

Reichsgründung als Fürstenbund

„Seid begrüßt, Mitvasallen!“ Die Aufregung war groß, als der junge Fürst Georg Albert von Schwarzburg-Rudolstadt den Spiegelsaal von Versailles betrat und mit dieser saloppen Bemerkung die gekrönten Häupter der deutschen Länder begrüßte, die zur Proklamation des neuen Kaisers zusammengekommen waren. Einige lachten. Anderen nickten verstohlen. Kurz darauf sorgte der Prediger Bernhard Rogge für weitere Irritationen. Die Bibelstelle, mit der er die Zeremonie eröffnete, ließ viele der versammelten Souveräne an der wahren Bedeutung der Veranstaltung zweifeln: „Kommet her, Ihr Fürsten und lasset Euch züchtigen“. Bismarck – an diesem 18. Januar 1871 ohnehin so angespannt, dass ihn seine Galle plagte – schwankte zwischen Belustigung und Wut. Belustigung, weil dieser Auftritt typisch für den Schwarzburger Lebemann war, den alle nur Prinz von Arkadien nannten. Wut, weil dessen Sarkasmus, v. a. aber die taktlosen Worte des Predigers einen der Leitgedanken untergruben, die Bismarck im Prozess der Reichsgründung verfolgt hatte. Wie schon bei der Schaffung des Norddeutschen Bundes knapp vier Jahre zuvor hatte er in den mühseligen Verhandlungen mit den süddeutschen Staaten, die der Kaiserproklamation vorausgegangen waren, versucht, dem deutschen Nationalstaat den Anschein eines Bündnisses gleichrangiger Monarchen zu geben – trotz der erdrückenden Übermacht, die Preußen in puncto Landesfläche, Bevölkerung, Wirtschaftskraft, und militärische Stärke genoss.¹

Ausdruck fand dieses Anliegen u. a. in der neuen Reichsverfassung. Ähnlich den Verfassungsverträgen des Deutschen Bundes erklärte die Präambel, dass die Fürsten der deutschen Länder einen „ewigen Bund“ schlossen „zum Schutz des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie

1 Zitate in *Norman Rich/M. H. Fisher (Hrsg.), Die Geheimen Papiere Friedrich von Holsteins*, Bd. 1: Erinnerungen und politische Denkwürdigkeiten. Göttingen/Berlin/Frankfurt am Main 1956, S. 77. Zur geschilderten Episode und der Gefühlslage Bismarcks *Jonathan Steinberg, Bismarck. A Life*. New York 2011, S. 306–8.

zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes“.² Gemäß dieser Definition war das Reich ein Fürstenbund. Nicht die Gesamtnation, sondern die monarchischen Oberhäupter der Einzelstaaten gründeten laut der Präambel einen Bund, der den alten von 1815 ersetze.³

Gleichzeitig schuf die Verfassung aber einen Bundesstaat, der starke unitarische Merkmale aufwies. Kaiser und Reichstag – zwei Organe, die die gesamte Nation repräsentierten – standen an der Spitze der Exekutive bzw. im Mittelpunkt des Gesetzgebungsprozesses. Das Reich genoss außerdem weitaus mehr und umfangreichere Rechte gegenüber den Einzelstaaten, als es jemals für die Zentralgewalt des Deutschen Bundes der Fall gewesen war.

Die Vorstellung, dass die Reichsgründung einen Fürstenbund hervorgebracht hatte, war deshalb äußerst umstritten. Unter den Rechtswissenschaftlern, die versuchten, die Reichsgründung staatsrechtlich einzuordnen, gab es nur wenige, die argumentierten, dass Reich und Verfassung aus einem völkerrechtlichen Vertrag zwischen den einzelstaatlichen Regierungen entstanden seien. Die meisten sahen die Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches vielmehr als Akt der Bundes- bzw. parallelen Landesgesetzgebung oder als Folge einer Vereinbarung zwischen allen monarchischen Regierungen und dem Reichstag. Georg Jellinek behauptete gar, dass die Reichsgründung überhaupt kein rechtlicher Vorgang war, sondern ein rein historisch-politisches Ereignis.⁴ Angesichts dieser völlig verschiedenen Positionen blieb die Rechtsnatur des Reiches letztlich unklar. „Die Kategorien des Staatsrechts“, konstatierte der preußische Historiker Heinrich von Treitschke, „werden an diesem Bau zu Schanden“.⁵ Einig waren sich die meisten Juristen nur in einem Punkt, nämlich darin, dass das Reich eben kein Fürstenbund war.⁶

Bismarck hielt nichtsdestotrotz an diesem Konzept fest. Wie sehr er sich daran klammerte, wurde kurz vor seinem Rücktritt im März 1890 deutlich. Bei der Reichstagswahl einen Monat zuvor hatten die ihn unterstützenden Kartellparteien (Deutschkonservative, Freikonservative, Nationalliberale) die Mehrheit verloren, während die von ihm mit den Sozialistengesetzen verfolgten Sozialdemokraten erstmals die meisten Wählerstimmen aller Parteien gewonnen hat-

2 Reichsverfassung 1871. Art. 1 Deutsche Bundesakte 1815 sprach von einem „beständigen Bund“, Art. 5 Wiener Schlussakte 1820 von einem „unauflöselichen Bund“.

3 *Ernst Rudolf Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 3: Bismarck und das Reich. Stuttgart 1963, S. 788.

4 Überblick über die verschiedenen staatsrechtlichen Theorien ebd., S. 673–80.

5 *Heinrich von Treitschke*, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes, in: Preußisches Jahrbuch 19, 1867, S. 717–733 (722).

6 Dazu *Heiko Holste*, Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867–1933). (Schriften zur Verfassungsgeschichte, Bd. 65) Berlin 2002, S. 252 f.

ten. Die Aussichten auf eine konstruktive Zusammenarbeit mit diesem Parlament waren so schlecht, dass Bismarck das Vertrauen Wilhelms II., der anderthalb Jahre zuvor den Thron bestiegen hatte, zu verlieren drohte. Um den Reichstag zu bändigen und den jungen Kaiser von seiner Unverzichtbarkeit im Kanzleramt zu überzeugen, sah Bismarck keinen anderen Weg mehr, als dem preußischen Kabinett einen Staatsstreich vorzuschlagen. Dabei ging er davon aus, dass das Reich ein Fürstenbund sei. Da die Monarchen der Einzelstaaten die Einigungsverträge geschlossen hätten, erklärte er, hätten sie auch das Recht, selbige wieder aufzukündigen und so den Bund aufzulösen. Zu diesem Zweck solle der preußische König als Deutscher Kaiser abdanken und gemeinsam mit allen anderen deutschen Fürsten von den Einigungsverträgen zurücktreten. Danach, so Bismarcks Plan, könnten die Monarchen einen neuen deutschen Gesamtstaat schaffen, der – wenn überhaupt – ein Parlament mit viel weniger Rechten als bisher umfassen würde.⁷

Die wachsende Kluft zwischen Bismarck und dem Kaiser – v. a. hinsichtlich des richtigen Umgangs mit der Sozialdemokratie – verhinderte die Umsetzung dieses Plans und mündete schließlich in den Rücktritt des Kanzlers. Die Idee des Fürstenbundes hatte sich also nicht durchgesetzt. Dass sie aber auch noch knapp zwanzig Jahre nach Reichsgründung ins Spiel gebracht wurde, ist bemerkenswert. Wie erklärt sich diese Langlebigkeit? In anderen Worten: Was steckte hinter der Vorstellung vom Reich als Fürstenbund? Woher kam sie und welche Funktionen erfüllte sie?

Diese Fragen wurden noch nie systematisch untersucht. In der Literatur zur Reichsgründung spielt der Fürstenbund keine nennenswerte Rolle. Auch sonst wird er nur am Rande erwähnt, vornehmlich in Studien zu Bismarcks erwähnten Staatsstreichplänen und der juristischen Konstruktion des Reiches.⁸ Am bedeutsamsten ist ein kurzer Abschnitt in Ernst Rudolf Hubers Standardwerk zur deutschen Verfassungsgeschichte. Darin kommt Huber zu dem Schluss, dass der Fürstenbund angesichts der „nationalunitarische[n] Verfassungswirklichkeit“ eine bloße „bündische Legende“ war.⁹

Diese Einschätzung beurteilt den Fürstenbund als staatsrechtliche Norm und betont, dass eine solche nicht existierte. Durch diese Herangehensweise können zwar Aussagen über die normative Gestaltung der Verfassung getroffen werden, nicht aber über die Hintergründe, den Ursprung, und die Verwendung

7 Protokoll der Sitzung des Preußischen Staatsministeriums vom 2. März 1890, in: *Egmont Zechlin*, Staatsstreichpläne Bismarcks und Wilhelms II. 1890–1894. Stuttgart/Berlin 1929, S. 180 ff. Zu Bismarcks Plan *Michael Stürmer*, Staatsstreichgedanken im Bismarckreich, in: *HZ* 209/3, 1969, S. 566–615.

8 Zum Beispiel ebd. und *Holste*, Bundesstaat (wie Anm. 6).

9 *Huber*, Verfassungsgeschichte, Bd. 3 (wie Anm. 3), S. 788 f.

der Vorstellung, dass das Reich ein Fürstenbund war. Um diese Punkte zu verstehen, müssen wir den Fürstenbund nicht als Norm, sondern als Idee betrachten, deren konkrete Funktion vom jeweiligen historischen Kontext abhing.

Dabei wird sich dieser Aufsatz auf die Fürsten konzentrieren, die Bismarck mit der Idee vom Fürstenbund für die Reichsgründung zu gewinnen suchte: die gekrönten Häupter der Mittel- und Kleinstaaten. Die von Heinrich Zoepfl vertretenen mediatisierten Standesherrn bzw. ehemals souveränen Fürsten spielten in der Idee vom Fürstenbund keine Rolle – schließlich handelte es sich dabei um die Vorstellung eines Bundes von Monarchen, die nach wie vor souverän waren. Bismarck schenkte den Standesherrn dementsprechend auch wenig bis gar keine Aufmerksamkeit. Dass ihre Rechtsstellung aber doch irgendwie mit dem Status der mittel- und kleinstaatlichen Fürsten im neu geschaffenen Nationalstaat zusammenhing, wie unten deutlich werden wird, erkannte der Historiker Hermann Baumgarten schon 1866, als die Reichsgründung noch ganz am Anfang stand. In seiner Schrift „Der Liberalismus. Eine Selbstkritik“ äußerte er die Hoffnung, dass „der neue stolze, starke Staat dem Adel auch neue Aufgaben und eine neue Gesinnung“ geben werde. „Vielleicht haben sogar manche deutsche Fürsten das Gefühl, daß es ehrenvoller sei“, mutmaßte er, wie die Standesherrn „Peer des neuen deutschen Staates zu sein, als ihre bisherige Scheinsouveränität fortzuführen“.¹⁰

Im Folgenden wird dieser Aufsatz in drei Schritten vorgehen. Zunächst wird er untersuchen, welche Rolle die Fürsten in der Reichsgründung spielten und wozu die Idee des Fürstenbundes in diesem Zusammenhang diente. Danach wird er die Verfassung von 1867/71 dahingehend analysieren, inwieweit und zu welchem Zweck sich das Konzept des Fürstenbundes in ihren großen Leitlinien widerspiegelte. Der letzte Teil des Aufsatzes wird sich der Zeit nach der Reichsgründung zuwenden und prüfen, bei welchen Gelegenheiten und aus welchen Gründen die Idee des Fürstenbundes wieder aufgegriffen wurde.

Diese dreistufige Problemstudie wird zeigen, dass die „Legende“ vom Fürstenbund ein vielseitiges Mittel war, das von Bismarck ganz bewusst eingesetzt wurde, um die Fürsten in der Reichsgründung zu beruhigen, einer Parlamentarisierung des Reiches strukturell vorzubeugen, den Reichstag in Schach zu halten, und widerspenstige Landesregierungen auf Kurs zu bringen.

¹⁰ Hermann Baumgarten, *Der Liberalismus. Eine Selbstkritik*. Berlin 1866, S. 215. Zit. in Heinz Gollwitzer, *Die Standesherrn. Die politische und gesellschaftliche Stellung der Mediatisierten 1815–1918*. 2. Aufl. Göttingen 1964, S. 149.

I. Beruhigungsmittel

Die Reichsgründung war ein komplexer Verhandlungsprozess zwischen der preußischen Regierung, den Regierungen der Mittel- und Kleinstaaten, und den Vertretern einer vielschichtigen Volksbewegung. Dieser Prozess verlief in zwei großen Schritten: einer Verfassungsgebung und einem Verfassungsbeitritt. Im August 1866 unterzeichneten die einzelstaatlichen Regierungen nördlich des Mains einen Bündnisvertrag.¹¹ Aus diesem sog. Augustbündnis ging acht Monate später ein neuer Bundesstaat – der Norddeutsche Bund – hervor, indem die beteiligten Regierungen unter Mitwirkung des konstituierenden norddeutschen Reichstages und mit Zustimmung der Landesparlamente eine föderale Verfassung errichteten.¹² Im November 1870 schlossen die Regierungen der vier süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg, Baden, und Hessen-Darmstadt mit Billigung ihrer jeweiligen Landesparlamente Einigungsverträge mit dem Norddeutschen Bund, durch die sie seiner Verfassungsordnung vorbehaltlich einiger Änderungen und Zusätze beitraten.¹³ Die dementsprechend revidierte Verfassung wurde vom ersten gesamtdeutschen Reichstag im April 1871 in Form eines einfachen Gesetzes angenommen.¹⁴ Das Deutsche Reich war bereits vier Monate zuvor mit Inkrafttreten der Einigungsverträge am Neujahrstag offiziell ins Leben getreten.

Um zu begreifen, welche Rolle die Fürsten in diesen Vorgängen spielten, müssen wir zunächst die Verhandlungsposition der mittel- und kleinstaatlichen

¹¹ Bündnisvertrag zwischen Preußen, Sachsen-Weimar, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Coburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Sondershausen, Schwarzburg-Rudolstadt, Waldeck, Reuß jüngere Linie, Schaumburg-Lippe, Lippe, Bremen und Hamburg, 18. Aug. 1866, Gesetzsammlung für die Königlich-Preußischen Staaten 1866, Nr. 6436, S. 626–30. Auch in *Ernst Rudolf Huber (Hrsg.)*, Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 2: 1851–1900. 3. Aufl. Stuttgart 1986, Nr. 196, S. 268–70.

¹² Publikandum, die Verfassung des Norddeutschen Bundes betreffend, 16. Apr. 1871, BGBl. 1867, Nr. 1, S. 1–23. Auch in *Huber (Hrsg.)*, Dokumente, Bd. 2 (wie Anm. 11), Nr. 198, S. 272–85.

¹³ Protokoll, betreffend die Vereinbarung zwischen dem Norddeutschen Bunde, Baden und Hessen über die Gründung des Deutschen Bundes und Annahme der Bundesverfassung, 15. Nov. 1870, BGBl. 1870, Nr. 51, S. 650–3. Vertrag, betreffend den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Deutschen Bundes, nebst Schlußprotokoll, 23. Nov. 1870, BGBl. 1871, Nr. 5, S. 9–26. Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bunde, Baden und Hessen einerseits und Württemberg andererseits, betreffend den Beitritt Württembergs zur Verfassung des Deutschen Bundes, nebst dazu gehörigem Protokoll, 25. Nov. 1870, BGBl. 1870, Nr. 51, S. 627–49. Alle Dokumente auch in *Huber (Hrsg.)*, Dokumente, Bd. 2 (wie Anm. 11), Nr. 219–224, S. 326–38.

¹⁴ Gesetz, betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches, 16. Apr. 1871, BGBl. 1871, Nr. 16, S. 63–85.

Regierungen verstehen. Sowohl 1866/67 als auch 1870/71 standen diese unter enormem Druck. Nach dem Sieg Preußens im Deutschen Krieg vom Sommer 1866 schied Österreich aus Deutschland aus. Dieser historische Bruch nahm den Mittel- und Kleinstaaten die Möglichkeit, ihre Eigenständigkeit dadurch zu bewahren, die beiden Großmächte gegeneinander auszuspielen.¹⁵ Die süddeutschen Staaten blieben nur deshalb unabhängig, weil ansonsten eine französische und/oder russische Militärintervention gedroht hätte. Für die norddeutschen Staaten gab es eine solche internationale Garantie nicht, weil sie direkt in der preußischen Einflusszone lagen. Dort sahen sie sich der größten militärischen, wirtschaftlichen, und politischen Übermacht gegenüber, die Preußen je in Deutschland gehabt hatte. Es blieb ihnen daher nichts anderes übrig, als Bismarcks Deutschlandpolitik zu folgen. So traten sogar die mitteldeutschen Fürstentümer, die im Krieg auf Seiten Österreichs gekämpft hatten, dem Augustbündnis bei. Selbst das stolze Königreich Sachsen sah keinen anderen Weg.¹⁶ Teil eines preußisch dominierten Bundesstaates zu werden, war immer noch besser, als die staatliche Existenz gänzlich einzubüßen. Dieses Schicksal ereilte das Königreich Hannover, das Kurfürstentum Hessen-Kassel, das Herzogtum Nassau, und die Freie Stadt Frankfurt. Ohne viel Federlesen annektierte Preußen die ehemaligen Kriegsgegner Anfang Oktober 1866. Dieser Gewaltakt war eine Warnung an die norddeutschen Mittel- und Kleinstaaten, dass ihre Beteiligung an der Gründung des Norddeutschen Bundes eine Frage des Überlebens war.¹⁷

Ende 1870 war die Situation der Südstaaten ähnlich. Als sie nach dem gemeinsamen Sieg gegen Frankreich in der Schlacht von Sedan mit dem Norddeutschen Bund Beitrittsverhandlungen aufnahmen, konnten sie Bismarck zwar einige wichtige Sonderrechte abringen.¹⁸ Ein Nein zur Gründung eines gesamtdeutschen Nationalstaates war aber – auch wenn die Verhandlungen mühselig waren und mehrmals kurz vor dem Abbruch standen – keine wirkli-

¹⁵ Zu dieser Strategie *Brendan Simms*, *The Struggle for Mastery in Germany, 1779–1850*. (European History in Perspective) Basingstoke 1998, S. 105–17 und *Wolfram Siemann*, *Vom Staatenbund zum Nationalstaat. Deutschland 1806–1871*. (Neue Deutsche Geschichte, Bd. 7) München 1995, S. 393 f. Zum „Geschichtsbruch“ von 1866 *Dieter Langewiesche*, Was heißt „Erfindung der Nation“? Nationalgeschichte als Artefakt – oder Geschichtsdeutung als Machtkampf, in: *HZ* 277, 2003, S. 593–617 (612).

¹⁶ Zu den Friedensverträgen und Beitritten der ehemaligen Kriegsgegner *Huber*, *Verfassungsgeschichte*, Bd. 3 (wie Anm. 3), S. 603 f.

¹⁷ Zu den Annexionen *Hans A. Schmitt*, *Prussia's Last Fling: The Annexations of Hanover, Hesse, Frankfurt, and Nassau, June 15–October 8, 1866*, in: *Central European History* 8/4, 1975, S. 316–347.

¹⁸ Überblick über die Sonderrechte in *Huber*, *Verfassungsgeschichte*, Bd. 3 (wie Anm. 3), S. 806–8.

che Option. Die äußeren Umstände drängten auf eine gesamtdeutsche Einigung. Wirtschaftlich waren der Süden und der Norden über den Deutschen Zollverein eng miteinander verflochten. Militärisch waren die süddeutschen Staaten über Schutz- und Trutzbündnisse mit dem Norddeutschen Bund alliiert.¹⁹ Anders als der ‚Bürgerkrieg‘ von 1866 spaltete der Krieg gegen Frankreich die deutschen Staaten daher nicht, sondern vereinte sie im Felde gegen einen gemeinsamen äußeren Feind. Der militärische Sieg entfachte in weiten Teilen der Bevölkerung eine so große Begeisterung für die Gründung eines deutschen Nationalstaates, dass die Skepsis partikularistischer Gruppen im Süden, v. a. in Bayern, bei weitem übertönt wurde.²⁰ Dazu kam die Anziehungskraft, die der Norddeutsche Bund aufgrund seiner fortschrittlichen Gesetzgebung im Wirtschafts- und Rechtswesen v. a. auf liberale Kreise im Süden ausübte.²¹

Alle diese Faktoren schränkten die Möglichkeiten der süddeutschen Regierungen in den Beitrittsverhandlungen erheblich ein. Die Gefahr, politisch, wirtschaftlich, und militärisch isoliert zu werden und weite Teile der Bevölkerung gegen sich aufzubringen, war einfach zu groß, um die Vereinigung platzen zu lassen. Als er nach langem Widerstand dem Druck nachgab, seinem preußischen Vetter die Kaiserkrone anzutragen, beklagte der bayerische König Ludwig II. dieses Dilemma in einem Brief an seinen Bruder Otto:

Könnte Bayern allein, frei vom Bunde, stehen, dann wäre es gleichgültig, da dies aber geradezu eine politische Unmöglichkeit wäre, da Volk und Armee sich dagegen stemmen würden und die Krone mithin allen Halt im Land verlöre, so ist es, so schauderhaft und entsetzlich es immerhin bleibt, ein Akt von politischer Klugheit, ja von Notwendigkeit im Interesse der Krone und des Landes, wenn der König von Bayern jenes Anerbieten stellt, da, nachdem Bayern nun doch einmal aus politischen Gründen in den Bund muß, hinterher der nun doch nicht mehr ferne zu haltende Kaiser von mir bon gré mal gré anerkannt werden muß.²²

19 Zu den Schütz- und Trutzbündnissen ebd., S. 600–3.

20 Zur Stimmung in der Bevölkerung siehe die Dokumente in *Ernst Deuerlein (Hrsg.), Die Gründung des Deutschen Reiches 1870/71 in Augenzeugenberichten*. Düsseldorf 1870, S. 60–116. Vielfältige Stimmungsbilder und Inszenierungen der Reichsgründung sind analysiert in *Michael Fischer/Christian Senkel/Klaus Tanner (Hrsg.), Reichsgründung 1871. Ereignis – Beschreibung – Inszenierung*. Münster 2010.

21 Zur Beziehung der Südstaaten zum Norddeutschen Bund *Rolf Wilhelm, Das Verhältnis der süddeutschen Staaten zum Norddeutschen Bund (1867–1870)*. (Historische Studien, Bd. 431) Husum 1978.

22 In *Deuerlein (Hrsg.), Augenzeugenberichte* (wie Anm. 20), S. 239.

Nur, wenn sich die Südstaaten zusammengeschlossen hätten, hätten sie ein Gegengewicht zu Preußen bilden und womöglich ihre Unabhängigkeit bewahren können. Dafür waren ihre Interessen aber zu unterschiedlich. In Baden war die Begeisterung für einen deutschen Nationalstaat seit langem groß. Hessen-Darmstadt wollte einen Zusammenschluss mit dem Norddeutschen Bund schon deshalb, um wieder mit dem nördlichen Teil Hessens – dem von Preußen annektierten Hessen-Kassel – vereint zu sein. Bayern und Württemberg teilten zwar ihre Vorbehalte gegen ein preußisch dominiertes Reich, waren aber traditionelle Konkurrenten im süddeutschen Raum.²³ Angesichts dieser Gegensätze war es kein Wunder, dass die Idee des bayerischen Ministerpräsidenten Chlodwig zu Hohenlohe-Schillingsfürst, einen unabhängigen Südbund zu gründen und diesen über einen losen dritten Bund mit dem Norddeutschen Bund zu verbinden, jedes Mal scheiterte, wenn er sie ins Spiel brachte. Die Entschiedenheit, mit der die anderen süddeutschen Regierungen diesen Vorschlag ablehnten, zeigte, dass sie im Grunde keine Alternative zur Vereinigung mit dem Norddeutschen Bund sahen.²⁴

Im gesamten Prozess der Reichsgründung war der Handlungsspielraum der mittel- und kleinstaatlichen Regierungen also sehr gering. Die Verfassungsgebung oder den Verfassungsbeitritt zu boykottieren, war für keine von ihnen eine realistische Option. Die Lage der Dinge zwang sie zum Pakt mit Preußen, ob sie wollten oder nicht. In dieser Drucksituation stand für die Fürsten viel auf dem Spiel. Jeder von ihnen musste fürchten, dass die Übermacht Preußens sein Land verschlingen könnte; dass seine fürstliche Souveränität vom neuen Nationalstaat ausgelöscht werden könnte; dass die starke Position des Reichstages den Anfang vom Ende monarchischer Herrschaft bedeuten könnte; und dass seine Dynastie gegenüber anderen Fürstenhäusern ins Hintertreffen geraten könnte.

Wie gingen die Fürsten mit dieser Situation um? Was war ihr Beitrag zu den Vorgängen der Reichsgründung? Obwohl das Reich nicht zuletzt zum Schutz der Monarchie gegründet wurde, spielten die Fürsten in seinem Entstehungsprozess keine tragende Rolle. Sie verhielten sich hauptsächlich passiv. Seit dem Scheitern des Frankfurter Fürstentages 1863 hatte es keine großen

²³ Zur jeweiligen Interessenslage der Südstaaten *Karl Bosl*, Die Verhandlungen über den Eintritt der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund und die Entstehung der Reichsverfassung, in: Theodor Schieder und Ernst Deuerlein (Hrsg.), Reichsgründung 1870–71: Tatsachen, Kontroversen, Interpretationen. Stuttgart 1970, S. 148–63.

²⁴ Zum Südbundplan *Wilhelm*, Verhältnis (wie Anm. 21), S. 79–96 und *Huber*, Verfassungsgeschichte, Bd. 3 (wie Anm. 3), S. 681–5.

Versuche mehr aus ihrem Kreis gegeben, Deutschland neu zu ordnen.²⁵ Abgesehen vom preußischen König und seinem Sohn Friedrich brachten sich lediglich Herzog Ernst von Sachsen-Coburg-Gotha, der schon seit Ende der 1850er Jahre den „Deutschen Nationalverein“ und dessen kleindeutsche Agenda unterstützt hatte, und der Großherzog von Oldenburg, der sogar einen eigenen Verfassungsentwurf zur Einführung einer Reichsmonarchie vorlegte, aktiv in die Verhandlungen zur Reichsgründung ein, v. a. im Zusammenhang mit der Kaiserfrage.²⁶ Alle anderen Monarchen der Mittel- und Kleinstaaten überließen das politische Geschäft in den Verfassungs- bzw. Beitrittsverhandlungen weitestgehend ihren Ministern.

Gestaltet wurde der Prozess der Reichsgründung somit nicht von den Fürsten, sondern von Politikern und Bürokraten, allen voran von Bismarck. Das französische Satiremagazin *Le Charivari* machte diesen Umstand in einer Karikatur zu den Verhandlungen der Einigungsverträge deutlich (siehe [Abbildung 1](#)). Bismarck, so die Darstellung, degradierte die Könige von Bayern, Württemberg, und Sachsen zu Lakaien auf der Staatskutsche der preußischen Monarchie. Dabei gab er in den Augen des Karikaturisten Honoré Daumier die Richtung so bestimmt vor, dass er selbst den preußischen König in den Schatten drängte. Diese beißende Metapher traf gleich in mehrfacher Hinsicht zu. Dass es Bismarck hauptsächlich um die Machtstellung der preußischen Monarchie ging und er bereit war, die Souveränität anderer Fürsten zu opfern, wenn es für seine übergeordneten Ziele nützlich war, bewiesen die Annexionen des Jahres 1866. Was in Hannover, Hessen-Kassel, und Nassau geschah, war nichts anderes als eine gewaltsame Absetzung. Denn Preußen entmachtete drei souveräne Dynastien, die seit den Tagen des Heiligen Römischen Reiches über ihre jeweiligen Territorien geherrscht hatten.²⁷ Unter den Fürsten rief diese Aktion allerdings keine nennenswerte Solidarität hervor. Manche mediatisierten Standesherrn empfanden sogar Genugtuung, dass nun einige der klein- und mittelstaatlichen Fürsten ihrerseits eine Art Mediatisierung durchmachten. Die entmachteten Häuser wiederum bestanden auf einem Sonderstatus und schlossen sich nicht dem „Verein der deutschen Standesherrn“ – der Vertretung der

²⁵ Zum Frankfurter Fürstentag *Norbert Wehner*, Die deutschen Mittelstaaten auf dem Frankfurter Fürstentag 1863. (Europäische Hochschulschriften, Reihe 3: Geschichte und ihr Hilfswissenschaften, Bd. 548) Frankfurt am Main 1993.

²⁶ Dazu die Memoiren *Ernst II. von Sachsen-Coburg und Gotha*, Aus meinem Leben und aus meiner Zeit, 3 Bd. Berlin 1887–1889 und *Gerd Fesser*, Liberaler Fürst, deutscher Patriot – Herzog Ernst II. von Sachsen-Coburg und Gotha, in: ders., Von der Napoleonzeit zum Bismarckreich. Streiflichter zur deutschen Geschichte im 19. Jahrhundert. Bremen 2001, S. 107–18 und *Otto Becker*, Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung. Heidelberg, v. a. S. 305 f.

²⁷ Dazu *Schmitt*, Prussia's Last Fling (wie Anm. 17).

ACTUALITÉS



Comment Bismark comprend l'unité allemande.

Abbildung 1. Honoré Daumier, *Actualités*, Paris, 26.12.1870: Comment Bismark comprend l'unité allemande. (Neuigkeiten. Wie Bismarck die deutsche Einheit versteht). Karikatur von Honoré Daumier in *Le Charivari*, Bd. 39, 26. Dez. 1870. Teil der Ausstellung „Bayern und Preußen. Eine historische Beziehung in Karikaturen“ von 1999 im Haus der Bayerischen Geschichte, München.

Mediatisierten – an, sondern bildeten eine neue Fürstengruppe: die „Depositierten“.²⁸

Zudem erschienen die Fürsten in Bismarcks Reichsgründungspolitik zumindest insofern als Lakaien, als dass sie nur bei zeremoniellen Angelegenheiten wirklich direkt mitwirkten. Der wichtigste derartige Akt war das Angebot der deutschen Kaiserkrone an den preußischen König. Bismarck bestand darauf, dass dieses zuerst von den Fürsten der Mittel- und Kleinstaaten statt vom Reichstag ausgehen und der mächtigste unter ihnen, der bayerische König, es aussprechen müsse. Ludwig II. wehrte sich einige Zeit dagegen, gab seinen Widerstand aber schließlich auf im Austausch gegen das Zugeständnis umfangreicher bayerischer Sonderrechte und einer erklecklichen Summe Bestechungsgeld aus dem konfiszierten Vermögen der Hannoveraner Welfen, das er für seine Bauprojekte brauchte. Bezeichnend für die passive Rolle der Fürsten war dabei, dass Ludwig den sogenannten Kaiserbrief zwar mit eigener Hand schrieb, Bismarck diesen aber vorformuliert hatte.²⁹

Wie besseres Personal, das man herumschubsen und gefügig machen konnte, behandelte Bismarck die Fürsten auch in dem Sinne, dass er sie massiv unter Druck setzte. Dabei schreckte er auch nicht davor zurück, den größten Gegenspieler monarchischer Souveränität zu instrumentalisieren: den Parlamentarismus. Nicht widerwillig, sondern ganz bewusst gestand er dem Reichstag zentrale Aufgaben im Prozess der Reichseinigung zu, nämlich den Verfassungsentwurf der verbündeten Regierungen 1867 zu verhandeln und die gemäß der Bestimmungen der Einigungsverträge überarbeitete Verfassung 1871 noch einmal zu verabschieden. Dass er dadurch das Gewicht des Volkes in die Waagschale werfen wolle, um die Fürsten zu nötigen, der Reichsgründung zuzustimmen, erläuterte er bereits kurz vor dem Krieg gegen Österreich dem preußischen Gesandten in St. Petersburg. „Auf Einigung der Regierungen“ in der deutschen Frage, betonte Bismarck, sei „ohne Mitwirkung einer Vertretung der Nation [...] nicht zu hoffen“.³⁰

Und trotzdem: Auch wenn Bismarck die Fürsten so sehr an den Rand drängte, dass sie keine gestalterische Rolle einnahmen, war ihr Einverständnis für die Reichsgründung unabdingbar. Ohne die Zustimmung der einzelstaatlichen Souveräne zur Verfassung und den Einigungsverträgen konnte die Einheit nicht gemacht werden. Sie hatten sozusagen die Macht des Vetos. Eben deswegen unternahm Bismarck ja so große Anstrengungen, sie auf Linie zu bringen –

28 Dazu *Gollwitzer*, Standesherrn (wie Anm. 10), S. 147.

29 Zu den Vorgängen zur Erneuerung der Kaiserwürde siehe die Dokumente in *Deuerlein* (Hrsg.), Augenzeugenberichte (wie Anm. 20), S. 229–58. Bismarcks Entwurf des Kaiserbriefes und Ludwigs Endfassung ebd., S. 243–5.

30 Zit. in *Holste*, Bundesstaat (wie Anm. 6), S. 98.

selbst, wenn ihn dies mitunter frustrierte. Nach der Proklamation im Versailler Spiegelsaal, der eine Nacht langer Verhandlungen über den genauen Titel des Kaisers vorangegangen war, schrieb er seiner Frau: „ [...] [D]iese Kaisergeburt war eine schwere, und Könige haben in solchen Zeiten ihre wunderlichsten Gelüste, wie Frauen, bevor sie der Welt geben, was sie doch nicht behalten können. Ich hatte als Accoucheur mehrmals das dringende Bedürfnis, eine Bombe zu sein und zu platzen, daß der ganze Bau in Trümmern gegangen wäre.“³¹

In dieser Situation, in der die Fürsten ob der revolutionären Aussicht auf einen deutschen Nationalstaat um die Zukunft fürchteten, Bismarck ihre Zustimmung aber unbedingt brauchte, war politischer Druck alleine nicht genug. Zu groß war die Gefahr, die Fürsten könnten eine Trotz- bzw. Blockadehaltung einnehmen. Um das zu verhindern, mussten ihnen ihre Ängste und Sorgen genommen werden. Daher bestand Bismarcks realpolitische Strategie zur Gründung des Reiches nicht nur aus harter Machtpolitik, sondern auch aus psychologischer Überredungskunst. Ein Schlüssel zur Zustimmung der Fürsten war dabei die Idee vom Fürstenbund. Sie funktionierte als eine Art Beruhigungsmittel, das die einzelstaatlichen Souveräne Vertrauen in Bismarcks kleindeutsche Lösung schöpfen ließ.

Dies galt bezüglich aller großen Befürchtungen, die die Fürsten im Zusammenhang mit der Schaffung eines Nationalstaates hegten. Zunächst einmal milderte die Vorstellung vom Fürstenbund ihre Angst, sich dem preußischen König in einem kleindeutschen Kaisertum unterwerfen zu müssen. Im Reich als Fürstenbund waren alle Souveräne der Einzelstaaten – egal, ob sie den Status eines Herzogs, Großherzogs oder Königs hatten – prinzipiell gleichrangig. Der Hohenzollernkönig war ihnen als Kaiser nicht übergeordnet, sondern lediglich ein *primus inter pares*. Ausdruck fand diese Konzeption im Titel „Deutscher Kaiser“, den der preußische König Wilhelm zunächst als inhaltlose Formel abgelehnt hatte. „Nur ein Scheinkaisertum übernehme er, nichts weiter als eine andere Bezeichnung für ‚Präsident‘“, beschwerte sich Wilhelm am Vorabend der Proklamation, ja „er müßte sich mit einem Major vergleichen, dem der Charakter als ‚Oberstleutnant‘ verliehen worden sei“.³² Bismarck bestand aber darauf, aus Rücksicht auf die Fürsten auf die Bezeichnung „Kaiser von Deutschland“ zu verzichten, da diese einen territorialen Herrschaftsanspruch auf das

31 Zit. in *Deuerlein (Hrsg.)*, *Augenzeugenberichte* (wie Anm. 20), S. 308.

32 Tagebucheintrag Kronprinz Friedrichs über eine Beratung mit seinem Vater Wilhelm, 17. Januar 1871, in: *Johannes Hohlfeld (Hrsg.)*, *Dokumente der deutschen Politik und Geschichte von 1848 bis zur Gegenwart*, Bd. 1: 1848–1890. Berlin 1951, Nr. 80, S. 293.

ganze Reich – also auch auf die Mittel- und Kleinstaaten – angedeutet hätte.³³ Eine übergeordnete Reichsmonarchie gab es jedoch nicht. Der Kaiser war kein Herrscher über ganz Deutschland. „Kaiser“ war nur ein Ehrentitel, „eine bloße persönliche Titulatur“, wie der zeitgenössische Rechtswissenschaftler Gustav Adolf Arndt formulierte, die der preußische König als Inhaber des Bundespräsidiums, also gewissermaßen als Vorsitzender des Fürstenbundes, trug.³⁴ Verfassungsmäßiger Souverän des Reiches war in Anlehnung an die Vorstellung vom Fürstenbund laut Bismarck und den meisten Staatsrechtlern nämlich nicht der Kaiser, sondern die „Gesamtheit aller verbündeten Regierungen“.³⁵

Darüber hinaus beruhigte die Idee vom Fürstenbund die Oberhäupter der Mittel- und Kleinstaaten auch dahingehend, dass keiner aus ihrem Kreis in den Verfassungs- bzw. Beitrittsverhandlungen bevorzugt werden und deshalb in der neuen Ordnung eine unverhältnismäßig herausgehobene Stellung haben würde. Da sich die Reichsgründung in einem monarchischen Umfeld abspielte, das sich über Status- und Prestigefragen definierte, war die Bedeutung dieser Wirkung nicht zu unterschätzen. Das wurde spätestens kurz vor Abschluss der Novemberverhandlungen klar, als die württembergische Regierung die Unterzeichnung des Einigungsvertrages überraschend auf unbestimmte Zeit verschob. Eine Hofintrige hatte König Karl I. dazu bewegt, plötzlich darauf zu bestehen, dass sein Königreich dem neuen Nationalstaat nur beitreten würde, wenn es dieselben bzw. gleichwertige Sonderrechte zugesprochen bekäme wie Bayern, das andere süddeutsche Königreich.³⁶ Auch wenn dieser Sinneswandel bald wieder verflog, weist er auf einen oft übersehenen Aspekt der Reichsgründung hin. Da alle Sonderrechte im Vergleich zur hegemonialen Stellung Preußens ohnehin unerheblich waren, lag ihre Bedeutung v. a. auf psychologischer Ebene – und hier konnte kein politischer Druck, sondern nur der Leitgedanke prinzipieller Gleichberechtigung unter den Fürsten, die den Kern der Idee vom Fürstenbund ausmachte, Sicherheit schaffen.

Zudem nahmen die Strukturen der Verfassung, die in Anlehnung an einen Fürstenbund geschaffen wurden, den gekrönten Häuptionen zumindest teilweise

33 Zur Titeldiskussion *Otto Pflanze*, *Bismarck and the Development of Germany*, Bd. 1: *The Period of Unification, 1815–1871*. 2. Aufl. Princeton 1990, S. 504 f. und *Steinberg*, *Bismarck* (wie Anm. 1), S. 306. Zur jeweiligen rechtlichen Problematik verschiedener Titelalternativen *H. Tophoff*, *Die Rechte des deutschen Kaisers*. Stuttgart 1902, S. 34 f.

34 *Gustav Adolf Arndt*, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Berlin 1901, S. 76.

35 Zur verfassungsrechtlichen Stellung des Kaisers *Oliver F. R. Haardt*, *The Kaiser in the Federal State, 1871–1918*, in: *German History* 34, 2016, S. 529–554. Zum Kollektivsouverän des Reiches in der zeitgenössischen staatsrechtlichen Diskussion *Holste*, *Bundesstaat* (wie Anm. 6), S. 254.

36 Dazu *Bosl*, *Verhandlungen* (wie Anm. 23), S. 160.

die Sorge, dass ein Nationalstaat mit einem gesamtdeutschen Reichstag dem Parlamentarismus zum Durchbruch verhelfen und damit letztlich das Ende monarchischer Herrschaft herbeiführen könnte. Diese beruhigende Wirkung kam hauptsächlich daher, dass die Verfassung – wie wir weiter unten sehen werden – der Entwicklung einer parlamentarischen Reichsregierung vorbeugte und die Souveränität der einzelstaatlichen Monarchen vom Einfluss des Reichstages abschirmte.

Schließlich wiegte die Idee vom Fürstenbund die gekrönten Häupter auch dahingehend in Sicherheit, dass sie trotz des Eintritts ihrer Länder in einen neuen Nationalstaat ihre Souveränität behalten würden. Als Fürstenbund war das Reich nämlich nichts anderes als eine besonders enge Allianz souveräner Monarchen. Um diesen Eindruck zu festigen, bewahrten die Verfassungs- bzw. Beitrittsverhandlungen zahlreiche monarchische Ehrenrechte der Fürsten. Besonders interessant waren jene auf dem Gebiet der Diplomatie, einem Feld, das traditionell zu den Vorrechten monarchischer Souveräne gehörte. Um eine einheitliche Außenpolitik sicherzustellen, bestimmte die Verfassung zwar, dass der Kaiser „das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen“ habe.³⁷ Die Fürsten behielten aber trotzdem einige diplomatische Privilegien, allen voran das Recht, mit ausländischen Höfen und auch untereinander Gesandte auszutauschen. Obwohl die Verfassung in diesem Punkt vage blieb, war dieser Gesandtenaustausch allgemein akzeptiert, solange er nicht die Außenpolitik des Reiches untergrub.³⁸ Auch wenn die Fürsten also keine eigenständige Außenpolitik verfolgen konnten, war das Zugeständnis dieses Rechts nicht unerheblich, um ihre Zustimmung zur Reichsgründung zu bekommen. Im konstituierenden Reichstag unterstrich der konservative Abgeordnete Curt von Watzdorf diese Tatsache, indem er seine Kollegen daran erinnerte, dass das Verbot fürstlicher Gesandtschaften einer der vielen Gründe war, warum das Verfassungsprojekt der Erfurter Union 1850 gescheitert war:

Aber, meine Herren, es wirkte damals eine ziemlich Reihe von Kleinigkeiten auch mit, und die Bestimmung in der Unionsverfassung, daß die einzelnen Regierungen keine ständigen Gesandten empfangen und abschicken dürften,

³⁷ Reichsverfassung 1871, Art. 11.

³⁸ Siehe z. B. *Curt Riess*, *Auswärtige Hoheitsrechte der deutschen Einzelstaaten*. Breslau, 1905; *Albert Hänel*, *Deutsches Staatsrecht*, Bd. 1: Die Grundlagen des deutschen Staates und die Reichsgewalt. (Systematisches Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft, Bd. 5.1) Leipzig 1892, S. 556 f. und *Paul Laband*, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Bd. 3. 5. Aufl. Tübingen 1913, S. 3. Dazu *Holste*, *Bundesstaat* (wie Anm. 6), S. 182–9.

war ein Moment, was an einzelnen Stellen sehr tief verletzte und das Eingehen in die Bestrebungen wesentlich mit schädigte.³⁹

Am Beispiel der diplomatischen Privilegien wird auch deutlich, dass derartige monarchische Ehrenrechte nur wenig praktische Bedeutung hatten und ihr Zugeständnis daher ein rein taktischer Schachzug zur Beruhigung der Fürsten war. Während die innerdeutschen Gesandtschaften wenigstens eine gewisse Koordinationsfunktion im föderalen Entscheidungsprozess hatten, war der Austausch von Diplomaten mit ausländischen Höfen politisch weitestgehend irrelevant. Der bayerische Staatsrechtler Philipp Zorn bezeichnete ihn als reines „Überbleibsel deutscher Titelsucht“.⁴⁰ Die meisten Fürsten konnten sich den Unterhalt diplomatischer Gesandtschaften im Ausland ohnehin nicht leisten. Angesichts der außenpolitischen Hoheit des Reiches verringerte sich im Laufe der Jahre die Bereitschaft zur Finanzierung dieser kostspieligen Ehrendellegationen immer weiter. Während 1869 noch sieben deutsche Staaten Gesandte an ausländische Höfe schickten, taten dies nach 1900 nur noch Bayern und Sachsen. Aber auch sie waren in nicht mehr als sechs bzw. einem europäischen Staat vertreten.⁴¹ Johannes von Miquel, einer der führenden Nationalliberalen, hatte also Recht, als er im konstituierenden Reichstag vorhersagte, die diplomatischen Rechte der Fürsten würden mit der Zeit verschwinden: „Wir zweifeln daran, ob irgend eine einzelne Volksvertretung geneigt sein wird, Geld hinwegzuwerfen aus der Tasche des Volkes für unnütze Berichterstatter von Hofneuigkeiten.“⁴²

Der bayerische König war der erste, der realisieren musste, dass die diplomatischen Sonderrechte, die seine Regierung in den Einigungsverträgen ausgehandelt hatte, politisch wertlos waren. Schon im April 1871 – nur wenige Tage, nachdem die Reichsverfassung angenommen wurde – unterstrich Bismarck in Bezug auf die Friedensverhandlungen mit Frankreich, dass Bayerns „Betheiligung [...], um es kurz auszudrücken, eine mehr ornamentale zu bleiben habe,

39 Konstituierender Reichstag, 18. Sitzung, 23. März 1867, in: *Ernst Bezold/Franz Holtzendorff (Hrsg.), Materialien der Deutschen Reichs-Verfassung. Sammlung sämmtlicher auf die Reichs-Verfassung, ihre Entstehung und Geltung bezüglichen Urkunden und Verhandlungen, einschließlich insbesondere derjenigen des constituirenden Norddeutschen Reichstages 1867*, Bd. 1. Berlin 1873, S. 619 f.

40 Zit. in *Holste*, Bundesstaat (wie Anm. 6), S. 187.

41 Ebd.

42 Zit. in ebd., S. 188 und konstituierender Reichstag, 9. Sitzung, 9. März 1867, in: *Bezold/Holtzendorff (Hrsg.), Materialien*, Bd. 1 (wie Anm. 39), S. 107.

zur Befriedigung eines Ehrenpunctes“.⁴³ Im selben Monat stellte Bismarck klar, dass er Bayern nicht gestatten werde, das Sonderrecht, das Reich bei ausländischen Regierungen im Fall der Abwesenheit des kaiserlichen Botschafters zu vertreten, in der Praxis wahrzunehmen. Dieses Privileg, erklärte er, sei ein „reines Ehrenrecht“ ohne konkrete Folgen.⁴⁴

In den folgenden Jahren stellten sich auch die meisten anderen diplomatischen Privilegien als praktisch bedeutungslos heraus.⁴⁵ Diese Tatsache verdeutlicht, dass die von Bismarck lancierte Idee von der Reichsgründung als Fürstenbund nie dafür gedacht war, den Fürsten eine konkrete Teilhabe an der Reichspolitik zu gewähren. Sie war vielmehr ein Placebo, das er den Fürsten verabreichte, um sie während der revolutionären Vorgänge zur Gründung des kleindeutschen Reiches ruhig zu stellen. Der Erfolg heiligte für ihn dabei die Mittel, unternahm er die Reichsgründung doch nicht zuletzt deswegen, um das Überleben monarchischer Herrschaft sicherzustellen.

II. Präventionsmittel

Nicht nur gegenüber den Fürsten, sondern auch gegenüber dem konstituierenden Reichstag hatte die Idee von der Reichsgründung als Fürstenbund eine ganz bestimmte Funktion. Als theoretische Basis für den Verfassungsentwurf, den Bismarck im Namen der verbündeten norddeutschen Regierungen dem Reichstag im Frühjahr 1867 vorlegte, stellte sie sicher, dass das Regierungssystem des neuen Bundesstaates Strukturen zum Schutz monarchischer Souveränität und zur Verhinderung der Entstehung einer parlamentarischen Reichsregierung umfasste. Kurz gesagt: Die Idee vom Fürstenbund wirkte als Präventionsmittel gegen potentielle Vorstöße des Parlamentarismus.

Diese Wirkung rührte v. a. daher, dass die Vorstellung, das Reich sei ein Zusammenschluss souveräner Monarchen, implizierte, dass es keine Instanz über ihnen geben konnte. Genau deswegen hatte das Reich einen kollektiven Souverän, die Gesamtheit der verbündeten Regierungen. Aus dem gleichen Grund schuf die Verfassung keine von der Gemeinschaft der Fürsten unabhängige Reichsregierung. Trotz intensivster Bemühungen der liberalen Abgeordne-

⁴³ Brief an den preußischen Gesandten in Brüssel, 22. April 1871, in: *Otto von Bismarck, Gesammelte Werke, Abteilung 3: 1871–1918, Schriften, Bd. 1: 1871–1873*. Hrsg. v. Holger Afflerbach/Konrad Canis/Lothar Gall/Klaus Hildebrand/Eberhard Kolb. (Neue Friedrichsruher Ausgabe) Paderborn 2004, Nr. 68, S. 74.

⁴⁴ Brief an den preußischen Botschafter in London Albrecht von Bernstorff, 22. Juni 1871, in: ebd., Nr. 138, S. 143.

⁴⁵ Dazu *Holste*, Bundesstaat (wie Anm. 6), S. 151 f.

ten im konstituierenden Reichstag gab es keinerlei Bestimmungen zur Einrichtung nationaler Ministerien, wie es in der Frankfurter Paulskirchenverfassung der Fall gewesen war.⁴⁶ Der einzige oberste Reichsbeamte, den die Verfassung vorsah, war der Reichskanzler. Ernannt bzw. entlassen wurde dieser vom Kaiser, dem Oberhaupt der nationalen Exekutive. Im Einklang mit der Stellung des Kaisers als *primus inter pares* im Kreis der Fürsten war der Kanzler aber laut Verfassung nicht der Leiter einer unabhängigen kaiserlichen Regierung, sondern lediglich der Vorsitzende des Bundesrates, d. h. der Versammlung der Bevollmächtigten der Fürsten, die den Souverän des Reiches repräsentierte.⁴⁷ Gemäß dieser Konstruktion gab es keine Reichsregierung, die der Reichstag hätte versuchen können, unter Kontrolle zu bringen. Ohne Regierung konnte es nicht zu einer Parlamentarisierung kommen. Das Fehlen einer offiziellen Reichsregierung war also eine Schutzvorrichtung gegen den Parlamentarismus.

Eine solche Schutzvorrichtung war aus monarchischer Sicht notwendig, weil Bismarck den Liberalen im Austausch gegen ihre Zustimmung zum Verfassungsentwurf zugestehen musste, dass der Reichstag eine wichtige Rolle im neuen Regierungssystem bekam. Diese schlug sich v. a. darin nieder, dass ohne das Parlament kein Reichsgesetz verabschiedet werden konnte – also auch nicht die jährlichen Gesetze zur Festlegung des Haushalts.⁴⁸ Gegen den Reichstag konnte das Reich somit kaum regiert werden. Das galt umso mehr angesichts des allgemeinen Wahlrechts, das von der Frankfurter Paulskirchenverfassung übernommen wurde.⁴⁹ Der breite Vertretungsanspruch, den dieses dem Reichstag gab, würde es schwer machen – so viel war schon 1867 klar –, die Forderungen des Parlamentes dauerhaft zu ignorieren.

Aufgrund dieser starken Stellung des Reichstages war es zum Schutz monarchischer Herrschaft erforderlich, die Exekutive strukturell so weit wie möglich von ihm abzuschirmen. Statt einer Reichsregierung war die zentrale Schaltstelle der Verfassung deshalb das Organ, das das Kollektiv der Fürsten, also den Souverän des Reiches, verkörperte: der Bundesrat. Dieser war nach Vorbild des Bundestages des Deutschen Bundes ein Gesandtenkongress der einzelstaatlichen Regierungen. Gemäß der Vorstellung, dass alle Souveräne im Fürstenbund prinzipiell gleich waren, war jedes Land in ihm vertreten. Allerdings hatten die Einzelstaaten – abhängig von ihrer jeweiligen Bevölkerungszahl – unterschiedlich viele Stimmen.⁵⁰ Dabei kam die Stellung des preußischen

46 Paulskirchenverfassung 1849, Art. 73.2, 74, 99, 186.2.

47 Reichsverfassung 1871, Art. 15.

48 Ebd., Art. 5.1.

49 Ebd., Art. 20.1.

50 Ebd., Art. 6.

Königs als Erster unter Gleichen in der numerischen Dominanz der preußischen Stimmen zum Ausdruck, die neben anderen Vorschriften die Basis für die Hegemonie Preußens in der Verfassungsordnung bildete.

Die Kompetenzen des Bundesrates erstreckten sich auf alle drei Zweige der Staatsgewalt. Zusammen mit dem Reichstag bildete er die nationale Legislative. Ohne seine Zustimmung konnte kein Gesetz verabschiedet werden.⁵¹ Auch in der Exekutive hatte er eine zentrale Rolle inne. Hier genoss er in seiner Eigenschaft als Vertretungsorgan des Souveräns des Fürstenbundes einige Vorrechte, die klassischerweise einem Monarchen zustanden. Am wichtigsten waren das Recht, Verordnungen zu erlassen, die zur Ausführung der Bundesgesetze nötig waren, und die Befugnis, im Rahmen der sogenannten Reichsexekution in einem Bundesland zu intervenieren, das seine verfassungsmäßigen Pflichten verletzte.⁵² Schließlich hatte der Bundesrat auch eine wichtige Position in der Judikative inne. Einen Verfassungsgerichtshof gab es nicht. Stattdessen schuf die Verfassung eine Reihe alternativer Konfliktlösungsmechanismen, an denen der Bundesrat immer in der einen oder anderen Form beteiligt war. Für verfassungsrechtliche Konflikte zwischen verschiedenen Bundesländern war er sogar ganz alleine zuständig, da in einem Bund souveräner Fürsten nur die Gesamtheit aller monarchischen Häupter – also der Kollektivsouverän des Reiches – die Autorität hatte, um über das Verhalten Einzelner in ihrem Kreis zu richten.⁵³

Diese zentrale Stellung in der neuen Regierungsordnung machte den Bundesrat zu einem Schutzwahl monarchischer Macht. In diesem Sinne bezeichnete ihn Bismarck nur wenige Monate nach Gründung des Reiches als „ein Palladium für unsere Zukunft, eine große Garantie für die Zukunft Deutschlands“.⁵⁴ Diese Funktion beruhte v. a. auf dem strukturellen Aufbau der Exekutive. In Ermangelung konventioneller Minister wurde der Platz einer Reichsregierung im organischen Gefüge der Verfassung am ehesten vom Bundesrat eingenommen. Seine Mitglieder, die monarchischen Regierungen der Einzelstaaten, brachten Gesetze in den legislativen Prozess ein, erließen gemeinsam Verord-

⁵¹ Ebd., Art. 5.1.

⁵² Ebd., Art. 7.1, 19. Vgl. z. B. Paulskirchenverfassung, Art. 80 und 82 (in Verb. mit Art. 54), wo diese Vorrechte dem Kaiser zugesprochen wurden.

⁵³ Reichsverfassung 1871, Art. 76.

⁵⁴ Zit. in *Walther Peter Fuchs*, Bundesstaaten und Reich: Der Bundesrat, in: Oswald Hauser (Hrsg.), *Zur Problematik „Preußen und das Reich“*. (Neue Forschungen zur brandenburg-preußischen Geschichte, Bd. 4) Köln 1984, S. 83–104 (89) und in *Manfred Rauh*, *Föderalismus und Parlamentarismus im Wilhelminischen Reich*. (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 47) Düsseldorf 1973, S. 91.

nungen, und ihr Vorsitzender, der Reichskanzler, führte die exekutiven Geschäfte des Reiches. Mit Blick auf die Gesamtzahl der für den Norddeutschen Bund vorgesehenen Bevollmächtigten der Landesregierungen beschrieb Bismarck daher den Bundesrat in seinen berühmten Putbuser Diktaten, in dem er im Herbst 1866 die Grundstrukturen der zukünftigen Verfassung skizzierte, als „43 Plätze umfassende Ministerbank“, die dem Reichstag geschlossen gegenüberstehen solle.⁵⁵

Demgemäß war der Bundesrat dafür konstruiert, eine Parlamentarisierung des Reiches strukturell unmöglich zu machen. Als Kollektivregierung des Fürstenbundes bestand er aus Gesandten, die allein ihren Heimatregierungen – also letztlich den Souveränen der Einzelstaaten – verpflichtet waren. Diese Bevollmächtigten konnten demzufolge nicht vom nationalen Parlament verantwortlich gehalten werden, da sie zu einer anderen Ebene des monarchischen Bundesstaates gehörten. Wie der linksliberale Abgeordnete Hermann Schulze-Delitzsch im konstituierenden Reichstag beklagte, verhinderte „eine solche collegialische Executive, in der den Vertretern der einzelnen Deutschen Dynastien ein Wort zusteht, [...] absolut die Einsetzung verantwortlicher Regierungsorgane an der Spitze des Bundes“.⁵⁶ Bismarck unterstrich diese antiparlamentarische Funktion des Bundesrates anderthalb Jahrzehnte später, als die Forderungen nach Einführung verantwortlicher Reichsministerien immer lauter wurden:

In der Erhaltung des Föderativ-Staats erblicke ich eine viel größere Widerstandsfähigkeit gegen das republikanische Andrängen, [...] als sie dem Einheitsstaate zu Gebote stehen würde, wo nur eine einzige Regierung, nicht eine Mehrheit von Regierungen, dem Reichstage gegenüber stehen würde.⁵⁷

In Form des Bundesrates wurde die Idee des Fürstenbundes also in eine ganz konkrete Einrichtung zum Schutz monarchischer Souveränität übersetzt. Dem konstituierenden Reichstag gelang es in den Verfassungsverhandlungen allerdings, einen Riss in die Mauern des Fürstenbundes zu schlagen, der das gesamte monarchische Bollwerk mit der Zeit zum Einsturz bringen konnte. Auf Antrag von Rudolf von Bennigsen, einem der führenden Köpfe der Nationalliberalen, setzte der Reichstag eine Änderung des Artikels 17 durch, die den Sta-

⁵⁵ *Otto von Bismarck*, Unmaßgebliche Ansichten über Bundesverfassung (Putbuser Diktat), 19. Nov. 1866, in: Hans Fenske (Hrsg.), *Der Weg zur Reichsgründung 1850–1870*. (Quellen zum politischen Denken der Deutschen im 19. und 20. Jahrhundert, Freiherr-vom-Stein-Gedächtnisausgabe, Bd. 5) Darmstadt 1977, Nr. 100, S. 342.

⁵⁶ Konstituierender Reichstag, 11. Sitzung, 12. März 1876, in: *Bezold/Holtzendorff* (Hrsg.), *Materialien*, Bd. 1 (wie Anm. 39), S. 207 f.

⁵⁷ Zit. in *Heinrich von Poschinger*, *Fürst Bismarck und der Bundesrat des Deutschen Reiches*, Bd. 4. Stuttgart/Leipzig 1898, S. 165.

tus des Reichskanzlers komplett veränderte. Indem die sogenannte „Lex Bennigsen“ den Kanzler für alle Anordnungen und Verfügungen des Kaisers per Gegenzeichnung verantwortlich machte, löste sie ihn aus seiner Rolle als bloßer Vorsitzender des Bundesrates heraus und machte ihn zum einzigen verantwortlichen Minister des Reiches.⁵⁸

Rudolph von Delbrück, erster Präsident des Kanzleramts und bis 1876 Bismarcks rechte Hand in der Innenpolitik, schilderte in seinen Memoiren, dass diese Positionsveränderung bedeutete, dass der Kanzler sich in seiner Amtsführung nicht länger – wie ursprünglich geplant – nur auf die Unterstützung der Bundesratsausschüsse verlassen konnte. Da sein Aufgabenfeld nun alle Bereiche umfasste, denen der Kaiser als Oberhaupt der Reichsverwaltung vorsah, war es unausweichlich, dass – auch wenn die Verfassung dies nicht vorsah – eine Reihe oberster Bundesbehörden entstehen würde. Denn anders war die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen, der Entwurf von Verordnungen, und die Überwachung der Gesetzesausführung durch die Länder nicht mehr zu bewältigen.⁵⁹

Dementsprechend spekulierten die Nationalliberalen darauf, dass zum einen die wirtschaftliche, rechtliche und soziale Integration, die der neue Bundesstaat unweigerlich nach seiner Gründung durchlaufen würde, zu einer Zentralisierung staatlicher Aufgaben und dadurch zum Entstehen von nationalen Ministerien um den Kanzler führen würde. Zum anderen gingen sie davon aus, dass diese neue Reichsregierung mit der Zeit vom Reichstag abhängig werden würde, da sie dessen Zustimmung für jedes Gesetzesprojekt – nicht zuletzt für den jährlichen Reichshaushalt – benötigen würde. Auf lange Sicht gesehen, so die Hoffnung hinter der „Lex Bennigsen“, würde sich so die in der Verfassung undefinierte Verantwortlichkeit des Reichskanzlers zu einer Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament wandeln, d. h. eine parlamentarische Regierung entstehen. „Ein starkes Parlament“, fasste der nationalliberale Abgeordnete und preußische Historiker Heinrich von Sybel diese Hoffnung in Worte, „kann die Ministerverantwortlichkeit zur Wahrheit machen“.⁶⁰

⁵⁸ Zur Lex Bennigsen *Heinrich Otto Meisner*, Bundesrat, Bundeskanzler und Bundeskanzleramt (1867–1871), in: Ernst-Wolfgang Böckenförde (Hrsg.), *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte* (1815–1914). (Neue Wissenschaftliche Bibliothek Geschichte, Bd. 51) Königsstein 1981, S. 76–94.

⁵⁹ *Martin F. R. von Delbrück*, *Lebenserinnerungen von Rudolph von Delbrück, 1817–1867: mit einem Nachtrag aus dem Jahre 1870*. Leipzig 1905, S. 399 f. Zu Bismarcks ursprünglichen Konzeption der Verfassung ebd., S. 24, 28 ff. und *Meisner*, Bundesrat (wie Anm. 58), bes. S. 81.

⁶⁰ Konstituierender Reichstag, 18. Sitzung, 23. März 1867, in: *Bezold/Holtzendorff* (Hrsg.), *Materialien*, Bd. 1 (wie Anm. 39), S. 593.

Um zu verhindern, dass eine derartige Entwicklung – sollte es jemals dazu kommen – das Ende der Monarchien bedeuten könnte, war die Verfassung so konstruiert, dass die Souveränität der Fürsten in den Einzelstaaten vom Einfluss des Reichstages abgeschirmt war. Gemäß der Idee vom Fürstenbund war die eigentlich Bastion monarchischer Souveränität im Reich nämlich nicht die Bundes-, sondern die Landesebene. Die Länder blieben im monarchischen Bundesstaat souveräne Staaten und genossen als solche Verfassungsautonomie gegenüber dem Reich. Über ihre jeweilige Regierungsordnung entschieden sie komplett selbst. Ein Homogenitätsgebot, das die Einzelstaaten zu einer bestimmten Regierungsform verpflichtet hätte, gab es nicht. Vom Standpunkt der verbündeten Regierungen war ein solches nicht nur unnötig, weil die Homogenität der monarchischen Eliten die Kooperation der Länder ohnehin gewährleistete, sondern auch gefährlich, da es dem Reichstag einen Mechanismus geboten hätte, um in den Einzelstaaten zu intervenieren und so möglicherweise deren monarchische Ordnungen zu liberalisieren. Durch die Verfassungsautonomie der Länder war einer derartigen, vom Reichstag geförderten Parlamentarisierung des Reiches von unten – also über die Länder – vorgebeugt.⁶¹

Darüber hinaus machte die Souveränität der Länder das Reich in vielerlei Hinsicht abhängig von den einzelstaatlichen Monarchien. Das galt nicht zuletzt finanziell. Da die Verfassung keine direkten Bundessteuern einführte, machte sie das Reich zum „lästige[n] Kostgänger bei den Einzelstaaten“, wie Bismarck 1879 im Reichstag betonte.⁶² In der Tat war das Reich bis zur Einführung der ersten Reichssteuern in den Jahren vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges von den Matrikularbeiträgen der Einzelstaaten abhängig und so in seinem Handlungsspielraum stark eingeschränkt.⁶³

Auch wenn es den Liberalen in den Verfassungsverhandlungen nicht gelang, alle derartigen Strukturen zum Schutz monarchischer Souveränität aufzuweichen, hegten sie große Hoffnungen auf eine zukünftige Liberalisierung der politischen Ordnung. Sie vertrauten auf die Dynamik der Kräfte in der Ver-

61 Zum Fehlen eines Homogenitätsgebots *Holste*, Bundesstaat (wie Anm. 6), S. 143 f. und *Kurt Nieding*, Das Prinzip der Homogenität in den Verfassungen des Deutschen Reiches von 1849, 1871 und 1919 unter besonderer Berücksichtigung des Artikels 17 der geltenden Reichsverfassung, Gotha 1926.

62 Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages, 36. Sitzung, 2. Mai 1879, S. 927.

63 Zu dieser Problematik und ihrer politischen Bedeutung *Niall Ferguson*, Public Finance and National Security: The Domestic Origins of the First World War Revisited, in: *Past and Present* 142, 1994, S. 141–168 und *Peter-Christian Witt*, Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913. Eine Studie zur Innenpolitik des Wilhelminischen Deutschland. (Historische Studien, Bd. 415) Lübeck/Hamburg 1970.

fassungspraxis. In ihren Augen war es, wie Heinrich von Sybel im konstituierenden Reichstag ausführte, ein

große[r] Vorzug des [Verfassungs-] Entwurfs, daß er [...] die Kompetenzen der einzelnen Kräfte nicht zu ängstlich, nicht zu detailliert abgrenzt, sondern der lebendigen, productiven Entwicklung, der Zukunft und dem gemeinsamen Wirken der verbundenen Kräfte einen breiten Spielraum gestattet.⁶⁴

Diese Hoffnung war nicht ungerechtfertigt, schließlich gab es keine explizite Rechtsgarantie der Souveränität der Fürsten. Die Verfassung war in diesem – wie in so vielen anderen Punkten auch – vage. Das war kein Zufall. Zum einen wollte Bismarck größtmögliche Flexibilität behalten, um auf alle etwaigen Vorstöße des Parlamentarismus reagieren zu können. Es war Teil seiner Strategie in der Reichsgründung, wie er 1866 in seinen Putbusser Diktaten erklärte, die Verfassung mit „elastischen, unscheinbaren, aber weitreichenden Ausdrücken“ auszustatten, damit er den monarchischen Bundesstaat später – je nach Bedarf – zu einem losen Staatenbund zusammenstreichen, zu einem unitarischen Zentralstaat verdichten, oder ganz auflösen konnte.⁶⁵ Zum anderen schien eine Rechtsgarantie aus Sicht der Fürsten einfach unnötig, weil Bismarck die ganze Verfassungsordnung zum Schutz monarchischer Souveränität entworfen hatte.⁶⁶

Einige der ersten, die auf monarchischer Seite diesen Verzicht auf eine Rechtsgarantie offen kritisierten und darauf hinwiesen, dass die Schutzvorkehrungen, die in Anlehnung an einen Fürstenbund geschaffen worden waren, vielleicht nicht ausreichten, um die Souveränität der Fürsten dauerhaft zu sichern, waren interessanterweise die Standesherrn, die im Zuge der Auflösung des Heiligen Römischen Reiches ihren souveränen Status verloren hatten. Während der Reichsgründung verlangten die Mediatisierten von Bismarck immer wieder, dass die neue Verfassung ihren Rechtszustand genauso garantieren solle, wie es die Deutsche Bundesakte getan hatte. Nach intensiver Lobbyarbeit des „Vereins der deutschen Standesherrn“ erklärte Bismarck schließlich im Frühjahr 1866 die Absicht, ihre Forderung nach „Einräumung einer angemessenen politischen Stellung im neuen Bundesorganismus“ zu unterstützen. Dabei deutete er die Schaffung eines Staaten- bzw. Oberhauses an, in dem die Standesherrn neben den souveränen Fürsten vertreten sein würden.⁶⁷ Zu

⁶⁴ Konstituierender Reichstag, 18. Sitzung, 23. März 1867, in: *Bezold/Holtzendorff* (Hrsg.), *Materialien*, Bd. 1 (wie Anm. 39), S. 584.

⁶⁵ „Überlegungen zur Gestaltung des Norddeutschen Bundes“, Putbus, 30. Oktober 1866, in *Otto von Bismarck*, *Die gesammelten Werke*, hrsg. von Gerhard Ritter /Rudolf Stadelmann, Friedrichsruher Ausgabe, Bd. 6. Berlin 1929, Nr. 615, S. 167.

⁶⁶ Vgl. dazu *Holste*, *Bundesstaat* (wie Anm. 6), S. 110.

⁶⁷ Zit. in *Gollwitzer*, *Standesherrn* (wie Anm. 10), S. 148 f.

einem ernsthaften Versuch, diese Idee umzusetzen, kam es aber nie. Spätestens nach Annahme der Bundesverfassung stellte sich Bismarcks Zusicherung als leeres Versprechen heraus, das er gemacht hatte, um die Standesherrn und ihre lästigen Belange loszuwerden. Daraufhin veröffentlichte Heinrich Zoepfl – vermutlich im Auftrag der Mediatisierten – 1867 die Streitschrift „Die neuesten Angriffe auf die Rechtsstellung der deutschen Standesherrn“.⁶⁸

Sieben Jahre später beschwerte sich Graf Alfred zu Stolberg-Stolberg, Befürworter einer aktiveren Standespolitik, über die Gleichgültigkeit Bismarcks gegenüber den Mediatisierten in einem Brief an den Präsidenten des „Vereins der deutschen Standesherrn“, Fürst Karl von Fürstenberg. Darin betonte er, dass die Missachtung des standesherrlichen Rechtszustandes in der Reichsgründung der erste Schritt einer Entwicklung sei, die letztlich die deutschen Monarchien hinwegfegen würde: „[...] [E]s handelt sich hierbei nicht allein [...] um das mißachtete Recht dieser Häuser“, sondern auch „um Gefährdung gewisser Grundlagen für die Sicherheit der Throne im neuen deutschen Reich“.⁶⁹

Die Tatsache, dass die Mediatisierten – also diejenigen, die Souveränitätsverlust am eigenen Leib erfahren hatten – dieses Risiko so bald nach der Reichsgründung ansprachen, zeigt, dass die Vorstellung, das Reich sei als Fürstenbund geschaffen worden, alles andere als überzeugend war. Die strukturellen Schutzmaßnahmen der Verfassung gegen den Parlamentarismus, in denen sich die Idee vom Fürstenbund wie ein Präventionsmittel niederschlug, gaben den Fürsten zwar für den Moment Sicherheit, waren aber langfristig keine Garantie für den Fortbestand monarchischer Herrschaft.

III. Druckmittel

Nach der Reichsgründung benutzte Bismarck die Idee des Fürstenbundes zur Bekämpfung des Reichstages und aufmüpfiger Einzelstaaten. Aus dem Beruhigungs- und Präventionsmittel wurde ein Druckmittel. Dieses entfaltete sein Drohpotential durch zwei ganz bestimmte Vorstellungen über die Beziehung der einzelstaatlichen Souveräne. Zum einen besagte die Idee vom Fürstenbund, dass die Souveräne der Einzelstaaten zur Gründung des Reiches ein Vertragsverhältnis eingegangen waren. Die Verfassung war demnach kein unabhängiger Rechtsakt, sondern Folge der Einigungsverträge. Da die Fürsten diese geschlossen hatten, so die Idee, konnten sie auch wieder von ihnen zurücktreten, die Verfassung dadurch annullieren, und damit das Reich auflösen. Zum

⁶⁸ Heinrich Zoepfl, *Die neuesten Angriffe auf die Rechtsstellung der deutschen Standesherrn*. Karlsruhe 1866. Angeführt in *Gollwitzer*, *Standesherrn* (wie Anm. 10), S. 148.

⁶⁹ Zit. in *Gollwitzer*, *Die Standesherrn* (wie Anm. 10), S. 154.

anderen implizierte die Vorstellung vom Reich als Fürstenbund, dass die Souveräne der Einzelstaaten über ihre vertragliche Beziehung hinaus in einem Treueverhältnis zueinander standen. Sie waren deshalb nicht nur an die Regeln der geschriebenen Verfassung gebunden, sondern auch an allgemeinere Verpflichtungen, die die Verfassung nicht explizit definierte. Zu diesen zählten v. a. die Pflichten, den Frieden im Reich zu wahren; die Landes- mit der Reichspolitik zu koordinieren bzw. nichts zu tun, was letztere untergrub; und die innere Ordnung, Ruhe, und Sicherheit im Landesgebiet sicherzustellen.⁷⁰

Diese ungeschriebenen Pflichten wurden oft unter dem Begriff „Bundestreue“ zusammengefasst. Es war unter Politikern und Staatsrechtlern aber äußerst umstritten, was für eine Treuepflicht dieses Konzept eigentlich meinte. Je nach politischer Anschauung wurde argumentiert, dass Bundestreue eine einseitige Treuepflicht der Einzelstaaten gegenüber dem Reich, eine Treuepflicht der Einzelstaaten untereinander, oder eine wechselseitige Treuepflicht zwischen Einzelstaaten und dem Reich sei.⁷¹ Was nach der Reichsgründung letztlich zählte, war die Ansicht Bismarcks. Für ihn war Bundestreue nichts anderes als eine besondere Form von Vertragstreue. Als solche war sie zugleich Ausdruck und Definition der auf prinzipieller Gleichheit beruhenden Beziehungen zwischen den einzelstaatlichen Souveränen im Fürstenbund. Im konstituierenden Reichstag beschrieb er diese Sichtweise u. a., als er auf Kritik an der hegemonialen Stellung Preußens im Bund reagierte:

Die Basis dieses [Bundes-]Verhältnisses soll nicht die Gewalt sein, weder den Fürsten noch dem Volke gegenüber. Die Basis soll das Vertrauen zu der Vertragstreue Preußens sein und dieses Vertrauen darf nicht erschüttert werden, so lange man uns die Vertragstreue hält.⁷²

Da die Einigungsverträge von den Fürsten geschlossen worden waren, war Bundestreue für Bismarck nicht eine Pflicht der Einzelstaaten, sondern ihrer Souveräne. In anderen Worten: Bundestreue war eine Form monarchischer Solidarität. In diesem Sinne betonte Bismarck 1885 gegenüber den Gesandten der Landesregierungen: „Das Deutsche Reich hat die feste Basis in der Bundestreue der Fürsten, in welcher seine Zukunft verbürgt ist.“⁷³ Im Dreikaiserjahr

⁷⁰ Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 3 (wie Anm. 3), S. 1034–8.

⁷¹ Übersicht in *Holste*, Bundesstaat (wie Anm. 6), S. 152–6. Siehe auch *Rudolf Smend*, Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat (1916), in: ders., Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze. 3. Aufl. Berlin 1994, S. 39–59, der die letztgenannte Kompromissvorstellung vertrat.

⁷² Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes, 10. Sitzung, 11. März 1867, S. 136.

⁷³ Zit. in *Otto Mayer*, Republikanischer und monarchischer Bundesstaat, in: Archiv für Öffentliches Recht 18, 1903, S. 370.

1888 unterstrich er diese Bedeutung in einem Brief an Prinz Wilhelm, kurz bevor dieser den Thron bestieg. Die „Sicherheit des Reiches und seiner monarchischen Institutionen“, so Bismarck, liege „in der Einheit der Fürsten“. Diese seien „nicht Unterthan, sondern Bundesgenossen des Kaisers“, erinnerte er den Thronfolger an den Fürstenbund, „und wird ihnen der Bundesvertrag nicht gehalten, so werden sie sich auch nicht dazu verpflichtet fühlen.“⁷⁴

Das genaue Verständnis von Bundestreue war deshalb so wichtig, weil davon abhing, wann die verfassungsrechtlichen Instrumente, die sich auf dieses Konzept bezogen, zum Einsatz kamen. Am wichtigsten war die sogenannte Reichsexekution. Diese gab dem Kaiser das Recht, auf Beschluss des Bundesrates mit allen notwendigen Mitteln – selbst mit militärischer Gewalt – in einem Einzelstaat zu intervenieren, der seine „verfassungsmäßigen Bundespflichten“ nicht erfüllte, sprich die Bundestreue verletzte.⁷⁵ In einem Bund, der auf dem ungeschriebenen Gesetz der monarchischen Solidarität unter den Landesfürsten beruhte, war dieses Instrument eine Waffe gegen aufbegehrende Landesparlamente und alle anderen potentiellen Vorstöße des Parlamentarismus in den Einzelstaaten. Die Reichsexekution sicherte also die Position der Länder als Bastion monarchischer Souveränität ab. Da die Verfassung die „Bundespflichten“ aber nicht weiter definierte, war die Grundlage, auf der eine Intervention stattfinden konnte, jedoch so vage, dass sie theoretisch nicht nur gegen einen Landtag, sondern sogar gegen eine missliebige Regierung gerichtet sein konnte. Es kam allerdings in der Geschichte des Reiches zu keiner einzigen Reichsexekution, auch wenn es einige Konflikte zwischen Bund und Ländern gab, in denen diese Maßnahme diskutiert wurde. Dieser Mangel an Präzedenzfällen zeigt nicht nur, wie schwer die vermeintliche Pflichtverletzung seitens eines Einzelstaates in einem Bund souveräner Fürsten sein musste, bevor in sein Territorium eingegriffen wurde, sondern auch, wie effektiv allein die Androhung einer solchen Intervention war, um vermeintliche Fehlentwicklungen im Keim zu ersticken.⁷⁶

Die Idee vom Fürstenbund konnte also ein enormes Drohpotential haben. Aus Sicht Bismarcks und der verbündeten Regierungen war ein solch starkes Druckmittel nach der Reichsgründung auch bitter nötig, um den Parlamentarismus zu bekämpfen. Denn es kam genau dazu, worauf die Liberalen im konstituierenden Reichstag gehofft hatten. Im Zuge der schrittweisen Integration des

⁷⁴ Zit. in *Hartmut Bauer*, Die Bundestreue: Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre. Tübingen 1992, S. 41.

⁷⁵ Reichsverfassung 1871, Art. 19.

⁷⁶ Zur Reichsexekution *Paul Schilling*, Die Reichsexekution, in: *Archiv für öffentliches Recht* 20, 1906, S. 51–86 und *Heinrich Triepel*, Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1917.

neuen Bundesstaates, v. a. im Wirtschafts- und Rechtswesen, weiteten sich die Aufgaben des Reiches stark aus. Diese Zentralisierung ging Hand in Hand mit der Entstehung eines umfangreichen nationalen Ministerialapparates.⁷⁷ Beginnend mit dem Auswärtigen Amt 1867, wurde eine Abteilung nach der anderen aus dem Kanzleramt ausgegliedert und als eigenständiges Reichsamt errichtet. Bis 1879 entstanden sieben solcher Behörden, die u. a. zuständig waren für Justizfragen, das Eisenbahnwesen, und Innere Angelegenheiten. Geleitet wurden die Reichsämter von Staatssekretären, die 1878 den Status von Stellvertretern des Kanzlers in ihren jeweiligen Geschäftsbereichen erhielten.⁷⁸ Damit hatte sich – obwohl die Reichsämter von der Verfassung gar nicht vorgesehen waren und daher offiziell nur als oberste Reichsverwaltung galten – *de facto* eine von der Gesamtheit der Fürsten unabhängige Reichsregierung herausgebildet.

Vor allem im liberalen und linken Lager wurden daher gegen Ende der 1870er Jahre Forderungen laut, die Staatssekretäre zu verantwortlichen Reichsministern zu machen. Im April 1884 erreichte der Streit um diese Frage mit der Gründung der Freisinnigen Partei einen vorläufigen Höhepunkt. Das Programm der neuen linksliberalen Partei formulierte die Einsetzung eines parlamentarisch verantwortlichen Reichskabinetts als Hauptziel.⁷⁹ Bismarck reagierte auf diese Kampfansage, indem er die monarchischen Regierungen im Bundesrat eine gemeinsame Erklärung abgeben ließ, die auf der Idee des Fürstenbundes beruhte. Darin stellten die Souveräne der Einzelstaaten in aller Deutlichkeit fest, dass die Einrichtung verantwortlicher Reichsministerien unvereinbar mit der bündischen Natur des Reiches sei, weil sie nur „auf Kosten der Summe von vertragsmäßigen Rechten, welche die Verbündeten Regierungen [...] im Bundesrat üben“, geschehen konnte. Da „die Verbündeten ohne Ausnahme entschlossen sind, die Verträge, auf welchen unsere Rechtsinstitutionen beruhen in unverbrüchlicher Treue zu erhalten“, unterstrich die Erklärung in Anspielung auf die Bundestreue der Fürsten, würde die Gemeinschaft der einzelstaatlichen Souveräne jeden Versuch zur „Unterwerfung der Regierungsge-

⁷⁷ Zu dieser Entwicklung *Rudolf Morsey*, Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867–1890. (Neue Münstersche Beiträge zur Geschichtsforschung, Bd. 3) Münster 1957.

⁷⁸ Gesetz, betreffend die Vertretung des Reichskanzlers, 17. März 1878, Reichsgesetzblatt 1878, Nr. 4, S. 7 f. Zum Zustandekommen und den Folgen des Stellvertretergesetzes *Hans-Otto Binder*, Reich und Einzelstaaten während der Kanzlerschaft Bismarcks 1871–1890. Eine Untersuchung zum Problem der bundesstaatlichen Organisation. Tübingen 1971, S. 71–112.

⁷⁹ Gründungsprogramm der Freisinnigen Partei, in: *Hans Fenske* (Hrsg.), Im Bismarck-schen Reich 1871–1890. (Quellen zum politischen Denken der Deutschen im 19. und 20. Jahrhundert, Freiherr-vom-Stein-Gedächtnisausgabe, Bd. 6) Darmstadt 1978, Nr. 93, S. 315 f.

walt im Reich unter die Mehrheitsbeschlüsse des Reichstages“ mit „Wiederauflösung der deutschen Einheit“ beantworten.⁸⁰

In der Erklärung diente die Vorstellung vom Reich als Fürstenbund also dazu, die Einsetzung einer parlamentarischen Regierung abzuwenden. Es gab aber auch noch einen anderen Zweck, für den Bismarck die Idee vom Fürstenbund gelegentlich gegen den Reichstag ins Felde führte, nämlich um das Parlament daran zu hindern, in die einzelstaatliche Souveränität der Fürsten einzugreifen. Solche Versuche des Reichstages, in einem Bundesland aus einem bestimmten Grund zu intervenieren, verursachten immer dann besonders scharfe Konflikte, wenn sie Preußen betrafen. Das war zum Beispiel im Zusammenhang mit der preußischen Einwanderungspolitik der 1880er Jahre der Fall.⁸¹ Nachdem die Zahl polnischer Migranten in den Ostprovinzen Preußens stark angestiegen war, wies die preußische Regierung 1885 rund 30 000 russische und galizische Polen aus. Die Polnische Fraktion, die Vertretung der polnischen Minderheit im Reichstag, wandte sich daraufhin an die anderen Parteien. Am 1. Dezember richtete eine breite Koalition, die 155 Abgeordnete vom Zentrum bis zur Sozialdemokratie umfasste, eine Interpellation an den Reichskanzler, die ihn aufforderte, zu erklären, was er gegen die Deportationspolitik der preußischen Regierung zu unternehmen gedenke.⁸²

Bismarck begegnete diesem Vorstoß, indem er die Idee vom Fürstenbund aufgriff und so die gesammelte Autorität der einzelstaatlichen Souveräne dem Reichstag entgegenstellte. Im Namen des Kaisers, also des Vorsitzenden der Gemeinschaft der Fürsten, verlas er im Reichstag eine Erklärung, die die parlamentarische Initiative aufs Schärfste verurteilte. Die Interpellation basiere auf der falschen Annahme, so die Erklärung, dass es eine Reichsregierung gäbe und der Reichstag von dieser verlangen könne, die souveränen Angelegenheiten der

⁸⁰ Protokolle der Verhandlungen des Bundesrates des Deutschen Reiches, 16. Sitzung, 5. April 1884, § 180, S. 96–8. Zu diesem sogenannten „Aprilgewitter“ *Binder*, Reich (wie Anm. 78), S. 150–3; *Morsey*, Reichsverwaltung (wie Anm. 77), S. 297 ff. und die Dokumente in *Hans Goldschmidt* (Hrsg.), *Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung. Von Bismarck bis 1918*. Berlin 1931, Nr. 88–90, S. 300–8.

⁸¹ Zu diesem Konflikt *William H. Hagen*, *Germans, Poles, and Jews: The Nationality Conflict in the Prussian East, 1772–1914*. Chicago 1980, bes. S. 118–58; *Christopher M. Clark*, *Iron Kingdom: The Rise and Downfall of Prussia, 1600–1947*. London 2006, S. 76–82; *Ernst Rudolf Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 4: *Struktur und Krisen des Kaiserreichs*. Stuttgart 1969, S. 458 ff.; und *Kersten Rosenau*, *Hegemonie und Dualismus. Preußens staatsrechtliche Stellung im deutschen Reich. (Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Studien zur Deutschen Verfassungsgeschichte)* Regensburg 1986, S. 65 f.

⁸² Text der Interpellation in Drucksachen zu den Verhandlungen des Bundesrates des Deutschen Reiches 1885, Bd. 1.2, Nr. 25. Einbringung in den Reichstag, in: *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages*, 8. Sitzung, 1. Dezember 1885, S. 130.

Einzelstaaten zu kontrollieren. Daher verstoße die Interpellation gegen die Verfassung. Der Kaiser werde deswegen jede notwendige Maßnahme ergreifen – inklusive der Anwendung militärischer Gewalt –, um die Rechte der verbündeten Regierungen gegen alle weiteren Interventionsforderungen zu schützen. Um diese Drohung zu unterstreichen, verließen Bismarck und die Bundesratsbevollmächtigten der fürstlichen Regierungen, die seiner Rede beigewohnt hatten, daraufhin den Sitzungssaal des Reichstages. Die Bekämpfung des Parlamentes mit der Idee des Fürstenbundes wurde hier also sogar physisch sichtbar.⁸³

Bismarck benutzte die Vorstellung vom Reich als Fürstenbund aber nicht nur zur Bekämpfung des Reichstages, sondern auch, um einzelstaatliche Regierungen, die sich seiner Politik widersetzen, zur Raison zu bringen. Das Druckmittel zum Schutz monarchischer Souveränität konnte auch gegen die Fürsten verwendet werden. Das scharfe Schwert, das Bismarck dabei schwingen konnte, war die Drohung, dass Preußen den Fürstenbund verlassen und so den übrigen Monarchien seinen Schutz – nicht zuletzt gegen den Parlamentarismus – entziehen könnte.

Zu dieser Methode griff er beispielsweise 1880, als Preußen und Hamburg in einen Konflikt gerieten, bei dem es um die Aufnahme der beiden Hamburger Bezirke Sankt Pauli und Altona in das deutsche Zollgebiet ging.⁸⁴ Die preußische Regierung begründete einen entsprechenden Antrag im Bundesrat damit, dass dieser die Befugnis habe, die Zollgrenzen des Reiches festzulegen.⁸⁵ Der Hamburger Senat sah dagegen in einem erzwungenen Beitritt zum Zollgebiet eine Verletzung des von der Reichsverfassung garantierten Rechts Hamburgs auf einen Freihafen.⁸⁶ Um die Sache zu klären, schlug der Hamburger Senat vor, den Verfassungsausschuss des Bundesrates anzurufen.⁸⁷ Für Bismarck war dieser Ausschuss allerdings ein „rotes Tuch“, wie der bayerische Bundesratsgesandte Hugo von Lerchenfeld-Köfering schilderte, weil er jede Einrichtung, die potentiell die Rolle eines Verfassungsgerichtshofs einnehmen könnte, als

⁸³ Erklärung, in: Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages, 8. Sitzung, 1. Dezember 1885, S. 130 f.

⁸⁴ Zu diesem Fall *Binder*, Reich (wie Anm. 78), S. 134–40; *Rosenau*, Hegemonie (wie Anm. 81), S. 58–60; und *Goldschmidt (Hrsg.)*, Kampf (wie Anm. 80), S. 73–7.

⁸⁵ Drucksachen zu den Verhandlungen des Bundesrates des Deutschen Reiches 1880, Bd. 2, Nr. 86.

⁸⁶ Reichsverfassung 1871, Art. 34.

⁸⁷ Drucksachen zu den Verhandlungen des Bundesrates des Deutschen Reiches 1880, Bd. 2, Nr. 90.

Gefahr für die Hegemonie Preußens und die Erhaltung monarchischer Souveränität auffasste.⁸⁸

Um eine Anrufung des Ausschusses zu verhindern, setzte Bismarck Hamburg und die Regierungen, die sich auf dessen Seite stellten, unter größtmöglichen Druck. Da das Reich ein Fürstenbund sei, könne Preußen, so seine Drohung, es genauso verlassen, wie es einst den Deutschen Bund verlassen hatte. „Für Preußen“, ermahnte er den Bundesrat, könne in dem Streit „eine Lage entstehen [...], wie diejenige, in der es sich im Juni 1866 im Bundestag befand“.⁸⁹ Um dieser Drohung Nachdruck zu verleihen, befahl er den preußischen Gesandten an den deutschen Fürstenhöfen, den dortigen Regierungen klarzumachen, dass eine Ablehnung des preußischen Antrags und eine Überweisung der Angelegenheit an den Ausschuss die Verfassung verletzen, die Einigungsverträge damit annullieren, und den Bund auflösen würde.⁹⁰ Der gewünschte Effekt blieb nicht lange aus. Aus Angst, die schützende Macht Preußens zu verlieren, verzichteten die opponierenden Regierungen auf Anrufung des Verfassungsausschusses und willigten in den Kompromiss ein, Altona ins deutsche Zollgebiet aufzunehmen und Sankt Pauli im Hamburger Freihafen zu belassen.⁹¹

Interessanterweise setzte Bismarck die Idee des Fürstenbundes und die verfassungsrechtlichen Instrumente, die damit zusammenhingen, aber nicht nur gegen aufbegehrende Klein- und Mittelstaaten, sondern auch gegen die Regierung der Hegemonialmacht Preußen ein. Da alle Entscheidungen im Preußischen Staatsministerium per Mehrheitsbeschluss unter den Ministern gefällt wurden, geriet Bismarck in seiner Funktion als Reichskanzler gelegentlich in Opposition zu dem Kabinet, dem er als preußischer Ministerpräsident vorstand.⁹² Um in solchen Situationen Reichsinteressen durchzusetzen, war die Beschwörung des Fürstenbundes und der dazugehörigen Treuepflicht der preußischen Regierung gegenüber der Gemeinschaft aller einzelstaatlichen Souveräne ein mächtiges Mittel.

Welches Drohpotential dadurch entfaltet werden konnte, wurde 1877 deutlich. Die Verabschiedung der Reichsjustizgesetze verlangte von den Einzelstaa-

⁸⁸ Zit. in *Binder*, Reich (wie Anm. 78), S. 135.

⁸⁹ Zit. in ebd., S. 136.

⁹⁰ Siehe Bismarcks Brief an den preußischen Gesandten in Oldenburg Prinz zu Ysenburg, 9. Mai 1880, in: *Goldschmidt* (Hrsg.), Kampf (wie Anm. 80), Nr. 75, S. 276 f.

⁹¹ Protokolle der Verhandlungen des Bundesrates des Deutschen Reiches, 26. Sitzung, 22. Mai 1880, § 369, S. 266.

⁹² Zum Verhältnis Bismarcks zum Preußischen Staatsministerium *Helma Brunck*, Bismarck und das Preußische Staatsministerium 1862–1890. (Quellen und Forschungen zur Brandenburgischen und Preußischen Geschichte, Bd. 25) Berlin 2004.

ten, Oberlandesgerichtsbezirke einzurichten.⁹³ Bremen konnte dieser Verpflichtung nicht nachkommen, weil seine Bevölkerung zu klein war, um einen solchen Bezirk zu bilden. Die Hansestadt bat deshalb die preußische Regierung, gemeinsam mit der benachbarten preußischen Provinz Hannover einen gemeinsamen Bezirk einrichten zu dürfen. Bismarck unterstützte diesen Plan, da er zur Umsetzung der Justizgesetze diene und somit dem übergeordneten Reichsinteresse entsprach. Preußische Hilfeleistung war deshalb aus Bismarcks Sicht eine Frage der Bundestreue.⁹⁴ Die Mehrzahl der preußischen Minister lehnte den Vorschlag Bremens aber ab. Eine derartige Umsetzung einer Verpflichtung, die aus einem Reichsgesetz entstand, sei ein Eingriff in die Souveränität Preußens, protestierten sie, da jeder Einzelstaat das Recht habe, seine Gerichtsbezirke selbst zu organisieren.⁹⁵

Diese gegensätzlichen Positionen eskalierten bald zu einem intensiven Konflikt.⁹⁶ Dabei ging Bismarck so weit, dass er dem Preußischen Staatsministerium damit drohte, eine Reichsexekution gegen Preußen anzustrengen, weil es die Bundestreue verletzte. Da er als Kanzler die Ausführung der Reichsgesetze durch die Einzelstaaten zu überwachen habe, stellte er klar, könne er keine Verantwortung für Preußens Blockadehaltung übernehmen, sondern müsse alles tun, um diese zu überwinden.⁹⁷ Der enorme Druck, den er damit auf die preußischen Minister ausübte, ebnete schließlich den Weg für einen Kompromiss, durch den beide Seiten ihr Gesicht wahren konnten. Auf Vermittlung der preußischen Regierung schufen Bremen, Hamburg und Lübeck 1879 das Hanseatische Oberlandesgericht.

Die Idee vom Fürstenbund war als Druckmittel also so flexibel, dass Bismarck sie sogar gegen die preußische Regierung einsetzen konnte. Dieser Umstand ist bemerkenswert, denn er steht für einen fundamentalen Funktionswandel in der Vorstellung vom Reich als Fürstenbund. Während dieses Konzept in der Reichsgründung dazu diente, den Fürsten die Angst vor einem preußisch dominierten Nationalstaat zu nehmen und ihre Souveränität strukturell abzusichern, wurde es in der politischen Praxis neben der Bekämpfung des Parlamentarismus auch dazu benutzt, Reichsinteressen gegen partikularistische Haltun-

⁹³ Gerichtsverfassungsgesetz, 27. Jan. 1877, Reichsgesetzblatt 1877, Nr. 4, S. 41–76.

⁹⁴ Bismarcks Brief an den preußischen Justizminister Adolph Leonhardt, 18. Febr. 1877, in: *Goldschmidt (Hrsg.)*, Kampf (wie Anm. 80), Nr. 31, S. 177–9.

⁹⁵ Bericht des Staatssekretärs des Auswärtigen Amtes und Mitglieds des Preußischen Staatsministeriums ohne Ressort Bernhard von Bülow, 19. Okt. 1877, in: ebd., Nr. 33, S. 181–3.

⁹⁶ Dazu *Rosenau*, Hegemonie (wie Anm. 81), S. 94.

⁹⁷ Bismarcks Brief an das Preußische Staatsministerium, 15. Nov. 1877, in: *Goldschmidt (Hrsg.)*, Kampf (wie Anm. 80), Nr. 35, S. 184–8.

gen der einzelstaatlichen Regierungen – selbst der preußischen – durchzusetzen.

Es ist aber wichtig, die Bedeutung dieser Funktion nicht zu überschätzen. Hauptsächlich war die Idee vom Fürstenbund nach der Reichsgründung ein Druckmittel gegen den Parlamentarismus – schließlich war dieser und nicht der Partikularismus der Hauptgegner Bismarcks. Wie sehr er sich in seinem Kampf gegen den Reichstag dabei auf diese Idee verließ, wurde spätestens 1890 klar, als er sie kurz vor seinem Rücktritt – wie eingangs beschrieben – bediente, um einen Staatsstreich vorzuschlagen, der das Parlament entmachten und ihm den Verbleib im Amt sichern sollte.

IV. Fiktion und Wirklichkeit

Die Idee vom Reich als Fürstenbund war eine Fiktion. Keiner unter den Parlamentariern, Regierungsvertretern, oder Fürsten ging ernsthaft davon aus, dass die Reichsgründung einen Fürstenbund geschaffen hatte. Nichtsdestotrotz hatte diese „bündische Legende“ in der politischen Realität der Bismarckära ganz konkrete Absichten und Auswirkungen. Je nach Kontext war sie ein Beruhigungsmittel, das die Zustimmung der Fürsten zur Verfassung bzw. zu den Einigungsverträgen sicherstellen sollte; ein Präventionsmittel, das die Entstehung einer parlamentarischen Reichsregierung strukturell verhindern und die Souveränität der Fürsten schützen sollte; und ein Druckmittel, das den Reichstag im Zaum halten und widerspenstige Landesregierung auf Linie bringen sollte. Bismarck verwendete die Idee des Fürstenbundes dabei nicht nur als *Ultima Ratio*, wie man mit Blick auf seine berühmten Staatsstreichpläne von 1890 meinen mag, sondern als einen der wenigen festen Bestandteile in seinem breiten Repertoire an so häufig wechselnden Strategien. Nur deshalb blieb diese Vorstellung so viele Jahre präsent.

Nach seinem Abgang änderte sich das. Im Wilhelminischen Reich spielte die Idee vom Fürstenbund keine Rolle mehr. Zu sehr war der ursprünglich staatenbündische Bundesstaat zentralisiert worden, zu offensichtlich waren der Reichskanzler und die Staatssekretäre in die Stellung einer Reichsregierung hineingewachsen, zu sehr war diese Reichsleitung auf die Kooperation des Reichstages angewiesen, und zu stark marginalisierte dieses neue organische Gefüge den Bundesrat, als dass die Vorstellung vom Reich als Fürstenbund noch irgendetwas bewegen konnte.⁹⁸ Aus der einst politisch effektiven Fiktion

⁹⁸ Zur Bundesstaatsentwicklung des Kaiserreiches *Oliver F. R. Haardt*, Bismarcks ewiger Bund. Deutschland zwischen Fürstenbund und Reichsmonarchie 1871–1918. Darm-

Oliver F. R. Haardt

war eine wirkungslose Absurdität geworden, die in der Versenkung verschwand.

stadt 2020, zum Fürstenbund besonders Kapitel 2. Siehe auch *Holste*, Bundesstaat (wie Anm. 6); sowie *Rauh*, Föderalismus (wie Anm. 54); und Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches. (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 60) Düsseldorf 1977.