

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 89

Verfassungskontinuität

Kontinuitäts- und Diskontinuitätsaussagen
der deutschen Verfassungen vom Alten Reich bis 1849

Von

Christoph Johannes Smets



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTOPH JOHANNES SMETS

Verfassungskontinuität

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 89

Verfassungskontinuität

Kontinuitäts- und Diskontinuitätsaussagen
der deutschen Verfassungen vom Alten Reich bis 1849

Von

Christoph Johannes Smets



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
hat diese Arbeit im Jahre 2020 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpar
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0553
ISBN 978-3-428-18270-1 (Print)
ISBN 978-3-428-58270-9 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinem Vater

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2020 an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation eingereicht und angenommen. Aufgrund verschiedener Umstände hatte sie einen längeren Entstehungsprozess. Während dieses Prozesses verstarb mein Vater, Paul Josef Smets, der noch eine frühe Version dieser Arbeit kennenlernen konnte. Ihm verdanke ich, neben vielem anderen, meine Neigung zur Geschichte. In Dankbarkeit widme ich die Arbeit daher seinem Andenken.

Mein Dank gilt außerdem meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Stefan Haack, der die Entstehung der Arbeit mit großer Geduld, Freundlichkeit und Konstruktivität unterstützt hat. Dem Zweitberichterstatter, Herrn Professor Dr. Christian Hillgruber, danke ich nicht nur für die äußerst zügige Erstellung seines Votums, sondern auch für sein Interesse an der Arbeit. Neben diesen war es auch dem Vorsitzenden der Prüfungskommission, Herrn Professor Dr. Dr. Udo Di Fabio zu verdanken, dass die *disputatio* kurzfristig angesetzt und so der Prüfungsprozess insgesamt sehr zügig abgeschlossen werden konnte.

Bei der Erstellung der Arbeit half mir, dass meine Frau, Dr. Şirin Baykan-Smets, viele Situationen aus eigener Anschauung kannte und so mehr Verständnis, Geduld und Unterstützung bot, als ich hätte erwarten können.

Bonn, im Corona-Winter 2021

Christoph Johannes Smets

Inhaltsverzeichnis

A. Kontinuität	17
I. Hinführung	17
1. Erkenntnisinteresse	17
2. Zeitliches	22
3. Staat, Staatswesen, Verfassung	23
a) Staat, Staatswesen	23
b) Verfassung	26
II. Kontinuität nach Völker- und Verfassungsrecht	31
1. Völkerrecht	32
a) Staatsvolk	34
b) Staatsgebiet	34
c) Staatsgewalt	35
2. Inkonsistenz der völkerrechtlichen Betrachtung	36
a) Insbesondere: Die „Unsterblichkeit“ der Staaten	36
b) Staatensukzession	38
3. Auswirkungen auf die Untersuchung	38
4. Verfassungsrechtlicher Kontinuitätsbegriff	39
a) Formelle (Dis-)Kontinuität	39
b) Materielle (Dis-)Kontinuität und Konvergenz als Identität	42
c) Zwischenfazit	47
5. Bestimmung eines auf die Untersuchung gerichteten Kontinuitätsbegriffs	48
a) Kontinuität nach A. Leisner	49
b) Wiederaufnahme von Elementen	51
c) Kontinuität der Staatswesen	54
d) Einschränkungen	56
III. Retrospektive Vorgehensweise	57
IV. Ziele	58
V. Übersicht über Organe, Kompetenzen und Symbole	62
VI. (Dis-)Kontinuitätsaussagen in den Verfassungen – Ebenen von (Dis-)Kontinuitätsaussagen	62

B. Kontinuitäts- und Diskontinuitätsaussagen bei der Verfassungsentstehung	72
I. Der Rheinbund	72
1. Die Entstehung des Rheinbunds und der Rheinbundakte	72
a) Gründe des Reichszerfalls	74
b) Von der Trias zur Föderation	76
aa) (Nach-)Revolutionäre Zeit	76
bb) Lunéville und Reichsdeputationshauptschluss	78
cc) Dritte Koalition – Allianzverträge und Pressburg	79
dd) Münchner Allianz	83
ee) Vom „Projet“ zur „Confédération“	85
c) Napoléon als römisch-deutscher Kaiser	89
d) Vom Bündnis zum Bund	92
aa) Fürstenverein	92
bb) Föderationspläne zur Zeit des Dritten Koalitionskriegs und des Friedens von Preßburg	94
cc) Reichsreform, Reichserneuerung, Reichsvernichtung	97
dd) Der Rheinbund in der Tradition innerreichischer Bünde	102
e) Der Charakter des Rheinbunds	103
f) Rheinbund und „Reichsidee“	104
2. Völker- und verfassungsrechtliche Bewertung	107
a) Völkerrechtliche Bewertung	107
b) Verfassungsrechtliche Bewertung	110
3. Staatskontinuität von Altem Reich zu Rheinbund	111
a) Rechtscharakter der Rheinbundakte und Vergleichbarkeit mit alter Reichs- verfassung	111
b) Oberhaupt sowie Krieg und Frieden	112
aa) Altes Reich	112
(1) Rechte und Aufgaben	112
(2) Wahl	114
bb) Rheinbund	115
cc) Zwischenfazit	115
c) Gliedvertretung	116
aa) Reichstag des Alten Reiches	116
bb) Bundesversammlung des Rheinbunds	117
cc) Zwischenfazit	118
d) Regierung	119
e) Gemeinsames oberstes Gericht	120
f) Finanzen	120
g) Gesamtzwischenfazit	121

4. Verfassungsaussagen der Rheinbundakte	123
a) Diskontinuitätsaussagen	123
aa) Erste Ebene	123
bb) Zweite Ebene	125
(1) Reichsrechtliche Diskontinuitätsanordnung	125
(2) Titelverzichte und -verleihungen, insbesondere: Fürst Primas	127
(3) Titelgewähr	129
(4) Mediatisierung	129
(5) Gebietsentsagungen	130
(6) Souveränität	131
(7) Gebiet	133
cc) Dritte Ebene	133
(1) Staatswesensselbstbezeichnung	133
(2) Organe und Kompetenzen	137
(3) Staatswesenssymbole	140
(4) Sonstiges	140
b) Kontinuitätsaussagen	141
aa) Erste Ebene	141
bb) Zweite Ebene	141
cc) Dritte Ebene	142
(1) Staatswesensselbstbezeichnung	142
(2) Organe und Kompetenzen	142
(a) Bundestag – Reichstag	142
(b) <i>Protektor</i> – Kaiser	143
(3) Staatswesenssymbole	146
c) Fazit Rheinbund	147
aa) Literaturstimmen	148
bb) Besonders: Heinz Angermeier	150
II. Deutscher Bund	156
1. Geschichtlicher Abriss	156
a) Gestaltungsmöglichkeiten und Verfassungspläne	156
b) Die Entwicklung zur Bundesakte	161
aa) Pläne bis zu den „41 Punkten“	161
bb) „41 Punkte“	163
cc) Zwölf Artikel und Deutsches Komitee	166
dd) Haltung der Mindermächtigen und Mediatisierten	168
ee) Fortgang der Beratungen nach Ende des Deutschen Komitees	170
(1) Erste Beratungsphase	170
(2) Zweite Beratungsphase	171

(3) Dritte Beratungsphase	172
c) Ein Reichsgericht	174
2. Völker- und verfassungsrechtliche Bewertung	176
a) Völkerrechtliche Bewertung	176
b) Verfassungsrechtliche Bewertung	176
3. Staatskontinuierliche Betrachtungen	177
a) Oberhaupt	178
aa) Rheinbund	178
bb) Deutscher Bund	178
cc) Zwischenfazit	179
b) Krieg und Frieden	179
aa) Rheinbund	179
bb) Deutscher Bund	179
c) Gliedvertretung	180
aa) Bundesversammlung Rheinbund	180
bb) Bundesversammlung Deutscher Bund	180
cc) Zwischenfazit	182
d) Regierung	182
e) Regierungschef	184
f) Finanzen	184
g) Gemeinsame Gerichtsbarkeit	184
h) Gesamtzwischenfazit	185
4. Verfassungsaussagen	186
a) Bezüge zum Rheinbund	186
aa) Kontinuitätsaussagen	186
(1) Erste Ebene	186
(2) Zweite Ebene	186
(3) Dritte Ebene	188
bb) Diskontinuitätsaussagen	194
(1) Erste und zweite Ebene	194
(2) Dritte Ebene	194
cc) Zwischenfazit	196
b) Bezüge zum Alten Reich	196
aa) Kontinuitätsaussagen	196
(1) Erste Ebene	196
(2) Zweite Ebene	196
(3) Dritte Ebene	203
bb) Diskontinuitätsaussagen	213
c) Zwischenfazit Deutscher Bund	215

III. Frankfurter Reichsverfassung	222
1. Geschichtliche Hinführung	222
a) Vormärz	222
b) März	226
c) Paulskirche und Zentralgewalt	228
d) Scheitern und Rückkehr zum Bund	229
aa) Ablehnung der Kaiserkrone	229
bb) Rückübertragung der Befugnisse auf die Einzelstaaten	230
2. Völker- und verfassungsrechtliche Bewertung	231
a) Völkerrechtliche Bewertung	231
b) Verfassungsrechtliche Bewertung	235
3. Staatskontinuierliche Betrachtungen	236
a) Gegenüberstellung der Organe und Kompetenzen von Deutschem Bund und Deutschem Reich von 1849 unter Einbeziehung des Alten Reiches	236
aa) Bezeichnung, Oberhaupt	236
(1) Deutscher Bund	237
(2) Deutsches Reich	237
bb) Krieg und Frieden	238
cc) Gliedvertretung	239
(1) Bundesversammlung	239
(2) Staatenhaus	239
dd) Volksvertretung	241
ee) Regierung	242
ff) Regierungschef	242
gg) Finanzen	242
hh) Gemeinsame Gerichtsbarkeit	244
b) Fazit	245
4. Verfassungsaussagen	246
a) Kontinuitätsaussagen	246
aa) Erste Ebene	246
bb) Zweite Ebene	246
cc) Dritte Ebene	249
b) Diskontinuitätsaussagen	251
aa) Erste Ebene	252
bb) Zweite Ebene	256
cc) Dritte Ebene	258
(1) Reich	258
(2) Kaiser	258
(3) Reichstag	260

(4) Reich-Länder-Beziehungen	260
(a) (Kontingent-)Heer und Festungswesen	261
(b) Reichsgericht	264
(c) Finanzen	265
(d) Sonstiges	266
c) Zwischenfazit Paulskirche	268
IV. Frankfurter Reichsverfassung und Verfassung des Alten Reiches	271
1. Reich und Kaiser, Kaiser und Reich	271
a) Kaisertitulatur	275
b) Die religiöse Bedeutung römisch-deutscher Könige und Kaiser	276
c) Die Kaiserwahl	277
d) Weitere Kompetenzen, Sitz, Krieg und Frieden	281
2. Fazit Kaisertum, Altes Reich und Frankfurter Reich	285
3. Reichsgericht	288
4. Schwarz-Rot-Gold	291
V. Inkurs „deutsch“, „Deutschland“, „Nation“, „Volk“ – Innere oder äußere Verfassungs- begriffe?	296
1. Deutsch/Deutscher	296
2. Deutschland	299
3. Nation	300
4. Volk	303
5. Zwischenfazit	304
C. Grund-Topoi – Bund und Reich als Begriffe und Ideen	305
I. Die Reichsidee	309
1. Anfänge einer „deutschen“ Reichsidee bis zum Mittelalter	309
2. Späte Neuzeit	311
3. Rheinbund	312
4. Deutscher Bund	312
5. Paulskirche	314
6. Exkurs: Bundesrepublik	315
7. Ausblick zur Gegenwart	316
II. Bundesidee	319
III. „Deutschland-Idee“	324
D. Schluss	327

Literaturverzeichnis 340

Sachwortverzeichnis 354

„Der Geist kann die Frage: wie ist es jetzt? Noch weniger fassen, als die Frage: wie wird es künftig seyn? Was wird jetzt unsere Verfassung seyn? Punkte, woran er sich jetzt hängen kann, Momente, aus welchen er die Beantwortung dieser Fragen ableitet, suchend, ruht er sich nur an Punkte der Ansicht: wie war es bey Deinen Vorältern? Wie war es bei Dir? Ansichten und unvollständige Vergleichung der reminiscierten Gegenstände mit ihren künftigen Surrogaten, – dies ist das, was er jetzt vermag.“

Der Reichskammerassessor Vahlkampf zum Ende
des Heiligen Römischen Reiches.¹

A. Kontinuität

I. Hinführung

1. Erkenntnisinteresse

Am Anfang dieser Arbeit stand das Interesse an der (staats)rechtlichen Reaktion auf Übergänge und Krisen. In einem (verfassungs)rechtswissenschaftlichen Kontext führte dieses Interesse zu der retrospektiven Frage, wie sich eine neue Verfassung zu dem ihr vorangegangenen Staat verhält und äußert: Würde sie ihn kritisieren, sich (explizit) abgrenzen? Würde sie den neuen Staat zu dessen Nachfolger erklären? Oder eine differenziertere Sicht vermitteln? Dies wiederum warf schnell die Frage auf, wann eine solche Aussage „berechtigt“ oder „unberechtigt“ wäre: ob sie also mit der „Wahrheit“ übereinstimmte oder nicht. Mit anderen Worten: Wäre der neue Staat „tatsächlich“ kontinuierlich oder diskontinuierlich zum alten? Damit gelangt man schließlich zu dem Problem, wie eine solche „Wahrheit“ überhaupt bestimmt werden könnte. Die hier später so genannten „Verfassungsaussagen“ mussten zu etwas in Beziehung gesetzt werden. Damit ergeben sich für die vorliegende Arbeit zwei Ziele: Erstens, die Bestimmung einer Kontinuität, die mit den Aussagen zu ihr in Bezug gesetzt wird, um – zweitens – zu erfahren, *wie* Kontinuität *ausgedrückt* wird, ob dies berechtigt geschieht und welche Folgerungen sich hieraus ziehen lassen.

Die Bestimmung von Kontinuität in Bezug auf Staatswesen könnte zunächst anhand des Völkerrechts versucht werden. Dieses stellt mit der Kontinuität die Frage nach der Identität des Staates als Völkerrechtssubjekt durch die Zeit. Diese wird allgemein anhand „objektiver“ Kriterien wie Staatsgebiet oder Staatsvolk zu bestimmen versucht. Eine solche Sichtweise begreift den Staat als eine teils physische, teils metaphysische² Existenz, die entstehen und untergehen und sich auch sonst ihrer Art nach verändern kann.

¹ *Vahlkampf*, Ansichten, S. 4.

² *Mitteis*, Die Rechtsgeschichte und das Problem der historischen Kontinuität, Berlin 1948, S. 6 benennt das „Gebiet des geistigen Seins“ gar als „das wahre Sein aller Geschichte und somit auch der Rechtsgeschichte“.

Die Frage nach der Staatsidentität fragt sodann nach der *Weiterexistenz*, dem Fortbestehen „des“ Staates. Sie geht damit implizit davon aus, dass Staaten aus zwei grundlegenden Arten von Anteilen bestehen müssen: Solchen, die vergänglich und veränderbar sind (etwa Regierungen und Verfassungssysteme) und solchen, die auch über fundamentale (innere) Veränderungen hinweg gleichbleiben (etwa das Staatsvolk).³ Nur so ist es zu erklären, völkerrechtlich vom gleichen Staat zu sprechen, während er sich durch Regierungs- und Staatsformwechsel, Revolution und Krieg zeitweilig radikal ändert.

Die Frage danach, worin diese Anteile bestehen und wie Veränderungen in diesen zu bewerten sind, bestimmt die Antwort darauf, ob *dieser* Staat weiterbesteht und *jener* ist – oder nicht. Bereits hier stellt sich die Frage, ob es sich dabei überhaupt um ganz bestimmte Anteile handeln kann oder ob es sich sowohl im Sinne theoretischer Konsistenz als auch praktischer Realitätsnähe nicht um eine Kombination von qualitativer und quantitativer *Wertung* handeln muss.

Das Völkerrecht folgt aber – wie gleich zu zeigen sein wird – in der Bejahung von Kontinuität seinen eigenen Kategorien und entscheidender: Motiven, die seinen Nutzen für eine „objektive“ Kontinuität in Frage stellen.

Die verfassungsrechtliche Perspektive betrachtet Kontinuität demgegenüber v. a. als eine Frage der Legalität des Verfassungswechsels, mit anderen Worten: Wurden die Voraussetzungen einer Verfassungsänderungsnorm erfüllt?⁴

Beide Sichtweisen bieten keine vollends befriedigende Sicht auf *staatliche* Kontinuität. Die Argumentation muss daher einerseits auf geschichtliche Vorgänge ausgreifen: Äußerungen von an der Verfassungsgebung Beteiligten, Sekundärquellen und die Geschehnisse als solche. Dies ist das Feld der Geschichtswissenschaft, das ihr nicht streitig gemacht werden soll. Vielmehr soll es als Basis und Arbeitshilfe für die verfassungstheoretische Betrachtung dienen.

Das zeitgenössische und heutige Schrifttum schließlich bewertet die historischen Vorgänge naturgemäß unterschiedlich. Häufig ist dabei auch nicht eindeutig, wie Kontinuität letztlich aufgefasst wird: im Sinne ideengeschichtlicher Strömungen, vermittelt durch Individuen, staatsrechtlich, völkerrechtlich, verfassungsrechtlich oder geschichtlich.

So verbleibt für die Feststellung „objektiver“ Kontinuität der Erkenntnisgegenstand selbst: Materiell im Hinblick auf die durch die Verfassung gestalteten Organe und deren Kompetenzen, formal etwa anhand der (Selbst-)Bezeichnungen der Staaten soll anhand eines diachronen Vergleichs festgestellt werden, wie sich diese Ausgestaltung änderte oder gleichblieb und so eine erste Bedeutung von „Verfassungs(dis)kontinuität“ gewonnen werden: Als objektiv anhand des Verfassungs-

³ Vgl. dazu allgemein *Rein*, Kontinuität, S. 14: „In der Kontinuität der „Entwicklung“ wird eine Grundsubstanz sichtbar, und Kontinuitätsverlust muß dann zu einem bedrohlichen Substanzverlust führen [...].“

⁴ Vgl. hierzu sogleich, II. 4.

textes zu ermittelnde Veränderung oder Stagnation. In diesem Sinn versteht das Schrifttum „materielle“ Verfassungskontinuität.⁵ Für diese Perspektive wird auf das von A. Leisner entwickelte Verständnis und Modell von Kontinuität zurückgegriffen,⁶ das an die hiesige Untersuchungsrichtung angepasst wird.

Im Anschluss wird die Verfassung gleichsam mit sich selbst in Bezug gesetzt: Wie äußert sich die Verfassung im oben geschilderten Sinne nunmehr „subjektiv“ zur Frage der (Dis-)Kontinuität zum Vorgängerstaat? Wählt sie etwa die gleichen Symbole und Bezeichnungen? Und können diese Passagen mit der sonstigen Gestaltung des Staatswesens durch die Verfassung in Einklang gebracht werden? Worauf deuten Dissonanzen hin? Diese und weitere Fragen zeigen eine zweite Bedeutung von Verfassungskontinuität auf: als *Aussage* über Kontinuität, die sich auf die objektive rechtliche Gestaltung stützen kann oder nicht. Stimmt eine solche Verfassungsaussage mit der (relativen) Wahrheit nicht überein, soll im Folgenden von Kontinuitäts*behauptungen* gesprochen werden. Aussagen und Behauptungen, ihre Möglichkeiten und Modalitäten, bilden sodann das eigentliche Erkenntnisinteresse der Arbeit. Die vorliegende Arbeit betrachtet die durch die Verfassung selbst vermittelte Kontinuität – die Verfassungskontinuität – so einerseits als Trägerin einer „Staatsessenz“ und andererseits als Darstellung ihrer selbst in Verfassungen.

Grundannahme der weiteren Untersuchung ist nun, dass die Formulierung der Verfassungsurkunde eines neuen sozio-politischen Gebildes nicht freie Poesie noch technische Sprachmechanik ist, sondern sich eines Fundus bedient – es wird im Folgenden von *topoi* gesprochen. Die nächste Annahme ist, dass die Elemente dieses Fundus’ mit Bedacht ausgewählt werden, um darauf zu rekurrieren, oder sich von dem Vorhergehenden abzugrenzen. In die Untersuchung einbezogen wird dabei neben der eigentlichen Verfassungsurkunde auch das „nur-materielle“ Verfassungsrecht; dasjenige also, das sich nicht in der Verfassungsurkunde findet, jedoch wegen seiner grundlegenden Regelungen etwa zur Staatsorganisation oder zur Wahl zum Verfassungsrecht zu zählen ist.⁷

Damit steht diese Arbeit methodisch im Zeichen der historisch-genetischen Auslegung. Sie kann sich einer wesentlichen Kritik an ihr – der mangelnden Relevanz im Zeichen der Zeit⁸ – dadurch entziehen, dass sie sich dem Verfassungstext zum Entstehungszeitpunkt verpflichtet sieht und nicht versucht, gegenwärtige Rechtsfragen zu beantworten. Ein weiteres Manko dieser Technik sei die mangelnde Feststellbarkeit eines abstrakten gesetzgeberischen Willens.⁹ Dem wäre aber nur beizupflichten, wenn man denn „den (Verfassungs-)Gesetzgeber“ als eine levi-

⁵ Vgl. dazu ebenfalls sogleich, II. 4. b).

⁶ A. Leisner, Kontinuität als Verfassungsprinzip, Tübingen 2002.

⁷ Vgl. etwa Kloepfer, Verfassungsrecht I, S. 20.

⁸ Vgl. etwa Zippelius, Methodenlehre, Kap. I, § 4, III, S. 19 ff.

⁹ Vgl. Larenz/Canaris, Methodenlehre, S. 149.