbündnisses nicht durchführbar. Vielmehr waren die mittelstaatlichen Königreiche gezwungen, sich derjenigen deutschen Großmacht anzuschließen, die aufgrund ihrer inneren Struktur an einer Erhaltung des auf dem Wiener Kongreß geschaffenen europäischen Systems der „Wiener Ordnung" und dessen Kernstück, dem föderalen Deutschen Bund, interessiert sein mußte. Der auf Österreich orientierten Politik Bayerns, Württembergs, Sachsens und Hannovers stand der wirtschaftspolitisch zwar liberale, bundespolitisch aber autoritär reaktionäre Kurs des im November 1848 berufenen österreichischen Ministerpräsidenten, Felix Fürst zu Schwarzenberg, entgegen. Während die mittelstaatlichen Kabinette mittels Reform der politischen Bundesstrukturen langfristig eine Annäherung der liberalen und nationalen Bewegungen an den Deutschen Bund anstrebten, hoffte Schwarzenberg durch eine von allen deutschen Regierungen getragene reaktionäre Politik des Bundes die Revolution dauerhaft unterdrücken zu können.

In der machtpolitischen Auseinandersetzung zwischen den beiden um Preußen und Österreich gruppierten deutschen Staatenblöcken war die Diskussion über die Verfassungsreform des Deutschen Bundes fast vollständig zum Erliegen gekommen. Als bundespolitisches Gegengewicht gegen die von Preußen auch nach dem Rücktritt Sachsens und Hannovers vom Dreikönigsbündnis energisch fortgesetzte Unionspolitik hatte Österreich am 2. September 1850 die Bundesversammlung wiedereröffnet. Dem „Rumpfbundestag" gehörten nur dreizehn deutsche Staaten an. Mit Ausnahme Badens, daß an der preußischen Union festhielt, waren aber alle größeren Mittelstaaten vertreten. Zur Revision der Bundesverfassung wurde auf Antrag Österreichs am 14. November 1850 ein Ausschuß gebil-

det, dem Sachsen nicht angehörte.[10] Dieser war aber nicht in der Lage, ein verbindliches reformpolitisches Konzept für die am Rumpfbundestag vertretenen Regierungen zu entwickeln.

In dieser Situation, in der die preußisch-österreichische Auseinandersetzung über die kurhessische Verfassungsfrage an den Rand des innerdeutschen Krieges geführt hatte und im Rahmen der Warschauer Verhandlungen zwischen Schwarzenberg und dem preußischen Ministerpräsidenten Graf Brandenburg auf Betreiben Rußlands Ende Oktober 1850 die Beilegung des Konflikts auf den Weg gebracht wurde, sah sich der sächsische Außenminister zur Skizzierung seiner bundesreformpolitischen Vorstellungen veranlaßt. Diese waren sowohl durch den deutschen Großmächtekonflikt des Jahres 1849/50 als auch durch die im Verdacht eines österreichisch-preußischen Dualismus stehenden Warschauer Verhandlungen geprägt. Durch die unscharfe Formulierung zur Bundesexekutive und dem Verzicht auf eine Bundesvolksvertretung entsprach das Ergebnis der österreichisch-preußischen Verhandlungen in Warschau nicht den mittelstaatlichen Wünschen.

Beust, der sich in der Abwehr des deutschen Großmächte-Kondominats insbesondere mit Bayern und Württemberg einig wußte, legte Schwarzenberg seine bundesreformpolitischen Vorstellungen dar. Indem er an die Münchener Übereinkunft vom 27. Februar 1850 anknüpfte, sah der sächsische Minister in einer Beteiligung der deutschen Mittel- und Kleinstaaten an der Bundesexekutive sowohl ein ausgleichendes Moment bei den Österreich und Preußen entzweienden Fragen als auch den entscheidenden Impulsgeber für die Fortentwicklung dieser Exekutivgewalt. Ihre Aufgabe sollte in einer zwischen beiden Großmächten vermittelnden und keineswegs in einer rein negativen Position bestehen. Daß diese Vermittlung maßgeblich an den Interessen der deutschen Mittelstaaten orientiert sein würde, war selbstredend vorausgesetzt.

---

[10] Der sächsische Bundestagsgesandte, Julius Gottlob von Nostitz und Jänckendorf, war erkrankt und hatte für die Bundestagssitzung am 14. November 1850 den bayerischen Bundestagsgesandten, Karl August von Xylander, beauftragt, in der Bundesversammlung die sächsische Stimme zu vertreten (Nostitz an Beust, Frankfurt a.M., 14. November 1850, SHStA Dresden, AM 919, 434^{r}). In den Ausschuß wurden dann Österreich, Bayern, Württemberg, Hessen-Darmstadt und Schaumburg-Lippe gewählt (Protokolle der Deutschen Bundesversammlung (künftig: Prot. d. DBV), 17. Sitzung, 14. November 1850, § 54, S. 183). Beust erwartete durch den Ausschuß vorbereitende Arbeiten für die Dresdener Konferenz und bezeichnete es als nachteilig, wenn sich Sachsen an diesem nicht beteilige (Beust an Nostitz, Dresden, 19. November 1850, SHStA Dresden, AM 919, 449^{r}–450^{v}). Nostitz hielt die sächsischen Interessen durch Württemberg ausreichend vertreten und glaubte Möglichkeiten zu haben, von außen auf die Arbeit des Ausschusses einwirken zu können. Eine nachträgliche Aufnahme in den Ausschuß hielt er für unmöglich (Nostitz an Beust, Frankfurt a.M., 25. November 1850, SHStA Dresden, AM 918, 515^{r}–516^{v}).

Besonderes Augenmerk legte Beust auf die Einrichtung einer Volksvertretung beim Bund. Wegen der Erfahrungen der bundesdeutschen Regierungen mit dem Frankfurter Nationalparlament lehnte er diese zwar als *Schwindel der Volkssouveränität*[11] und die *patriotischen und dynastischen Gefühl*[e] *in den einzelnen deutschen Ländern*[12] erstickende Institution ab, sah aber in einer Versammlung aus *Delegirten der Ständekammern*[13] nicht allein ein Instrument zur Revolutionsüberwindung, sondern weit mehr ein langfristiges bundesreformpolitisches Ziel. Wenn auch diese Bundesdelegiertenversammlung auf die sogenannten materiellen Interessen beschränkt werden sollte, wurde dennoch deutlich, daß das Delegiertenprinzip vor allem der Sicherung einer föderalen Bundesstruktur diente. Außerdem war offensichtlich, daß eine politische Tätigkeit für die Delegiertenversammlung kaum zu unterbinden war, da das geringe Ansehen des Bundes in der politisch interessierten Öffentlichkeit nur so zu heben war. Daneben hätte die Delegiertenversammlung den Mittel- und Kleinstaaten die Mitsprache bei der staatsrechtlichen Ausgestaltung des Deutschen Bundes gesichert und zugleich die hegemonialen Zugriffsmöglichkeiten der deutschen Großmächte auf den Bund begrenzt.

Die Dresdener Konferenz 1850/51

Von nicht zu überschätzender konzeptioneller Bedeutung für die Bundesreformdiskussion bis 1866 im allgemeinen und die sächsischen Reformpläne im besonderen wurde die vom 23. Dezember 1850 bis 15. Mai 1851 in der sächsischen Hauptstadt tagende Bundesreformkonferenz. Auf dieser Dresdener Ministerialkonferenz, an der sich erstmals nach dem Wiener Kongreß alle deutschen Staaten beteiligten, demonstrierten besonders die mittel- und kleinstaatlichen Regierungen ihren Willen zu einer in bundesstaatlicher Tendenz liegenden verfassungsrechtlichen Fortentwicklung des Deutschen Bundes. Insofern ist die Dresdener Konferenz durchaus als *„das* historische Bindeglied zwischen der revolutionären und der nachrevolutionären Ära"[14] anzusehen.

---

[11] Beust an Könneritz, Dresden, 15. November 1850, SHStA Dresden, Ges. Wien 137, (die Depesche umfaßt 19 Seiten), S. 10.

[12] Ebd.

[13] Ebd., S. 14.

[14] Jürgen Müller, Einleitung zu: Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes, Für die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften hrsg. von Lothar Gall, Abt. 3, Bd. 1, Die Dresdener Konferenz und die Wiederherstellung des Deutschen Bundes 1850/51, bearb. von Jürgen Müller, München 1996, S. XI.

Wenn auch der sächsische Außenminister seine Konferenzschwerpunkte auf die Bundesvolksvertretung und das Bundesgericht legte,[15] so machte er dennoch in der Diskussion um die Stimmenverteilung im obersten Bundesexekutivorgan sein Gewicht als Konferenzgastgeber geltend. In der ersten Kommission der Dresdener Konferenz wurden die entsprechenden Entwürfe diskutiert, die Schwarzenberg mit preußischem Einverständnis vorgelegt hatte. Danach sollte das Bundesplenum in seiner bisherigen Form erhalten bleiben und an Stelle des Engeren Rates ein siebenköpfiges Direktorium mit insgesamt neun Stimmen treten. Zwar hatten sich Schwarzenberg und der preußische Ministerpräsident, Otto Freiherr von Manteuffel, auf die Vergabe von je zwei Stimmen an Österreich und Preußen verständigt und in allen Entwürfen Schwarzenbergs wurde auch Bayern definitiv eine Stimme zuerkannt, aber die Vergabe der verbleibenden vier Stimmen war offen geblieben. Wenn auch die Forderung der mittelstaatlichen Königreiche nach je einer selbständigen Direktorialstimme nur in einem der vorgelegten Entwürfe Berücksichtigung fand, waren insgesamt die Mittelstaaten gegenüber den Kleinstaaten bevorzugt worden. Wesentliche Ursache für die Begünstigung war die proösterreichische Haltung der meisten Mittelstaaten bei der bundesdeutschen Blockbildung 1849/50, wogegen sich die Kleinstaaten mehrheitlich zur preußischen Union bekannt hatten. Unterstützt durch Preußen protestierten die kleinstaatlichen Konferenzbevollmächtigten gegen ihre Zurücksetzung im künftigen Bundesdirektorium.

Neben dem badischen Bevollmächtigten, Ludwig Freiherr von Rüdt, hatte der sächsische Außenminister Kompromißvorschläge unterbreitet, die zwar gleichfalls an der Opposition der Kleinstaaten bzw. Bayerns scheiterten,[16] aber dennoch den Weg in den letztlich gefundenen Kompromiß wiesen. In beiden von Beust vorgelegten Varianten wurde von acht Direktorialmitgliedern mit zusammen dreizehn Stimmen ausgegangen. Während die erste Version den Großmächten je drei, Bayern zwei, den anderen Königreichen je eine und allen weiteren Bundesstaaten zusammen zwei Stimmen zuwies, sollten in der zweiten Variante Bayern wie alle mittelstaatlichen Königreiche eine Stimme und die Kleinstaaten zusammen drei Stimmen erhalten.[17] Insbesondere der heftige Widerspruch Pfordtens ge-

---

[15] Müller, Reform (wie Anm. 6), S. 230. Im Gegensatz dazu konzentrierte sich der bayerische Ministerpräsident, Ludwig von der Pfordten, auf die Organisation der Bundesexekutive. (Eugen Franz, Ludwig Freiherr von der Pfordten (Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte 29), München 1938, S. 160–161).

[16] Wilhelm Mößle, Bayern auf den Dresdener Konferenzen 1850/51. Politische, staatsrechtliche und ideologische Aspekte einer gescheiterten Verfassungsrevision (Münchener Universitätsschriften. Juristische Fakultät. Abhandlungen zur rechtswissenschaftlichen Grundlagenforschung 5), Berlin 1972, S. 69.

[17] Pfordten an Maximilian II., Dresden, 6. Januar 1851, Bayerisches Hauptstaatsarchiv (künftig: BHStA) München, NL Pfordten 58, 128r.

gen die Gleichstellung Bayerns mit den *kleinen Königreichen*[18] deutete bayerisch-sächsische Spannungen an, die im Verlauf der Dresdener Konferenz und darüber hinaus nur punktuell überbrückt werden konnten. Letztlich ist hierin eine der wesentlichen Ursachen dafür zu sehen, daß es bis 1866 zu keiner wirksamen mittelstaatlichen Bundes- und Bundesreformpolitik kam. Im Rahmen der Dresdener Konferenz hatte Beust mit seinem Vorschlag, der sowohl eine Erweiterung als auch die Beteiligung aller Regierungen am Bundesdirektorium beinhaltete, den Verständigungsweg gewiesen. Nach erneuter Einigung zwischen Schwarzenberg und Manteuffel unterbreiteten beide am 11. Januar 1851 der ersten Kommission einen Antrag, wonach die Bundesexekutive aus neun Mitgliedern und elf Stimmen bestehen sollte.[19]

Wenn sich auch die Voraussetzung für die Errichtung einer Volksvertretung beim Deutschen Bund schon vor Eröffnung der Dresdener Konferenz erheblich verschlechtert hatten, vertrat Beust diese Forderung auch weiterhin mit Konsequenz. Die zweite Kommission der Dresdener Konferenz, in der die Frage der Bundesvolksvertretung diskutiert wurde, beauftragte eine Subkommission unter der Leitung des württembergischen Repräsentanten, Constantin Freiherr von Neurath, mit der Zusammenstellung „der Gründe für und gegen die Einführung einer Volksvertretung am Bunde"[20]. Die gleichnamige „Darlegung" hielt bei einer Erweiterung der *Gesetzgebungs-Sphäre des Bundes*[21] und unter Ausschluß des konstitutionellen Prinzips *die Einführung einer Vertretung am Bunde für zulässig*[22] und plädierte für eine *aus Mandataren der Einzelstände zusammengesetzten Versammlung*[23]. Dieses positive Gutachten kritisierte neben dem österreichischen im Interesse Dänemarks vor allem der holsteinische Bevollmächtigte. Um die Kommissionsmitglieder letztlich doch noch für eine Volksvertretung beim Bund zu gewinnen, legte Beust am 21. April 1851 einen „Spezialbericht" vor, der zugleich all jene Aspekte enthielt, die für die sächsische Bundesre-

---

[18] Ebd.; vgl. auch Mößle, Bayern (wie Anm. 16), S. 69.

[19] Österreich und Preußen je zwei Stimmen; Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg je eine Stimme; Baden und beide Hessen eine; Luxemburg, Holstein, Oldenburg, beide Mecklenburg, Nassau und Braunschweig sowie alle anderen Bundesstaaten je eine Stimme. (Sitzungsbericht der 1. Kommission, Dresden, 11. Januar 1851, Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes (künftig: QGDB) III/1, 35, S. 151–152); Josef Weiskirchner, Die Dresdener Konferenzen 1850/51, masch. schr. phil. Diss. Wien 1928, S. 71–78.

[20] Darlegung der Gründe für und gegen die Einführung einer Volksvertretung am Bunde, Beilage A zu: Bericht der 2. Kommission, Dresden, 25. April 1851, QGDB III/1, 82, S. 444–455.

[21] Ebd., S. 454.

[22] Ebd., S. 453.

[23] Ebd., S. 455.

formpolitik in bezug auf die Volksvertretung zumindest für die 1850er Jahre maßgeblich blieben.[24]

Schon bei Konferenzbeginn waren sich Schwarzenberg, Pfordten und Beust einig, daß zur Stabilisierung des Bundes die einzelstaatlichen Verfassungen an die Bundesverfassung anzugleichen und in diesem Zusammenhang die revolutionären Einflüsse der Jahre 1848/49 – insbesondere die liberalen Wahlgesetze – zu tilgen seien. Dieses Ziel sowie das *allgemein gefühlte und anerkannte Bedürfniß einer gleichförmigen Gesetzgebung der deutschen Bundesstaaten*[25] wäre nur auf verfassungsmäßigem Wege und daher durch eine Bundesvolksvertretung zu erreichen. Ihr Kompetenzbereich müsse sich gleichfalls an den Grundgesetzen des Deutschen Bundes, insbesondere an Artikel 6 der Bundesakte und Artikel 64 der Wiener Schlußakte, orientieren, wonach die sogenannten gemeinnützigen Anordnungen ohnehin in den Aufgabenbereich des Bundes fielen. Speziell dachte hier der sächsische Außenminister an Gesetze über den Schutz geistigen Eigentums, die Patentgesetzgebung, Gesetze über Freizügigkeit, Heimatrecht und Auswanderung sowie das Zivil- und Kriminalrecht. Der Bundesversammlung komme dabei die Aufgabe zu, die Beschränkung der Volksvertretung auf eben diese Betätigungsfelder strengstens zu überwachen. *Wenn nun die vorgeschlagene Versammlung von Delegirten der Ständekammern nur in einzelnen ausnahmsweisen Fällen einberufen wird, wenn sie sich nur mit den ihr von der Bundesversammlung vorgelegten Entwürfen zu befassen hat, wenn ihr alle und jede Initiative verfassungsmäßig entzogen ist, wenn sie mit keinem verantwortlichen Ministerium zu thun hat, wenn endlich ihre Berathungen nicht öffentlich gepflogen werden dürfen, so müßte es doch in der That sich wunderbar fügen, wenn eine solche Versammlung zu einer zweiten Paulskirche werden sollte.*[26]

Beust formulierte zugleich auch die organisatorische Zusammensetzung der Delegiertenversammlung. Danach sollten Österreich und Preußen je zwanzig, Bayern sieben und alle übrigen Staaten nach ihrer Vertretung im Bundesplenum vier bis einen Vertreter entsenden. Die Vertretung hätte sich aus hundert Delegierten zusammengesetzt.[27]

Die wesentliche Ursache dafür, daß Beusts Vorschläge zur Volksvertretung hinter der Münchener Übereinkunft zurückblieben,[28] war in der Entwicklung vor und während der Dresdener Konferenz zu suchen. Es hatte

---

[24] Müller, Reform (wie Anm. 6), S. 232.

[25] Specialbericht, die Vertretung am Bunde betreffend, an die zweite Commission im besonderen Auftrage erstattet von dem Königlich Sächsischen Bevollmächtigten, Beilage B zu: Bericht der 2. Kommission, Dresden, 19. April 1851, QGDB III/1, 82, S. 456–463, hier S. 459.

[26] Ebd., S. 460.

[27] Ebd., S. 461.

[28] So Müller, Reform (wie Anm. 6), S. 233.

sich gezeigt, daß neben den deutschen Großmächten auch eine Reihe von Mittel- und Kleinstaaten – insbesondere Bayern – auf keine Bundesvolksvertretung einzugehen bereit waren. Wenn überhaupt, erschien nur eine Delegiertenversammlung mit äußerst beschränkten Kompetenzen denkbar. Die Darlegungen Beusts verdeutlichten, daß mit dem Hinweis auf die Paulskirche jedes sachliche Argument für eine Bundesdelegiertenversammlung von vornherein auszulöschen war. Allein die Tatsache, daß der Beustsche Spezialbericht sowohl vom österreichischen Bevollmächtigten auf der Dresdener Konferenz, Carl Graf Buol-Schauenstein, als auch von Schwarzenberg abgelehnt[29] und in der zweiten Kommission nicht mehr zur Diskussion vorgelegt wurde, zeigt, daß eine Nationalvertretung mit Initiativ- und eingeschränktem Budgetrecht, wie sie noch die Münchener Übereinkunft vorsah, keine Realisierungschancen besaß. Nur ein Projekt, welches die anlaufende Reaktionspolitik Österreichs und Preußens mit bundespolitischen Reformelementen verband, war zu diesem Zeitpunkt noch vorstellbar.

In seiner konzeptionellen Bedeutung für die Bundesreformpolitik Beusts wurde der Spezialbericht zur Volksvertretung beim Deutschen Bund noch durch das der Dresdener Konferenz vorgelegte Projekt zum Bundesgericht übertroffen. Während die auf Kombination von reformerischen und konservativ-reaktionären Elementen basierenden Vorschläge vor allem Beusts Bundesreformpolitik der 1850er Jahre bestimmten und mit Einsetzen der „Neuen Ära" der gemäßigt konservative Grundtenor der Beustschen Bundes- und Bundesreformpolitik mehr und mehr dominierte, blieb der Plan zum Bundesgericht weitgehend unverändert bis 1866 gültig. Er wurde durch den Leiter des Sächsischen Hauptstaatsarchivs und Studienfreund Beusts, Carl von Weber, ausgearbeitet. Dieser unterbreitete seinen, nach genauen Vorgaben Beusts entstandenen Entwurf der vierten Kommission der Dresdener Konferenz, in der die Errichtung eines Bundesgerichts diskutiert wurde. Danach erhielt das Bundesgericht Entscheidungsgewalt bei Streitigkeiten zwischen der Bundesversammlung und den Regierungen der Einzelstaaten, zwischen verschiedenen Einzelstaaten, bei der Regelung von Thronfolgestreitigkeiten, bei Klagen von Privatpersonen oder Korporationen gegen einzelne und mehrere Regierungen oder gegen den Bund sowie für die Auslegung der unter Bundesgarantie stehenden Landesverfassungen.[30]

---

[29] Schwarzenberg an Buol, Wien, 4. Mai 1851, Österreichisches Staatsarchiv, Abt. Haus–, Hof- und Staatsarchiv (künftig: HHStA) Wien, PA II 92, 255r.

[30] Bericht der 4. Kommission, Dresden, 28. April 1851, QGDB III/1, 86, S. 488–491, hier S. 489–490; vgl. Hartmut Mueller-Kinet, Die höchste Gerichtsbarkeit im deutschen Staatenbund 1806–1866 (Europäische Hochschulschriften, Reihe III, Bd. 59), Frankfurt a.M. 1975, S. 198–199.

Politische Brisanz bargen vor allem die daraus ableitbaren Ansprüche der mediatisierten Fürsten gegen ihre Regierungen sowie die Entscheidungsmöglichkeit bei einzelstaatlichen Verfassungsstreitigkeiten in sich. Der letzte Punkt war nicht nur umstritten, weil er die Lösung von Verfassungskonflikten an ein außerhalb des Einflußbereiches der einzelstaatlichen Regierungen liegendes „Bundesverfassungsgericht" delegierte,[31] sondern auch, weil die nicht unter Bundesgarantie stehenden Landesverfassungen weiterhin nach den Grundsätzen zum Schiedsgericht von 1834 zu behandeln waren.[32] Damit war einerseits das angestrebte Ziel eines einheitlichen Rechtsprinzips verfehlt[33] und andererseits schien der Entwurf das monarchische Prinzip zu unterlaufen.

Von entscheidender Bedeutung für die Reformpolitik und zugleich bestimmend für deren politische Realisierbarkeit war die Stellung der Bundesversammlung gegenüber dem Bundesgericht. Während die Reichsverfassung vom 28. März 1849 dem Reichsgericht die Zuständigkeitsentscheidung selbst überließ, fiel nach dem Dreikönigsbündnis die Entscheidung, „ob über die etwaigen Beschwerden eine Vermittlung zu versuchen, oder solche an das Bundes-Schiedsgericht zu verweisen"[34] sei, dem Verwaltungsrat zu. Eine durchaus interessante Problemlösung fand die vierte Kommission der Dresdener Konferenz. Das Bundesgericht solle in allen privat- und staatsrechtlichen Fragen über seine Kompetenz unter der Einschränkung selbst entscheiden, daß die Bundesversammlung nachträglich *wegen mangelnder Competenz des Bundesgerichts die Einstellung des Verfahrens anordnen*[35] könne. Doch erschien es angesichts der seit 1848/49 gestiegenen Bedeutung der öffentlichen Meinung jetzt weit schwieriger, im Gegensatz zu einer prinzipiellen Kompetenzentscheidung durch die Bundesversammlung dem Bundesgericht in brisanten bundespolitischen Fragen die Entscheidungsgewalt nachträglich zu entziehen.[36]

Indem der sächsische Außenminister den resultatlosen Abbruch der Dresdener Konferenz verhinderte und die Beratungsergebnisse als Ausgangspunkt für weitere Reformerörterungen an die Bundesversammlung

---

[31] Müller, Dresdener Konferenz (wie Anm. 14), S. LXVI.

[32] Carl von Weber, Tagebücher Bd. 3, 21. März 1851, SHStA Dresden, NL Carl von Weber, 55[v].

[33] Müller, Dresdener Konferenz (wie Anm. 14), S. LXVI-LXVII.

[34] Bündnisvertrag zwischen Preußen, Sachsen und Hannover, 26. Mai 1849, Artikel III., § 3., Abs. 3. Huber, Dokumente 1 (wie Anm. 3), 172, S. 428.

[35] Bericht der 4. Kommission, Dresden, 28. April 1851, QGDB III/1, 86, S. 490.

[36] *Ob indes auch mit diesen Einschränkungen dem angedeuteten Übel in dieser Zeit allgemeiner Begriffsverwirrung auch nur einigermassen gesteuert und man insonders vor Übergriffen auf das politische Feld gesichert sein dürfte, erscheint mir mehr als zweifelhaft.* (Buol an Schwarzenberg, Dresden, 18. März 1851, HHStA Wien, PA II 90, 612[r-v]).

überwiesen wurden, war das Dresdener Reformprogramm gleichsam zum Maßstab für alle bis 1866 vorgelegten Vorschläge zur Reform des mitteleuropäischen Staatenbundes geworden.

II. Die bundesreformpolitischen Konzeptionen Beusts 1855–1857

Bundesreform am Ende des Krimkrieges – Die Volksvertretung

Als im Mai/Juni 1851 alle deutschen Bundesstaaten ihre Vertreter zur Fortsetzung der Bundestätigkeit nach Frankfurt a.M. entsandt hatten, war noch keineswegs klar, ob der Bund sein vorhandenes Reformpotential nutzen und zumindest in Teilbereichen das Dresdener Reformprogramm umsetzen oder ob er auf einen rein repressiven, allein auf die Bekämpfung der liberalen und nationalen Bewegungen beschränkten Kurs einschwenken werde. Die Hoffnungen der Mehrzahl der mittel- und kleinstaatlichen Regierungen auf Fortsetzung der Bundesreformdiskussion im Rahmen der Bundesversammlung erfüllte sich nicht. Obwohl auch der österreichische Bundestagsgesandte bei seiner Regierung den Weg *wirklich praktische*[r], *nützliche*[r] *Neuerungen*[37] auf Bundesebene empfahl, steuerten die Kabinette der beiden deutschen Großmächte eine reaktionäre Politik des Bundes an. Doch fanden beide Kabinette auf Dauer weder zu einem gemeinsamen politischen Handeln in der Bundesversammlung noch zu der im Vormärz erfolgreich praktizierten Politik der Vorverständigung in relevanten bundespolitischen Fragen. Insbesondere die gegensätzlichen politischen Machtinteressen Österreichs und Preußens führten dazu, daß die Diskussion um einen institutionellen Ausbau des Bundes innerhalb der Bundesversammlung fast vollständig zum Erliegen kam.

Die 1849/50 durch die europäischen und deutschen Mächte anerkannte Bedeutung des Deutschen Bundes für die Aufrechterhaltung des auf dem Wiener Kongreß geschaffenen europäischen Systems der Wiener Ordnung sowie die existentielle Bedeutung dieses Systems für die Stellung der Habsburgermonarchie als europäische und deutsche Großmacht deutete darauf hin, daß eine aktive Bundespolitik weit mehr die Stellung Österreichs als die Preußens stärken würde. Vorrangiges Ziel des neuen preußischen Bundestagsgesandten, Otto von Bismarck, war daher, die föderale Ausbildung des Bundes zu hemmen. Begünstigt wurde diese Blockadepolitik durch die geringe Bereitschaft der deutschen Mittel- und Kleinstaaten, mit einer gemeinsamen, abgestimmten Politik zum Ausbau der föderalen Bundesstruktur beizutragen.

---

[37] Thun an Schwarzenberg, Frankfurt a.M., 19. Mai 1851, QGDB III/2, 5, S. 43–45, hier S. 45.

Der Antagonismus der deutschen Großmächte, der trotz anfänglich gemeinsamer Reaktionspolitik im Bund eine Konstante bis 1866 blieb,[38] gab allen anderen deutschen Bundesstaaten gleichermaßen die Möglichkeit und den Zwang zu einer koordinierten Politik beim Bund. Während die Diskussion um die Reform des Deutschen Bundes unmittelbar nach 1851 vor allem auf diplomatischer und regierungsinterner Ebene geführt worden war, wurden im Verlauf des Krimkrieges auch in der politisch interessierten Öffentlichkeit die Reformforderungen lauter. Wesentliche Ursache dafür war die durch den preußisch-österreichischen Gegensatz bedingte vergleichsweise geringe Durchschlagskraft der Reaktionspolitik, die mit den 1854 verabschiedeten Bundesgesetzen über Presse und Vereinswesen weitgehend zu Ende ging.[39] Bedeutender war, daß infolge der Revolution von 1848/49 die Grundgesetze des Bundes von 1815 und 1820 den außen-, national- und wirtschaftspolitischen Anforderungen nicht mehr stand hielten. Deutlich hatte sich dies während der Krise des Deutschen Zollvereins 1852 und vor allem seit Beginn des Krimkrieges 1853 gezeigt. Der äußere politische Druck, aber auch der innere Wille veranlaßten die mittelstaatlichen Kabinette zur Koordinierung ihrer politischen Anstrengungen im Rahmen von Ministerkonferenzen. Hauptinitiator dieser zu Teilerfolgen führenden mittelstaatlichen Koalitionspolitik war der sächsische Außenminister. Beust war dabei bemüht, über die tagespolitischen Fragen hinaus seine Ministerkollegen auf eine langfristige mittelstaatliche Bundes- und Bundesreformpolitik festzulegen. Dies schien im Rahmen der Bamberger Konferenz (26.–30. Mai 1854) gelungen zu sein.[40] Die in Bamberg vertretenen Minister aus Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Kurhessen, Hessen-Darmstadt und Nassau hatten sich auf ein Zusatzprotokoll zum Bamberger Konferenzprotokoll verständigt, wonach zur Annäherung der mittelstaatlichen Regierungsstandpunkte und zu deren Vertretung am Bundestag Ministerkonferenzen in regelmäßigen Abständen abgehalten werden sollten. Ungeachtet dieses Erfolges zeigte sich allerdings, daß eine politische Kommunikationsstruktur für eine abgestimmte mittelstaatliche Politik auf Bundesebene, die über eine Verständigung in konkreten politischen Fragen hinausging, keineswegs die ungeteilte Zustimmung der mittelstaatlichen Kabinette fand.

Parallel zu den Reformbemühungen der deutschen mittelstaatlichen Regierungen waren mit abnehmendem reaktionären Druck die Reform-

---

[38] Jürgen Müller, Einleitung zu: Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes, Für die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften hrsg. von Lothar Gall, Abt. 3, Bd. 2, Der Deutsche Bund zwischen Reaktion und Reform 1851–1858, bearb. von Jürgen Müller, München 1998, S. XLV.

[39] Ebd., S. LI.

[40] Vgl. dazu John R. Davis, The Bamberg Conference of 1854: A Re-Evaluation, in: European History Quarterly 28 (1998), 81–107.

forderungen in den Kammern der Einzelstaaten, der liberalen, der konservativen und auch in der regierungsnahen Presse stärker geworden. Das Motiv für eine mittelstaatliche Bundesreforminitiative entwickelte sich daher nicht aus dem koordinierten Handeln während der orientalischen Krise, sondern aus einem Artikel der „Oesterreichischen Zeitung" vom 14. September 1855, worin die Möglichkeit einer österreichischen Reforminitiative erörtert wurde. Ungeachtet der in der Presse immer wieder auftauchenden Bundesreformdiskussion erregte dieser Artikel die besondere Aufmerksamkeit der bayerischen Politik. Bei dem zugunsten Österreichs verschobenen mitteleuropäischen Kräfteverhältnis ließ eine durch Wien initiierte Bundesreform gravierende Konsequenzen für die Mittelstaaten erwarten. Obwohl Pfordten[41] seine Abneigung gegen Bundesreformdiskussionen deutlich machte und Buol, nunmehr in der Stellung des österreichischen Außenministers, eine *Umgestaltung der Bundeseinrichtungen im Sinne der liberalen Doctrinen*[42] und damit die von Sachsen, Württemberg und Bayern befürwortete parlamentarische Institution auf Bundesebene prinzipiell ablehnte, konnte aufgrund des öffentlichen Drucks, insbesondere durch die Aufforderung der bayerischen Kammern, die Reformdebatte nicht mehr umgangen werden.

Die Bundesreforminitiative Beusts stand in unmittelbarem Zusammenhang mit den militärischen Entscheidungen auf der Krim. Nach der Einnahme der russischen Schwarzmeerfestung Sevastopol am 8. September 1855 durch die alliierten Truppen hatte der sächsische Außenminister das Gespräch mit Buol gesucht und neben seinen Ansichten zur orientalischen Frage auch diejenigen zur Politik des Bundes und zur Bundesreform dargelegt. In seiner Argumentation trat er für *ein kräftiges Auftreten des Bundes in allen inneren deutschen Fragen, namentlich Verfassungsangelegenheiten*[43] ein. Beust ging auf die erstmals seit 1848/49 wiedererstarkte öffentliche Bundesreformdiskussion ein und sah wie schon bei der Dresdener Konferenz das wesentliche Hindernis für einen Ausbau der föderalen Bundesstrukturen in der Divergenz zwischen der Bundesverfassung und

---

[41] Bose an Beust, München, 11. Oktober 1855, SHStA Dresden, AM 928, 1r; Pfordten an Maximilian II., München, 2. Oktober 1855, BHStA München, MA 24605, 5r–6v.

[42] Gleichzeitig versäumte es Buol nicht, eine massive Drohung gegen die Verweigerungshaltung der Mittelstaaten auszusprechen: *Man glaubt sich in Wien nicht zu täuschen, wenn man die Zukunft des föderativen Systems in Deutschland als vorzugsweise abhängig von dem Verhalten des deutschen Bundes in dieser weitragenden Frage betrachte. Oesterreichs Antheilnahme an derselben beruht auf wohlbegründeten Interessen, auf festen Überzeugungen und auf demgemäß eingegangenen Verbindlichkeiten, und es komme daher wesentlich darauf an, ob die Fürsten Deutschlands den Entschluß fassen würden, mit der Stellung, welche der Kaiser von Oesterreich bereits einnehme, sich zu vereinigen.* (Buol an Apponyi, Wien, 10. Oktober 1855, SHStA Dresden, AM 928, 3r–4r; Druck: QGDB III/2, 74, S. 334–337).

[43] Blittersdorf an Buol, Dresden, 23. September 1855, HHStA Wien, PA V 21, 609v.

den Verfassungen der einzelnen Bundesstaaten. Um den *nöthigen Einklang zwischen Bundesverfassung und Einzelverfassungen*[44] zu erzeugen, unterbreitete der sächsische Minister zwei Alternativvorschläge:

1. *Entweder durch eine Art Vertretung der Kammern der verschiedenen Staaten, bei dem Bundestage, wodurch also alle wichtigen Debatten an der Spitze des Bundestages konzentriert würden, oder*
2. *durch eine Kräftigung des Bundestages von Seiten der Regierungen, und durch ein kräftiges Auftreten derselben gegen die bedenklichen Kammerzustände in einzelnen Ländern; die Wichtigkeit der Kammerverhandlungen würde z.B. auch dadurch sehr abnehmen, daß der Bund den Grundsatz durchführt: die Genehmigung der Landstände soll zu der Erhebung und Einbringung des gewöhnlichen Budgets nicht mehr nöthig sein, sondern nur zu einer Vermehrung desselben. Ueberhaupt müßte die Volksvertretung in allen deutschen Staaten auf denselben Principen beruhen.*[45]

Neben dem Gleichklang von Bundesverfassung und Landesverfassungen plädierte Beust im besonderen für die *Herstellung durchgehend geregelter Rechtszustände*[46] und in diesem Zusammenhang für die Errichtung eines Bundesgerichts nach dem Entwurf der Dresdener Konferenz.

Die sächsischen Vorschläge zur Bundesreform reagierten nicht nur auf die gegenwärtige deutsche und europäische Lage, sondern speisten sich auch aus den Befindlichkeiten der Mittelstaaten während der wechselvollen Entwicklungen im Verlauf des Krimkrieges. Da Beust seinen Bundesreformvorschlag mit der durch die deutschen Vormächte betriebenen Reaktionspolitik verknüpfte, nutzte er zugleich dessen „negativ integrierend[es]"[47] Potential. Eine Unterstützung durch Österreich und Preußen war dennoch nicht zu erwarten.

Trotz der Ministerkonferenzen der Mittelstaaten in Darmstadt – während der Zollvereinskrise vom 4. bis 6. April 1852 – und Bamberg gingen die Ansichten der mittel- und kleinstaatlichen Kabinette weit auseinander. Während der hessisch-darmstädtische Ministerpräsident, Reinhard von Dalwigk zu Lichtenfels, die Errichtung eines Bundesgerichts als Reform vollkommen ausreichend empfand,[48] hielt der sächsisch-weimarische Ministerpräsident, Bernhard von Watzdorf, eine Volksvertretung beim Bund nur bei einer umfassenden Umgestaltung des Bundes für

---

[44] Beust an Könneritz, Dresden, 19. Oktober 1855, SHStA Dresden, AM 928, 26^{r}; Druck: QGDB III/2, 79, S. 356–362, hier S. 360.

[45] Blittersdorf an Buol, Dresden, 17. Oktober 1855, HHStA Wien, PA V 21, 630^{r-v}; Druck: QGDB III/2, 78, S. 354–356, hier S. 356.

[46] Beust an Könneritz, Dresden, 19. Oktober 1855, (wie Anm. 44), 27^{r}.

[47] Siemann, Staatenbund (wie Anm. 7), S. 398.

[48] Lützow an Buol, Darmstadt, 31. Oktober 1855, HHStA Wien, PA VII 56, 186^{r-v}.

zweckmäßig und machte jede Bundesreforminitiative von einer österreichisch-preußischen Vorverständigung abhängig.[49]

Zur Realisierung seiner Reformvorschläge mußte Beust vor allem aber um ein einheitliches Auftreten der Mittelstaaten bemüht sein. Voraussetzung dafür war eine Vorverständigung mit Bayern, das innerhalb der mittelstaatlichen Koalition eine formal führende Rolle übernehmen sollte. Insofern kam der bayerischen Haltung gegenüber der sächsischen Bundesreformpolitik eine zentrale Bedeutung zu. Obwohl sich die sächsische und die bayerische Politik gleichermaßen für eine Bundesreform aussprachen, konnte über den Weg und das letztlich anzustrebende Ziel keine Einigung gefunden werden. Während Pfordten durch eine gemäßigte Bundesreform sowohl die innerbayerische Opposition als auch die Bundesreformbewegung zu befriedigen suchte und Reformschritte hauptsächlich auf die sogenannten materiellen Angelegenheiten beschränkt sehen wollte, trat Beust unter Ausnutzung der europäischen Lage für den Ausbau einer informellen mittelstaatlichen Ebene ein. Ziel war dabei die institutionelle Erweiterung des Bundes. Insbesondere von einer Bundesvolksvertretung erwartete der sächsische Minister eine Stabilisierung des Deutschen Bundes gegenüber den liberalen und nationalen Bewegungen.

Die differierenden reformpolitischen Zielvorstellungen traten Mitte November 1855 deutlich zutage, als Bayern mit einer Reforminitiative hervortrat, die sich auf die Harmonisierung von in allen deutschen Staaten bestehenden Gesetzen und die gemeinsamen materiellen Interessen bezog.[50] Wenngleich sich das sächsische und das bayerische Reformkonzept keineswegs gegenseitig ausschlossen, so spiegelten sie dennoch die Differenzen bei der Bewertung der politischen Realisierungsmöglichkeiten

---

[49] Watzdorf an Graf Beust, Weimar, 4. November 1855, Thüringisches Hauptstaatsarchiv (künftig: ThHStA) Weimar, D 2184a, 218a^{r}–218c^{r}.

[50] Pfordten beauftragte den bayerischen Bundestagsgesandten, Carl Freiherrn von Schrenk, die folgenden Reformfragen mit den Bundestagsgesandten anderer deutscher Staaten zu diskutieren: 1. Eine Angleichung der verschiedenen Heimat- und Ansässigkeitsgesetze der deutschen Staaten; 2. Eine gesamtdeutsche Organisation der Auswanderung. Die Auswanderer sollten in Gegenden geleitet werden, in denen sie ihre Existenz sichern, ihr Deutschtum und die politische und kommerzielle Verbindung zum Vaterland erhalten konnten; 3. Aufgrund der Bedeutung des Handels sollte eine allgemeines deutsches Handelsgesetzbuch, eine gemeinsame Patentgesetzgebung, gemeinsame Bestimmungen über Messen und Jahrmärkte, über Hausierhandel u.ä. ausgearbeitet werden; 4. Gemeinsame Regelung der Münz-, Maß- und Gewichtsverhältnisse; 5. Aufgrund der verschiedenen Rechtszustände im Deutschen Bund sollte eine allgemeine Gesetzgebung über die Vollziehbarbeit rechtskräftiger Urteile erarbeitet werden. (Pfordten an Schrenk, München, 10. November 1855, BHStA München, MA 24605, 33^{r}–34^{v}; Druck: QGDB III/2, 86, S. 382–384).

Am 21. Februar 1856 stellte Bayern in der Bundesversammlung die Anträge über Ansässigmachung und Heimatverhältnisse, Auswanderung und zur Handelsgesetzgebung. (Prot. d. DBV, 8. Sitzung, 21. Februar 1856, §§ 69–71, S. 226–228).

für eine institutionelle Reform des Deutschen Bundes wider und brachten damit die verschiedenen bundespolitischen Grundpositionen zum Ausdruck. Pfordten ging dabei von der Vorstellung aus, daß Bayern auch über den Zerfall des Deutschen Bundes hinaus seine Souveränität sichern könne.

Das Ende des Krimkrieges wirkte belebend auf die Diskussion um die politische Reform des Deutschen Bundes. Ausschlaggebend wurde dafür die komplizierte Stellung Österreichs im Konzert der europäischen Mächte. Gleichermaßen um die Sicherung des Status quo an der Donau und auf dem Balkan sowie um die regionale Eindämmung des Krieges auf die Halbinsel Krim bemüht, war die Wiener Außenpolitik gegen eine Verstärkung des russischen Einflusses im Osmanischen Reich aufgetreten. In Verfolgung dieses außenpolitischen Kurses hatten österreichische und osmanische Truppen gemeinsam die Donaufürstentümer besetzt. Zusätzlich unterstrich Wien im Dezember 1854 seine Anlehnung an die Westmächte mit dem Beitritt zum englisch-französischen Bündnis. Da sich Österreich zu einer aktiveren Kriegsteilnahme aber nicht entschließen konnte und wollte, sah es sich dem zunehmenden Mißtrauen beider Kriegsparteien gegenüber.[51] Die isolierte Stellung, in die Österreich aufgrund der französisch-russischen Annäherung in der Endphase des Krimkrieg geraten war, mußte zwangsläufig zu einer verstärkten österreichischen Orientierung auf Mitteleuropa führen. Gleichgültig, ob sich die Wiener Politik hierbei für eine Annäherung an Preußen oder die Mittelstaaten entscheiden würde, Rückwirkungen auf die Bundespolitik waren in jedem Falle zu erwarten.

Wenn sich auch seit Oktober 1855 die Haltung der Regierungen der deutschen Einzelstaaten zur Bundesreform kaum verändert hatte, so hoffte Beust eine Annäherung Österreichs an die deutschen Mittelstaaten mit der Forderung nach Reform des Deutschen Bundes koppeln zu können. Im unmittelbaren Anschluß an die Pariser Konferenz unterstrich Beust in einem Gespräch mit dem österreichischen Außenminister Graf Buol seinen reformpolitischen Kurs. Die deutschen Verhältnisse litten, so Beust, an der *Vielseitigkeit der Verfassungen*[52], und eine Lösung in dieser Frage sei dringend geboten. Buol wies die sächsische Forderung zwar erneut als zu

---

[51] Winfried Baumgart, Der Friede von Paris. Studien zum Verhältnis von Kriegführung, Politik und Friedensbewahrung, München-Wien 1972, S. 69–77; Paul W. Schroeder, Austria. Great Britain and the Crimean War. The Destruction of the European Concert, Ithaca-London 1972, S. 200–231.

Auch Preußen blieb während des Krimkrieges neutral und mußte durch die Westmächte Beschränkungen seiner europäischen Großmachtstellung hinnehmen. Da es aber nicht unmittelbar in die orientalische und die italienische Frage eingebunden war, hatte dies nach dem Krimkrieg für die europäische Stellung Preußens – im Gegensatz zu Österreich – weniger Konsequenzen.

[52] Gise an Maximilian II., Dresden, 20. April 1856, BHStA München, MA 2831.

großen Eingriff in die Souveränitätsrechte der deutschen Staaten zurück, entsandte zugleich aber den Sohn des früheren Staatskanzlers, Richard Fürst Metternich, zur gezielten Einflußnahme auf die mittelstaatliche Bundesreformdebatte als außerordentlichen Gesandten nach Dresden. Die Ansichten zwischen Dresden und Wien lagen weit auseinander. Während Beust die Reform zur Stabilisierung des Bundes in kommenden Krisensituationen, aber auch gegenüber den nationalen und liberalen Bewegungen forcierte, griff Buol auf die österreichische Bundespolitik von 1851 zurück, da eine Belebung der Bundestätigkeit zwangsläufig die Rolle Österreichs als Bundespräsidialmacht stärken mußte.

Nachdem sich Beust mit dem sächsisch-weimarischen Ministerpräsidenten, Bernhard von Watzdorf, der zur Tochter des Großherzogs und preußischen Kronprinzessin Augusta ausgezeichnete Beziehungen unterhielt, über die sächsisch-weimarische und die preußische Haltung zur Bundesreform verständigt hatte, vermutete er hinter den Sondierungen Metternichs nun eine Reforminitiative Wiens. Mit seiner Denkschrift zur Bundesreform vom Juni 1856 hoffte Beust seinerseits Einfluß auf die österreichische Reformpolitik ausüben und gleichzeitig die gouvernementale Bundesreformdiskussion nach dem Ende des Krimkrieges neu beleben zu können.

Noch stärker als 1855 waren in die Denkschrift von 1856 neben den konstitutionellen Erfahrungen der deutschen Mittelstaaten vor allem die während der orientalischen Krise von 1853 bis 1856 gesammelten Erkenntnisse eingeflossen. Obwohl die drei deutschen Faktoren – Österreich, Preußen, „Drittes Deutschland" – in dieser europäischen Krise sehr eigene Interessen verfolgten, hatte sich dennoch gezeigt, daß auf der europäischen Rechtsgrundlage des Deutschen Bundes eine ausgleichende Wirkung auf die beiden deutschen Großmächte erzielt werden konnte. Insbesondere die deutschen Mittelstaaten demonstrierten nicht nur ihren unbedingten Friedenswillen, sondern zugleich, daß mit Hilfe des deutschen Gleichgewichts die europäische Mächtebalance zu erzeugen und zu sichern war.[53] Das Funktionieren der Wiener Ordnung, welche durch den Krimkrieg nicht außer Kraft gesetzt wurde,[54] bedingte ferner die gegenseitige Abhängigkeit der drei deutschen Faktoren bei der Umsetzung ihrer jeweils eigenen politischen Interessen. Der fortgesetzte europäische Wille, am System der Wiener Ordnung festzuhalten, zwang jede mittelstaatliche Bundesreforminitiative in den Rahmen des föderalen mitteleuropäischen Staatenbundes.

Beust war davon ausgegangen, daß der den Krimkrieg beendende Pariser Friedensschluß (30. März 1856) bereits den Keim erneuter Verwicklung in

---

[53] Anselm Doering-Manteuffel, Vom Wiener Kongreß zur Pariser Konferenz. England, die deutsche Frage und das Mächtesystem 1815–1856 (Veröffentlichungen des Deutschen Historischen Instituts London 28), Göttingen-Zürich 1991, S. 241–245.

[54] Baumgart, Friede von Paris (wie Anm. 51), S. 246–248.

sich trage und daß es daher im Interesse des Staatsorganismus dringend geboten sei, *die ungesunden Elemente beizeiten daraus zu entfernen und jenes natürliche Gleichgewicht zu gewinnen, welches allein Ernste Erschütterungen überdauert*[55]. Beust sprach sich neuerlich dafür aus, die Bundesverfassung und die Verfassungen der Einzelstaaten aufeinander abzustimmen. Nur so würde sich unter den Bundesregierungen die Einsicht festigen, *daß Dasjenige, was man in der Regel unter Bundesfragen versteht, keineswegs eine nur der Bundesverfassung und ihren Organen geltende Bedeutung hat; sondern daß die politischen Zustände der einzelnen deutschen Länder in steter Wechselwirkung mit der Behandlung der Bundesangelegenheiten stehen und daß Beides sich fortwährend gegenseitig bedingt.*[56]

Ein derartiges Ineinandergreifen von Bundesverfassung und Einzelverfassungen konnte nicht ohne Wirkungen auf die souveräne monarchische Gewalt bleiben. Doch sah der sächsische Minister – der konservativen Staatstheorie Friedrich Julius Stahls[57] durchaus folgend – gerade darin einen wesentlichen Beitrag zur gleichmäßigen Verlängerung des monarchischen (und föderalen) Prinzips der Einzelstaaten auf die Bundesebene.[58] Der vorurteilsfreie Beobachter, so Beust, werde erkennen, *daß ein Bund gleichberechtigter Staaten, dessen Charakter und Zweck wesentlich darauf beruht, die Selbständigkeit der einzelnen Staaten, behufs ihrer freien und eigenthümlichen Entwickelung sicher zu stellen, nicht zugleich diejenigen Elemente in sich aufnehmen und entfalten kann, welche geeignet wären, einem solchen Bundesorganismus die Spannkraft einer ständigen Bundesregierung zu verleihen; daß jedoch nichtsdestoweniger jene Verfassung, welche der Staatenbund allein verträgt, eine sehr heilsame genannt zu werden verdient, indem sie nach Außen ein unauflösliches Band und eine gemeinsame Vertheidigung gewährleistet, und nach Innen die nöthige Vermittlung darbietet, um die Aufgabe sämmtlicher Staaten und Regie-*

---

[55] Beusts Denkschrift zur Bundesreform, Dresden, o.D. [Juni 1856], SHStA Dresden, Ges. Wien 124, (die Denkschrift umfaßt 36 Seiten), S. 3; Druck: QGDB III/2, 102, S. 454–470, hier S. 455.

[56] Ebd., S. 3–4; Druck: QGDB III/2, 102, S. 455–456.

[57] Friedrich Julius S t a h l, Das monarchische Princip. Eine staatsrechtlich-politische Abhandlung, Heidelberg 1845, S. 1–2, 32–34; vgl. Wilhelm F ü ß l, Professor in der Politik: Friedrich Julius Stahl (1802–1861). Das monarchische Prinzip und seine Umsetzung in der parlamentarischen Praxis (Schriftenreihe der historischen Kommission der Bayerischen Akademie der Wissenschaften 33), Göttingen 1988, S. 44–50.

[58] *daß die Unterordnung unter die Bundesgewalt, ohne vorherige Betheiligung an deren Beschlüssen (und darum handelt es sich doch zuletzt) ein mit dem monarchischen Prinzip unvereinbares Ansinnen begründet und die monarchischen Verfassungen in den zu dieser Rolle ausersehenen Ländern zu allmählichen Auflösung bringt.* (Beusts Denkschrift (wie Anm. 55), S. 6; Druck: QGDB III/2, 102, S. 456).

rungen zu erleichtern und die Interessen der Völker durch Verschmelzung zu fördern.[59]

Dem monarchischen Prinzip war damit gleichsam eine Mittlerfunktion zugewiesen, die nicht ohne Wirkung auch auf die politische Struktur der Einzelstaaten bleiben konnte. Folglich ging die Denkschrift neben der Rolle des Bundes bei den sogenannten materiellen Fragen[60] spezieller auf das Verfassungsleben der einzelnen deutschen Länder und dessen Verhältnis zur Bundesverfassung und zur Bundesgewalt ein. Es sei keineswegs seine Absicht, betonte Beust, *einen Bruch mit dem bestehenden Repräsentativsystem und einen Umsturz der bestehenden Verfassungen herbeizuführen*[61], ungeachtet dessen habe der *Aufwand von Zeit und Kräften*, den das Repräsentativsystem in Anspruch nehme, *das rechte Maß überschritten*[62]. Der sächsische Minister empfahl daher eine Verkürzung der einzelstaatlichen Landtagssessionen. Dazu sei den Kammern nicht mehr das Gesamtbudget zur Lesung und Genehmigung zu überweisen, sondern lediglich die im Vergleich zum Vorjahresbudget enthaltenen *Erhöhungen oder Abminderungen*[63].

Für die Beratung von Gesetzentwürfen schlug Beust ein ähnliches Verfahren vor. Die aus den *intelligentesten Mitgliedern der Kammern gebildeten Ausschüsse*[64] hätten die Verhandlungen mit der Regierung zu führen und sich über den Gesetzeswortlaut zu verständigen. Durch die einfache Vorlage dieses vereinbarten Ausschußberichtes würden Detailverhandlungen in der Kammer vermieden und das Gesetzgebungsverfahren bedeutend verkürzt. Im Hinblick auf eine koordinierte Gesetzgebung verschiedener deutscher Länder biete ein solches Verfahren den Vorteil, daß diese Landtagsausschüsse nach vorheriger Verständigung mit ihren Regierungen länderübergreifend zusammentreten könnten. Damit propagierte Beust das sogenannte Delegiertenprojekt zur Erarbeitung bundeseinheitlicher Gesetzentwürfe, wonach sich ein Bundesparlament aus Abgeordneten der einzelstaatlichen Kammern zusammensetzten sollte.

Daß mit der Realisierung dieser Vorschläge letztlich eine Verringerung der Rechte der einzelstaatlichen Landtage verbunden war, sah auch Beust. Obwohl der Außenminister auf das Verständnis der Kammermitglieder für

---

[59] Ebd., S. 13; Druck: QGDB III/2, 102, S. 460.

[60] Die im Bund bereits in Diskussion stehenden bayerischen Anträge zu den materiellen Fragen und die durch Beust zugesagte Unterstützung hielten ihn offenbar ab, näher auf diese Problematik einzugehen. (*Die in dieser Beziehung von der königlich-bayerischen Regierung in neuester Zeit geschehene Anregung ist ebenso dankbar anzuerkennen,* [...]." ebd., S. 20; Druck: QGDB III/2, 102, S. 463).

[61] Ebd., S. 23; Druck: QGDB III/2, 102, S. 465.

[62] Ebd., S. 26; Druck: QGDB III/2, 102, S. 466.

[63] Ebd., S. 28; Druck: QGDB III/2, 102, S. 467.

[64] Ebd., S. 29; Druck: QGDB III/2, 102, S. 467.

eine beschleunigte Regierungstätigkeit hoffte, bot er *eine größere Ausbildung localer Vertretungen, in Gestalt von Bezirks- und Gemeinde-Versammlungen*[65] zur Kompensation an.

Das Bundesgericht

Neben einer Volksvertretung auf Bundesebene gehörte auch die Errichtung eines Bundesgerichts zu den zentralen Forderungen mittelstaatlicher Bundesreformpolitik. Stärker als in seiner Bundesreformdenkschrift von 1856, in der Beust als eine der wichtigsten Aufgaben des Bundes *die Gewährung eines vollständigen Rechtsschutzes*[66] für alle Bundesglieder formulierte, ging der sächsische Minister in seiner Denkschrift vom 30. April 1857 auf die Frage des Bundesgerichts ein.

Anlaß dazu bot die Denkschrift des badischen Außenministers, Wilhelm Freiherr von Meysenbug. Meysenbug hatte unter Bezug auf die Beratungsergebnisse der vierten Kommission der Dresdener Konferenz 1850/51 sein Memorandum als Reaktion auf Beusts Denkschrift von 1856 formuliert, ging aber ausschließlich auf die Errichtung eines Bundesgerichts ein. Hauptdiskussionspunkt war auch hier die Kompetenz des Bundesgerichts. Auf Artikel 11 der Wiener Schlußakte zurückgreifend plädierte Meysenbug dafür, *die Zuständigkeit des Bundesgerichts in jedem einzelnen Falle von einem nach Stimmenmehrheit (Schl.A. Art. 11) zu fassenden Beschlusse der Bundesversammlung, als dem Organe der Gesammtheit der Bundesglieder, abhängig*[67] zu machen. In diesem Punkt trat der badische Vorschlag der Intention des Dresdener Konferenzentwurfes entgegen, der sich für eine möglichst unabhängige Stellung des Bundesgerichts ausgesprochen hatte.

Obwohl Beust in seiner Denkschrift vom Juni 1856 weitere Reformvorschläge ankündigte, hatten ihn jetzt verschiedene Gründe davon abgehalten. Neben der großen Zurückhaltung gegenüber seinem 1856er Memorandum, in der das konservative Beharrungspotential der meisten bundesdeutschen Regierungen zum Ausdruck kam,[68] waren es vor allem der geringe

---

[65] Ebd., S. 31; Druck: QGDB III/2, 102, S. 468.

[66] Ebd., S. 32; Druck: QGDB III/2, 102, S. 469.

[67] Meysenbug an Beust, Karlsruhe, 10. März 1857, SHStA Dresden, AM 928, 197^{v}; Druck: QGDB III/2, 112, S. 506–519, hier S. 509.

[68] Der sächsische Bundestagsgesandte, Julius Gottlob von Nostitz und Jänckendorf, meinte, daß ungeachtet der positiven preußischen Äußerungen die Instruktionen an Bismarck keineswegs die Möglichkeit für Beratungen zum Bundesgericht eröffneten. (Nostitz an Beust, Frankfurt a.M., 28. April 1857, SHStA Dresden, AM 928, 216^{r}).

innersächsische Rückhalt[69] sowie die aufziehende Wirtschaftskrise mit ihren verheerenden Auswirkungen auf die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse Sachsens,[70] die den Außenminister derzeit von einer neuen Reforminitiative abhielten.[71] Doch ließ die Aufforderung des österreichischen Außenministers an Beust, den badischen Vorschlag im Hinblick auf Kompetenz und Organisation des Bundesgerichts mit den Überlegungen der Dresdener Konferenz zu vergleichen und die Möglichkeiten für die Einrichtung eines Bundesgerichts zu begutachten,[72] vermuten, daß Österreich zu einem solchen Schritt bereit sei.[73]

Nach Beendigung des Krimkrieges 1856 hatte sich Österreich erwartungsgemäß bemüht, seine Position aus der Vorkriegszeit innerhalb des

---

[69] Beusts Bemühungen, durch die Einsetzung von Friedensrichtern das konservative Element in Sachsen zu stärken, stellten sich zunehmend als Mißerfolg heraus. Vor allem die Ritterschaft, die mit dieser Einrichtung politische Entschädigungen erhalten sollte, warf nun Beust in seiner Funktion als Innenminister vor, verstärkt die Bürgerschaft zu bevorzugen. (Gise an Maximilian II., Dresden, 10. Mai 1857 u. 20. April 1858, BHStA München, MA 2006, Nr. 6 u. 2007, Nr. 12).

[70] Herbert Pönicke, Zwei entscheidende Jahrzehnte sächsischer Wirtschaftsgeschichte 1850–1870, in: Hamburger Mittel- und Ostdeutsche Forschungen 1 (1957), S. 189–192; Harald Quietzsch, Vor hundert Jahren auch kapitalistische Wirtschaftskrise. Auswirkungen der Weltwirschaftskrise 1857–1859 im Kreis Grimma, in: Der Rundblick. Monatsschrift für Kultur und Heimat, Wurzen-Oschatz-Grimma 5 (1958), S. 328–330; Hans-Ulrich Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Von der „Deutschen Doppelrevolution" bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges 1849–1914, Bd. 3, München 1995, S. 94–95. Die negativen Folgen für den europäischen Handel durch den Krimkrieg trafen auch die Leipziger Messe und verstärkten damit die seit den 1840er Jahren anhaltende „Krise des Leipziger Osthandels". (Jörg Ludwig, Die Leipziger Messe in den ersten Jahrzehnten des Zollvereins (1834–1860), in: Hartmut Zwahr, Thomas Topfstedt, Günter Bentele (Hrsg.), Leipzigs Messen 1497–1997. Gestaltwandel-Umbrüche-Neubeginn, Teilband 1: 1497–1914, (Geschichte und Politik in Sachsen 9/1), Weimar-Köln-Wien 1999, 353–355). Die Leipziger Jubilate-Messe von 1857 schätzte der hessisch-darmstädtische Generalkonsul, Wilhelm Sulzer, als eine der schlechtesten Messen seit mehrerer Jahren ein. (Sulzer an Dalwigk, Leipzig, 15. Mai 1857, Hessisches Staatsarchiv Darmstadt, G 1, 105/2).

[71] Gegenüber dem russischen Außenminister Alexander Fürst Gorčakov beklagte Beust die europäischen Unabhängigkeitsbestrebungen Bayerns und Hannovers und meinte *La Saxe se recueille!* und werde später auf die deutschen Angelegenheiten zurückkommen. (Metternich an Rechberg, Dresden, 19. März 1857, HHStA Wien, PA I 533c).

[72] Buol an Metternich, Wien, 4. April 1857, SHStA Dresden, AM 928, 201^{r-v}.

[73] In einer ersten Unterredung zum badischen Reformprojekt bezeichnete Beust die Bundesreform als eine *äußerst schwierige, je sogar in nächster Zeit kaum zu lösen*[de] Aufgabe. Zuerst müsse die *Verfassungsfrage mit den unumgänglichen Modifikationen* geregelt werden, allerdings stehe dem sowohl der Liberalismus Preußens, Bayerns und einiger kleinerer Staaten als auch die Gewissenhaftigkeit des Königs entgegen. (Metternich an Buol, Dresden, 12. April 1857, HHStA Wien, PA V 23, 50^{r}–51^{v}).

Deutschen Bundes zu erneuern. Diese Konzentration der Wiener Außenpolitik auf Mitteleuropa führte zwar zu einer Wiederannäherung der Mittelstaaten an Österreich, Konsequenzen für die mittelstaatliche Bundesreformpolitik hatte dies allerdings nicht. Ungeachtet der Revolutionsfurcht, die die österreichische Haltung während des Krimkrieges wesentlich beeinflußte, blieb die politische Führung in Wien gegenüber einer konservativen, auf Revolutionsprävention orientierten Bundesreform distanziert. Darüber hinaus barg die österreichische Zurückhaltung gegenüber der Bundes- und Bundesreformpolitik der Mittelstaaten zugleich die Gefahr eines erneuten deutschen Großmächtedualismus in sich. Eine österreichisch-preußische Verständigung auch in Fragen der Reform des Deutschen Bundes unter Ausschluß der Mittel- und Kleinstaaten blieb daher denkbar. Aufgabe einer Reforminitiative mußte es deshalb sein, den schmalen Grat zwischen den querlaufenden deutschen und europäischen Interessen der deutschen Großmächte und Mittelstaaten zu betreten. Insofern schien Meysenbugs Rückgriff auf das Material der Dresdener Konferenz gut gewählt.

Beust bezog sich auf die bundesdeutsche Entwicklung während der Revolutionsjahre 1848/49 und der Zeit der Wiederherstellung des Bundes, als er hervorhob, *daß die Bundesversammlung jederzeit nur der Ausdruck des Gesammtwillens der deutschen Regierungen, nicht aber deren Leiter sein kann.*[74] Schärfer als im Vorjahr unterstrich er die Bedeutung von Ministerkonferenzen für die Entwicklung der Bundesverhältnisse und der Einzelstaaten. In Auseinandersetzung mit den badischen Vorschlägen diskutierte Beust die Problematik des Bundesgerichts und rückte sie in Zusammenhang mit eigenen Vorschlägen über die Harmonisierung der Bundesverfassung mit den einzelstaatlichen Verfassungen. Hierbei zog er die Möglichkeit in Betracht, nach genauer Festlegung von Kompetenz und Zusammensetzung eines Bundesgerichts den einzelstaatlichen Kammern die Einrichtung des Bundesgerichts und die für notwendig befundenen Anpassungen der Einzelverfassungen an die Grundgesetze des Bundes als Junktim vorzulegen. Alternativ schlug er einen sofortigen Zusammentritt des Bundesgerichts vor, wobei *seine Competenz in Verfassungsstreitigkeiten aber nur auf solche Verfassungen anwendbar erklärt würde, welche die für nothwendig erachteten Modificationen sich angeeignet, beziehentlich eine hierauf ertheilte Specialgarantie des Bundes erlangt hätten*[75].

---

[74] Beusts Denkschrift zur Bundesreform, Dresden, 30. April 1857, SHStA Dresden, Ges. Wien 124, (die Denkschrift umfaßt 30 Seiten), S. 3; Druck: QGDB III/2, 115, S. 526–540, hier S. 527.

[75] Ebd., S. 19; Druck: QGDB III/2, 115, S. 533.

Das doppelte Ziel einer Stärkung des Konservativismus bei gleichzeitiger Kompetenzerweiterung des Bundes verdeutlichte den schmalen Grat auf dem eine Bundesreform zwischen Regierungs- und Kammerinteressen zu gehen hatte. Daher seien Änderungen weniger an den einzelstaatlichen Verfassungen selbst als an deren Handhabung vorzunehmen, *damit auf der einen Seite dem über den ursprünglichen Zweck der Verfassungen hinausgreifenden Parteigetriebe der Boden entzogen, und in Folge dessen die Entscheidung in Verfassungsstreitigkeiten einem unabhängigen, von Bundeswegen eingesetzten Gerichtshofe übertragen werden könne, während auf der anderen Seite die vorzunehmenden Beschränkungen nicht eine solche Ausdehnung erhalten dürften, um den Ständekammern den Gewinn des Bundesgerichts außer Verhältniß zu den von ihnen zu machenden Zugeständnissen erscheinen zu lassen.*[76] Dem Argument, daß ein Bundesgericht dem Souveränitätsprinzip der Bundesstaaten und so dem Charakter des Bundes widerspreche, wurde mit dem Prinzip der Freiwilligkeit begegnet. Der daraus erwachsenden schrittweisen Zentralisation sollte schon im voraus mit der Erweiterung lokaler Vertretungen und der *Entwicklung eines naturwüchsigen Selfgovernment*[77] entgegengetreten werden.

Von dieser Grundhaltung aus sah Beust die eigentliche Differenz zwischen dem badischen Vorschlag und dem Dresdener Konferenzentwurf im Verhältnis zwischen Bundesgericht und Bundesversammlung. Während Meysenbug die Zuständigkeit des Bundesgerichts durch einen vorherigen Bundesbeschluß zu begründen suchte, plädierte Beust für die unabhängige, neben der Bundesversammlung stehende Institution des Bundesgerichts.[78] Den damit zusammenhängenden politischen Bedenken sei entweder durch eine enge Kompetenzeingrenzung oder durch die rechtzeitige Beschreitung des Rechtsweges zu begegnen, der die Einflußnahme des Bundesgerichts von vornherein ausschließe oder vermindere.[79] Der wesentliche Gewinn des unabhängigen Bundesgerichts bestehe eben darin, daß Fragen, die die Bundesversammlung in eine *mißliche Lage* bringen könnten, von dieser auf das Bundesgericht abgeschoben würden.[80]

Im Gegensatz zu Beusts Reforminitiativen von 1855 und 1856 fand zur 1857er Denkschrift eine umfassende Diskussion zwischen Krone und Außenministerium statt. Beust legte in der Denkschrift seine allgemeinen Ansichten zur Bundesreform dar und schlug insbesondere Ministerkonferenzen vor, in denen Fragen zum Bundesgericht, zur Kompatibilität von Bundesverfassung und einzelstaatlichen Verfassungen, zur Unterdrückung

---

[76] Ebd., S. 20–21; Druck: QGDB III/2, 115, S. 534.
[77] Ebd., S. 17; Druck: QGDB III/2, 115, S. 532.
[78] Ebd., S. 23–24; Druck: QGDB III/2, 115, S. 535.
[79] Ebd., S. 26; Druck: QGDB III/2, 115, S. 536.
[80] Ebd., S. 25; Druck: QGDB III/2, 115, S. 535.

von gegen die Bundesversammlung gerichteten Pressemitteilungen, zur Einrichtung eines Bundespresseorgans, um öffentlich für eine Bundesreform zu werben, sowie die sogenannten materiellen Fragen beraten werden sollten.

Mit der eigentlichen Begutachtung der Vorschläge Meysenbugs[81] zum Bundesgericht beauftragte er den Referenten im Gesamtministerium, Carl von Weber[82]. Weber, der in seiner Vorlage zur Dresdener Konferenz liberalere Ansichten als Beust vertrat, formulierte jetzt die Kompetenzabgrenzung zwischen Bundesversammlung und Bundesgericht nur wenig schärfer.[83] Das Bundesgericht müsse die Beschlüsse der Bundesversammlung als Entscheidungsnorm anerkennen, während die Bundesversammlung Kompetenzüberschreitungen des Bundesgerichts vorzubeugen habe.[84]

Der weitgehend übereinstimmende Gedankengang Webers und Beusts ist wohl nicht nur auf den beiderseitigen Meinungsaustausch über die badischen Vorschläge, sondern auf eine sich seit 1850 annähernde politische Be-

---

[81] *Gestern schickte mir Beust ein Promemoria von Baden worin dieses Vorschläge wegen eines Reichsgerichts erörtert, die in der Hauptsache aus meinen Entwurf bei den Dresdener Conferenzen entnommen sind. Oesterreich forderte Beust auf, sein Gutachten darüber zu geben, ehe es sich damit beschäftige, und Beust wollte nun wieder das meinige haben. Ich machte mich also darüber und hatte bis Abend einige Bogen niedergeschrieben, die ich Beust ins Ministerium zusandte, als ich aber zu Hause war und den Brouillon, wofür ich es hielt, eben zerreißen will, bemerkte ich, daß ich meinen Aufsatz zerrissen und Beust den Brouillon geschickt hatte; ich ging daher zu ihm und uebereichte ihm die Trümmer.* (Carl von Weber, Tagebücher Bd. 4, 28. April 1857, SHStA Dresden, NL Carl von Weber, 22r-v).

[82] Beusts Studienfreund, Carl von Weber, wurde auf besonderen Wunsch König Johanns neben seiner Stellung als Archivdirektor zum Referenten im Gesamtministerium bestellt. Hellmut Kretzschmar, Karl von Weber, (Berichte über die Verhandlungen der Sächsischen Akademie der Wissenschaften zu Leipzig, philologisch-historische Klasse, Bd. 104, Heft 4), Berlin 1958, S. 9.

[83] Vgl. Anm. 78.

[84] *Es versteht sich und würde, wenn es nöthig scheinen sollte, noch ausdrücklich ausgesprochen werden können, daß das Bundesgericht die Bundesbeschlüsse als Entscheidungsnormen zu beachten habe, ohne sich einer Erörterung über ihre materielle oder formelle Begründung erlauben zu dürfen, vorausgesetzt daß sie in gehöriger Weise publicirt werden. Ebenso ist nicht in Abrede zu stellen, daß die Bundesversammlung befugt sein muß, bei Competenzüberschreitungen des Gerichts prohibitiv einzuschreiten, allein ehe die Bundesversammlung einer solchen Maßregel wie sie der Dresdener Entwurf Art. IV. nachläßt, vorschreitet, werden durchschlagende Gründe erfordert werden: ganz anders steht das Sachverhältniß wenn vor jeder einzelnen Entscheidung die Competenz des Bundesgerichts durch Bundesbeschluß begründet werden soll. Wir würden dann nicht viel weiter kommen als jetzt, wo man ja eben den Vorwurf macht, daß die Bundesversammlung durch Competenz-Erklärungen die Möglichkeit des Rechtsweges vor dem Bundesschiedsgericht abschneide.* (Einige Bemerkungen zu dem von der Großherzoglich Badischen Regierung mitgetheilten Promemoria, die Einführung eines Bundesgerichts betreffend, Dresden, 30. April 1857, SHStA Dresden, Ges. Wien 124; Hervorhebung im Original).

trachtungsweise zurückzuführen.[85] So sehr Beust den Rechtsstandpunkt aus politisch-legitimistischen Gründen vertrat, betrachtete Weber die Fragen zur deutschen Bundesreform und zum europäischen Gleichgewicht aus vorwiegend juristischer Sicht.[86] War Weber vor und während der Dresdener Konferenz 1850/51 noch davon ausgegangen, daß eine deutsche Verfassung ohne Rücksicht auf das mitteleuropäische Staatensystem auf den Weg zu bringen sei, so hielt er jetzt gemeinsam mit Beust eine Bundesreform nur noch im Rahmen der bundesdeutschen staatlichen Strukturen denkbar. Ein Anknüpfen an den für die Dresdener Konferenz von Weber selbst ausgearbeiteten Entwurf zum Bundesgericht war daher nicht nur durch die badischen Vorschläge, sondern allein aus der bundesrechtlichen Situation heraus geboten. Daher bemühte sich Weber, auch die formalen Übereinstimmungen zwischen beiden Entwürfen hervorzuheben.[87]

König Johann unterzog sowohl die „Bemerkungen" Webers als auch Beusts Denkschrift einer eingehenden Untersuchung. Übereinstimmend mit Weber und Beust war er der Ansicht, daß die Kompetenz des Bundesgerichts in bestimmten Grenzen festgelegt werden müsse. Auf keinen Fall dürfe das Gericht seine Befugnisse selbst erschließen. Unter Berufung auf Artikel IV des Dresdener Entwurfs sollte eine Regulierung der bundesgerichtlichen Zuständigkeiten durch die Bundesversammlung stets möglich bleiben. Trotz dieser weitgehenden Zugriffsmöglichkeiten der Bundesversammlung auf das Bundesgericht konnte sich der sächsische König zu einer prinzipiellen Vorrangstellung der politischen Institution der Bundesversammlung nicht entschließen. Ursache dafür war seine unentschiedene Haltung zur Frage von Majoritätsbeschlüssen im Bundestag. Während der König zur Beschleunigung des politischen Entscheidungsprozesses Majoritätsbeschlüsse prinzipiell befürwortete, erkannte er gleichzeitig die damit verbundenen Gefahren für das monarchische Prinzip und die einzelstaat-

---

[85] *Es ist wahr, ich hatte manche Idee mir in den letzten Jahren berichtigt, ich bin von manchem zurückgekommen, was ich seit 1848 für ausführbar hielt, und warum? nicht weil meine Hoffnungen chimairisch waren, sondern weil Eigensinn und Particularismus sie jetzt nicht ausführen lassen.* (Carl von Weber, Tagebücher Bd. 3, 4. Februar 1852, SHStA Dresden, NL Carl von Weber, 97r).

[86] Kretzschmar, Karl von Weber, (wie Anm. 82), S. 6.

[87] Vgl. dazu QGDB III/1, 86, S. 488–491; QGDB III/2, 112, S. 506–519.
Übereinstimmung: Badener Vorschläge – Dresdener Entwurf:
Nr. 1 – Art. II, Nr. 3
Nr. 2 – Art. II, Nr. 2
Nr. 3 – Art. II, Nr. 4
Nr. 4 – geht nur unwesentlich weiter als Art. II, Nr. 5
Nr. 5 – im wesentlichen Art. II, Nr. 8
Nr. 6 – ist im Dresdener Entwurf beleuchtet. [Der Dresdener Entwurf regelt die Streitigkeiten zwischen Regierung und Ständen nur für diejenigen Bundesstaaten, deren Landesverfassung unter spezieller Garantie des Bundes steht. (Art. II, Nr. 9)]. (nach den „Bemerkungen" Webers, vgl. Anm. 84).

liche Souveränität.[88] Die föderale Struktur des Bundes wäre wegen der friedenserhaltenden Funktion des mitteleuropäischen Staatensystems grundsätzlich zu bewahren.[89] Zur Sicherung eben dieser europäischen Bundesfunktion sprach sich König Johann dafür aus, dem Bundesgericht bei brisanten Bundesabstimmungen die Entscheidung vorzubehalten, ob der Bundestag im Plenum oder im Engeren Rat abzustimmen habe.[90] Damit hatte der König nicht nur eine tiefergehende juristische Durchdringung der politischen Bundesentscheidungen befürwortet, sondern zugleich die wechselseitige Abhängigkeit einer Reform des Bundesexekutivorganes von der institutionellen Erweiterung des Deutschen Bundes betont.

Kein Konzert der deutschen Mittelstaaten!

Für die Bundespolitik Beusts, die auf eine enge Zusammenarbeit der Mittelstaaten gerichtet war, waren die Ansichten eben dieser Staaten von größter Bedeutung. Abgesehen von der zumindest tendenziellen Unterstützung durch wenigstens eine deutsche Großmacht bildete die mittelstaatliche Verständigung eine Voraussetzung für jeden bundesreformpolitischen Erfolg. Hierbei setzte Beust auf die *Vereinigung der dritten Staatengruppe, neben den beiden Großmächten*[91], um dem bundesdeutschen Staatensystem *ohne revolutionäre oder kriegerische Erschütterungen, eine kräftigere Gestaltung nach Innen und Außen zu geben*[92]. Indem der sächsische Minister die Bayern zugedachte führende Stellung nicht in seinen Denkschriften, sondern in einem Begleitschreiben an den bayerischen Ministerpräsidenten von der Pfordten unterstrich, waren zugleich die unterschiedlichen Ansichten bei der Ausgestaltung einer solchen bayerischen Führungsrolle berührt.

Die außenpolitische Führung Bayerns sah sich im Rahmen des Deutschen Bundes weit mehr in der Rolle einer dritten deutschen Großmacht

---

[88] Aufzeichnungen König Johanns zur Frage: „Ob der Bund durch Stimmenmehrheit einen Angriffskrieg beschließen kann, der weder die äussere oder innere Sicherheit Teutschlands noch die Unabhängigkeit oder Selbständigkeit der einzelnen Teutschen Staaten bezweckt", Januar 1855, SHStA Dresden, HA König Johann 38e.

[89] *Man möge aber nicht vergessen, daß der Bund und die Erhaltung der Bundesverfassung zu den europäischen Interessen gehören und daß die Garantie der Einzelstaaten wesentlich durch die Erhaltung der Bundesverfassung bedingt ist.* (Aufzeichnung König Johann, o.O., o.D., SHStA Dresden, HA König Johann 38e).

[90] Bemerkungen über die Errichtung eines Bundesgerichts, o.O., o.D., SHStA Dresden, HA König Johann, 38f, 1r–2v. Der konkrete Bezug König Johanns auf die „Bemerkungen" Webers läßt darauf schließen, daß die Ausführungen des Königs speziell zu diesem Anlaß verfaßt wurden.

[91] Beust an Bose, Dresden, 22. Mai 1857, SHStA Dresden, AM 928, 264r; Druck: QGDB III/2, 116, S. 540–542, hier S. 541.

[92] Ebd.

als in einer mittelstaatlichen Führungsposition. Insofern griff München zwar bereitwillig die von den Mittelstaaten angetragene Anführerschaft zur Stärkung seiner eigenen Bundesposition auf, war aber nicht bereit, die Rolle eines Sprechers des „Dritten Deutschland" nach einer im Konsens erzielten gemeinsamen Bundes- und Bundesreformpolitik zu übernehmen. Im Gegensatz zu Beust beurteilte Pfordten die Realisierungschancen für eine politische Reform des Deutschen Bundes skeptischer. Mit Blick auf die divergierenden mitteleuropäischen Interessen Österreichs und Preußens schlug Pfordten eine Kombination aus den unterbreiteten Entwürfen zu den materiellen Fragen und zum Bundesgericht vor.

Zur Schaffung des „Allgemeinen Deutschen Handelsgesetzbuches" hatte Bayern am 21. Februar 1856 in der Bundesversammlung den Antrag auf Einsetzung einer Kommission gestellt,[93] die ab Mitte Januar 1857 den Gesetzentwurf erarbeitete. In diesem Zusammenhang vertrat Pfordten die Ansicht, daß nach der Einführung des allgemeinen Handelsrechts in den deutschen Bundesstaaten sich bald die Notwendigkeit für ein oberstes Appellationsgericht als letzte Instanz zu Fragen des deutschen Handels- und Wechselrechtes ergeben würde. Habe man sich erst einmal mit einer derartigen Institution vertraut gemacht, könne später an eine Kompetenzerweiterung auf politische Fragen gedacht werden.[94] *Das Gericht wird dann als eine reine Rechtsinstitution entstanden sein, nicht aber als eine politische, was es nach allen bisherigen Vorschlägen sein würde.*[95]

Indem der bayerische Ministerpräsident die Einrichtung eines Bundesgerichts auf politischem Wege für nicht realisierbar hielt, trat er letztlich der sächsischen Auffassung entgegen. Damit war durch den politisch bedeutendsten deutschen Mittelstaat kein unmittelbares Engagement für eine institutionelle und verfassungspolitische Bundesreform mehr zu erwarten. Aber auch andere Mittelstaaten äußerten sich skeptisch gegenüber den sächsischen Vorstellungen. Während der hannoversche Außenminister, Adolf Graf Platen-Hallermund, befürchtete, daß über das Bundesgericht die deutschen Großmächte zu großen Einfluß auf die inneren Angelegenheiten der deutschen Bundesstaaten erhielten, sprach sich der nassauische Ministerpräsident, August Fürst Wittgenstein, dahin aus, *daß, je enger das Band sein wird, welches in materieller Beziehung die Bundesglieder umfaßt, desto fester auch das Zusammengehen der sämmtlichen Bundes-*

---

[93] Helmut Rumpler, Das „Allgemeine Deutsche Handelsgesetzbuch" als Element der Bundesreform im Vorfeld der Krise von 1866, in: Deutscher Bund und deutsche Frage 1815–1866. Europäische Ordnung, deutsche Politik und gesellschaftlicher Wandel im Zeitalter der bürgerlich-nationalen Emanzipation, hrsg. von ders. (Wiener Beiträge zur Geschichte der Neuzeit 16/17), Wien-München 1990, 215–234, hier S. 219.

[94] Bose an Beust, München, 30. April 1857, SHStA Dresden, AM 928, 218r–221v.

[95] Pfordten an Maximilian II., München, 27. Juni 1857, BHStA München, MA 1402; Druck: QGDB III/2, 122, S. 561–568, hier S. 567.

glieder, einschließlich der beiden Großmächte, in politischen Fragen sein wird[96].

Überaus positiv klangen dagegen die Reaktionen aus Stuttgart und Darmstadt. So hob der württembergische Außenminister, Karl Freiherr von Hügel, seine Sympathie für das Bundesgericht[97] und einen baldigen persönlichen Austausch mit Beust hervor[98] und der hessisch-darmstädtische Premier, Reinhard von Dalwigk, sagte sofort seine Beteiligung an eventuellen Ministerkonferenzen zu[99].

Daß neben Württemberg und Hessen-Darmstadt kaum ein deutscher Mittelstaat die Beustschen Reformvorschläge unterstützte, war wesentlich durch die ablehnende Zurückhaltung Österreichs und Preußens bedingt. Obwohl sie vor dem Hintergrund der verstärkten öffentlichen Bundesreformdiskussion Beusts Vorschläge nicht grundsätzlich zurückwiesen, machten sowohl der preußische Ministerpräsident, Otto Freiherr von Manteuffel, als auch der österreichische Außenminister, Carl Graf Buol-Schauenstein, ihre Abneigung gegenüber einem institutionellen Ausbau des Deutschen Bundes deutlich. Energisch wandte sich Manteuffel gegen eine Ministerkonferenz, *die, einmal zusammengetreten, nicht ohne Resultate würden bleiben wollen, und leicht von anderer Seite zur Errichtung anderer Zwecke benutzt werden möchte.*[100] Auf dieser Argumentationsebene lagen letztlich die Vorbehalte aller deutschen Regierungen gegenüber einer institutionellen Bundesreform. Wurde eine höchstrichterliche Instanz auf Bundesebene auch als Notwendigkeit angesehen, waren die Bundesregierungen dennoch nicht bereit, deren Konsequenzen zu tragen. So wie das Reichskammergericht einen wesentlichen Beitrag zur Rechtsvereinheitlichung im Alten Reich geleistet hatte, hätte ein Bundesgericht den Druck auf die deutschen Regierungen hin zu einer einheitlichen Gesetzgebung verstärkt. Dieses Potential hätte ein Bundesgericht auch ohne gleichzeitige Reform der Bundesexekutive und Einführung einer Volksvertretung beim

---

[96] Wittgenstein an Beust, Wiesbaden, 13. Juni 1857, SHStA Dresden, AM 928, 293[v]; Druck: QGDB III/2, 120, S. 547–551, hier S. 551.

[97] Manteuffel an Bismarck, Berlin, 21. Juni 1857, Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz (künftig: GStA) Berlin, III. HA, 146, 280[r].

Hügel hatte schon im Vorjahr seine Überzeugung ausgesprochen, daß ein Bundesgericht in ruhigen politischen Zeiten einzuführen sei, *was früher oder später doch sich als unabweisbares Bedürfniß herausstellen und was, wenn nicht in geordneten, in anderen Zeiten mit Ungestüm gefordert werden wird und dann auch, vielleicht unter großen Nachtheilen für die Rechte der Regierungen wird gewährt werden müssen.* Es wäre daher notwendig, rasch dahingehende *Maßregeln zu vereinbaren.* (Hügel an Beust, Stuttgart, 29. August 1856, SHStA Dresden, AM 928, 148[v]; Druck: QGDB III/2, 105, S. 473–478, hier S. 477–478).

[98] Bose an Beust, München, 13. Juni 1857, SHStA Dresden, AM 928, 284[r].

[99] Dalwigk an Nostitz, Darmstadt, 2. Juni 1857, SHStA Dresden, AM 928, 298[r].

[100] Manteuffel an Bismarck, Berlin, 21. Juni 1857, GStA Berlin, III. HA, 146, 272[r].

Bund entwickeln können. Gegen diese Entwicklung wollte nicht nur der badische Vorschlag, sondern auch König Johann der Bundesversammlung entscheidende Eingriffsmöglichkeiten in die Kompetenz des Bundesgerichts vorbehalten. Somit blieb in den 1850er Jahren die Einführung eines Bundesgerichts (und einer Bundesvolksvertretung) mit einer Neustrukturierung der Bundesexekutive verbunden. In dieser vollziehenden Bundesgewalt hofften Österreich, Preußen und die Mittelstaaten gleichermaßen, entscheidenden Einfluß auszuüben. Damit hätte die Bundesexekutive ein machtpolitisches Korrektiv gegenüber dem Bundesgericht dargestellt, ohne dem derzeit keine der groß- und mittelstaatlichen Regierungen die Einführung einer höchstrichterlichen Bundesinstanz wünschenswert erschien.

III. Resümee und Ausblick

Im Kontext der Bemühungen um die Reform des Deutschen Bundes nimmt die Diskussion der 1850er Jahre eine ambivalente Stellung ein. War die 1849/50 einsetzende Bundesreformdebatte zweifellos durch die Auseinandersetzung mit den deutschlandpolitischen Konzepten der Frankfurter Nationalversammlung und dem preußisch-kleindeutschen Unionsprojekt entstanden und geprägt, wird die Reformkontroverse der 1860er Jahre auch heute noch durch die Historiographie in unmittelbaren Zusammenhang mit der Ende 1858 in Preußen einsetzenden „Neuen Ära" gestellt. Die auf diese Weise suggerierte Verbindung zwischen der „deutschen Mission" Preußens und den Vorschlägen zur Reform des Deutschen Bundes vernachlässigt insbesondere die persönlichen Entscheidungsanteile derjenigen mittelstaatlichen Politiker, die mit eigenen Reformprojekten hervortraten. Auf Regierungsebene wurden Reformvorschläge vor allem von Sachsen, Bayern, Württemberg, Baden und Hannover entworfen. Wenn auch im Anschluß an die Dresdener Konferenz 1851 für die Mehrzahl der deutschen Regierungen – auch der sächsischen – die Revolutionsüberwindung im Mittelpunkt der Bundestätigkeit stand, waren sich die leitenden mittelstaatlichen Politiker und Diplomaten weitgehend einig, daß der Bestand des Bundes auf Dauer nur zu sichern sei, wenn es gelinge, eine Annäherung zwischen den Interessen der bundesdeutschen Regierungen und den nationalen und liberalen Bewegungen herzustellen.[101] Bei den Bemühungen, *eine den Bedürfnissen der Zeit entsprechende Neugestaltung des Bundes redlich und nach Kräften zu fördern*[102], nahm der sächsische Außenminister Beust eine herausgehobene Stellung ein.

Ausgehend von der breiten Bundesreformdiskussion auf der Dresdener Konferenz und den dort erzielten Teilergebnissen konzentrierten sich die

---

[101] Müller, Reaktion und Reform, (wie Anm. 38), S. LII.

[102] Beust an Nostitz, Dresden, 24. Juli 1850, SHStA Dresden, AM 918, 314r.

Reformvorschläge der 1850er Jahre auch weiterhin auf die Schaffung einer effizienten Bundesexekutive, den Aufbau einer Volksvertretung beim Deutschen Bund sowie die Einführung eines Bundesgerichts. Hatten sich in der zweiten Hälfte des Jahres 1850 schon die Realisierungsbedingungen für ein derartiges Reformprogramm verschlechtert, waren diese mit der durch Österreich und Preußen initiierten Reaktionspolitik im Bund weiter gesunken. Beusts Politik zur Bundesreform, die aus dieser Situation heraus entwickelt war, verschmolz die negativ integrierenden Elemente der Reaktionspolitik des Bundes mit den Reformvorschlägen von 1850/51. Der sächsische Außenminister war dabei um eine *harmonische Gegenseitigkeit zwischen Bundes-Verfassung und Einzelverfassungen*[103] bemüht. Diese Frage thematisierte Beust auch in seinen Bundesreformvorschlägen der 1860er Jahre. König Johann beurteilte in seiner Thronrede vom Oktober 1863 den von Österreich auf dem Frankfurter Fürstentag präsentierten Reformentwurf als „Förderung kräftigen Zusammenwirkens und besserer Übereinstimmung der Bundesverfassung mit den Verfassungen der einzelnen Länder"[104].

Mit der Wiederbeschickung der Bundesversammlung durch alle deutschen Bundesstaaten im Mai/Juni 1851 war in der Bundesexekutivfrage zugleich eine Entscheidung für den aus siebzehn Stimmen bestehenden Engeren Rat getroffen worden. Zur Effektivierung der Entscheidungsprozesse beim Bund, zur Belebung der Bundesreformpolitik und nicht zuletzt zur Steigerung des mittelstaatlichen Einflusses auf die Entscheidungen des Bundes strebte der sächsische Minister eine enge Zusammenarbeit der mittelstaatlichen Regierungen an. Diese hatte bereits im Rahmen der Konferenzen in Darmstadt 1852 und Bamberg 1854 zu Teilerfolgen geführt. Auf der Würzburger Konferenz von 1859 einigten sich die Minister von Bayern, Sachsen, Württemberg, Kurhessen, Hessen-Darmstadt, Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Meiningen und Sachsen-Altenburg auf gemeinsame Reformanträge, die in der Bundesversammlung eingebracht wurden.

Es war eine Folge der weitgehend durch Österreich und Preußen gemeinsam veranlaßten Reaktionspolitik, daß sich die mittelstaatliche Diskussion um einen institutionellen Ausbau des Bundes stärker auf die Einrichtung einer Bundesvolksvertretung und eines Bundesgerichts konzentrierte. Wenn auch Beust in seinen Vorschlägen zur Bundesreform 1855/56 nur zurückhaltend auf die Errichtung einer Volksvertretung beim Deutschen Bund einging, so hielt er dennoch an dem in der Münchener Übereinkunft und der Dresdener Konferenz festgelegten föderalen Prinzip

---

103 Beusts Denkschrift 1856 (wie Anm. 55), S 34–35.

104 Entwurf König Johanns zur Thronrede vom 1863. zit.n. Reiner Groß, Zum schriftlichen Nachlaß König Johanns von Sachsen, in: Sächsische Heimatblätter 1 (1992), S. 8.

fest. Danach sollte sich eine Bundesvolksvertretung aus delegierten Abgeordneten der einzelstaatlichen Parlamente zusammensetzen. Nachdem Beust in seinem großen Bundesreformprojekt vom 15. Oktober 1861 erneut auf dieses Prinzip zurückgegriffen hatte, fand es dann auch in der österreichischen Reformakte des Frankfurter Fürstentages 1863 Anerkennung.

Die größte Folgewirkung für die Bundesreformdiskussion der 1850er und 60er Jahre hatte der von Beust und Carl von Weber für die Dresdener Konferenz erarbeitete Entwurf zum Bundesgericht. Wenn auch die Kompetenzfrage dieses obersten Gerichts sowie die Einflußmöglichkeiten der Bundesversammlung auf die Entscheidungsfindung des Gerichts umstritten blieben, wurde auf sächsischer Seite am Prinzip eines weitgehend unabhängigen Bundesgerichts festgehalten. Schon auf der Dresdener Konferenz wurde die Einführung eines Bundesgerichts als mit den geringsten Schwierigkeiten verbunden angesehen. Daß es bis 1866 weder zur Einrichtung eines Bundesgerichts noch zu einer institutionellen Reform des Deutschen Bundes im allgemeinen kam, war somit nicht allein dem bundespolitischen Konfrontationskurs Preußens oder einer zumeist halbherzigen deutschen Politik Österreichs zuzuschreiben, sondern wesentlich auch den deutschen Mittelstaaten, denen es nicht gelang, ihre unterschiedlichen bundes- und bundesreformpolitischen Interessen zu vereinheitlichen. Wesentlicher Differenzpunkt war hierbei die Stellung Bayerns innerhalb der dritten Gruppe. Während die eng zusammenarbeitenden Mittelstaaten Sachsen, Württemberg und Hessen-Darmstadt Bayern die Rolle des primus inter pares zuzugestehen bereit waren, bestand München auf der uneingeschränkten Führung in politischen und militärischen Fragen.[105] Obwohl beide Seiten diesen Konfliktpunkt erkannten, wurde er dennoch nie ausgeräumt und führte stets zu gegenseitigen Verdächtigungen.

Die Reformaktivitäten der Mittelstaaten blieben in den 1850er Jahren somit auf das von Bayern favorisierte materielle Gebiet beschränkt. Hier sah die Mehrzahl der deutschen Regierungen den größten Handlungsbedarf, wobei eine Reform im Rahmen der „gemeinnützigen Anordnungen" weit größere Realisierungschancen in sich barg, da die Bundesverfassung in diesen Fragen Mehrheitsentscheidungen zuließ. Erleichternd trat hinzu, daß diese Reformschritte weit weniger in die einzelstaatlichen Souveränitätsrechte eingriffen als der auf der Dresdener Konferenz diskutierte institutionelle Um- und Ausbau des Deutschen Bundes.

Dennoch blieb die sächsische Außenpolitik auf die politische Reform des Deutschen Bundes orientiert. Das doppelte Reformziel bestand sowohl in einer Stabilisierung des Deutschen Bundes durch die Einbindung der libera-

---

[105] Karl Bosl, Die Deutschen Mittelstaaten in der Entscheidung von 1866. Zur 100. Wiederkehr der Schlacht von Königgrätz, in: Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte 29 (1966), 14.

len und nationalen Bewegungen in denselben als auch in der Steigerung des mittelstaatlichen Einflusses auf die Entscheidungen und die föderale Weiterentwicklung des Bundes. Unbeeindruckt von den wechselnden innen- und außenpolitischen Bedingungen verfolgte der sächsische Außenminister unter den mittelstaatlichen Politikern am konsequentesten diese Reformziele. Die von Beust zwischen 1855 und 1857 vorgelegten Projekte zur Bundesreform stellten somit das vermittelnde Element zwischen der nachrevolutionären Reformdiskussion der Jahre 1850/51 und der unter dem verstärkten Druck der nationalen und liberalen Öffentlichkeit stehenden breiten Debatte um die Bundesverfassungsreform der 1860er Jahre dar.