

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 15

**Souveränitätsbegriff
und Souveränitätspolitik in Bayern**

Von der Mitte des 17. bis zur ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

Von

Dr. Wolfgang Quint



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

WOLFGANG QUINT

Souveränitätsbegriff und Souveränitätspolitik in Bayern

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 15

Berichtigung

Quint, Souveränitätsbegriff und Souveränitätspolitik

Die ersten 3 Absätze auf Seite 123 sind durch folgenden Text zu ersetzen:

Montgelas folgt diesen Vorstellungen Vattels genau, übernimmt sie in seiner Arbeit über die bayerische Kirchen- und Staatsverfassung nahezu wörtlich. Er stellt Vattels Sätze nur ein wenig um und sagt:

“L'établissement de l'ordre dans lequel une nation se propose de travailler en commun à obtenir les avantages en vue desquels la Société politique s'est établie forme la constitution de l'Etat...⁸¹”

Das Aufzeigen der mannigfaltigen Veränderungen, die auf die bayerische Nation eingewirkt hätten, sei, so fährt er fort, das Ziel seiner Arbeit.

Die Fußnote 82 auf Seite 123 entfällt.

Souveränitätsbegriff und Souveränitätspolitik in Bayern

Von der Mitte des 17. bis zur ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

Von

Dr. Wolfgang Quint



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 02602 0

*Meiner Mutter
und Ilse*

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Vorwort | 11 |
| Einleitung | 15 |
| 1. Zur aktuellen Diskussion um die „Souveränität“ | 15 |
| 2. Die Frage der Souveränität in der deutschen Verfassungsgeschichte im 18. und 19. Jahrhundert | 28 |
| 3. Zum historischen Anteil Bayerns am Problem „Souveränität“ | 46 |

Hauptteil I

Von Kurfürst Maximilian I. von Bayern bis zum Vertrag von Ried

| | |
|--|-----|
| 1. Kurfürst Maximilian I. von Bayern – „wohltemperierter Macchiavel- list“, aber kein „Souverain“ | 53 |
| Vorbild: Lipsius „ <i>ragion di stato</i> “ – nicht Bodins „ <i>souveraineté</i> “ | 55 |
| 2. Bayerns betonte Unterordnung unter die Reichsverfassung als Folge der gescheiterten Großmachtpolitik von Maximilians Nachfolgern Max Emanuel und Karl Albrecht – Kreittmayr unterstützt das Reichsstaats- recht: Keine „Souveränität“ der Staaten des Reiches, sondern nur „Landeshoheit“ | 62 |
| Kreittmayrs Ablehnung der Souveränität | 66 |
| „ <i>Superioritas territorialis</i> “ beinhaltet praktisch zwar alle Souveräni- tätsrechte, ist aber dennoch keine „Souveränität“ oder „majestas“ | 70 |
| 3. Die staatsrechtliche Haltung Bayerns am Vorabend des Reichsunter- gangs – Johann G. Feßmaier und Nikolaus Th. Gönner erkennen auch nach dem Reichsdeputationshauptschluß nur Kaiser und Reich die Souveränität zu | 81 |
| Feßmaier: Bayern als „deutsches Reichsland“ nach innen souverän, nach außen aber „etwas beschränkt“ | 91 |
| Gönner: Territorien „halbsouveräne Reichsanstalten“, keine souverä- nen Staaten | 93 |
| 4. Der Souveränitätsbegriff Maximilian von Montgelas' | 100 |
| Montgelas' „ <i>Système</i> “ | 105 |
| Montgelas und Emer de Vattel | 112 |

| | |
|--|-----|
| „Gesellschaft“ und „Nation“ | 121 |
| Das Prinzip der „Staatssoveränität“ | 126 |
| Das „Mémoire au Duc“ und das „Mémoire instructif“ – basierend auf Vattel | 129 |
| 5. Die Erringung der Souveränität – Der Zusammenbruch des Reiches – Bayern im Rheinbund | 144 |
| Die „versteckte“ Souveränität im Bogenhausener Vertrag | 154 |
| Die Auseinandersetzungen um das Linzer Abkommen – Montgelas verzögert die „Exekution der Souveränität“ | 164 |
| Die Souveränität des Preßburger Friedens | 198 |
| Das Ende des Reichs | 212 |
| Die Souveränitäts-Schrift Gönners: „Über den Umsturz der deutschen Staatsverfassung“ | 219 |
| Bayerns Kampf und Kontropolitik gegen den Rheinbund | 227 |
| Die Verfassung von 1808 | 252 |
| Die Beurteilung der Souveränität Bayerns und der anderen Staaten des Rheinbunds durch den Würzburger Staatsrechtler Wilhelm Joseph Behr – Die Modifizierung des Souveränitäts-Begriffs | 263 |

Hauptteil II

Die Souveränitäts-Politik Bayerns auf dem Wiener Kongreß und in den Anfangsjahren des Deutschen Bundes (1814 - 1820)

| | |
|---|-----|
| 1. Bayerns entscheidende Rolle bei der Fixierung der „Souveränität“ in der neuen deutschen Verfassung | 275 |
| Die Haltung Bayerns zum Deutschen Bund | 280 |
| Fürst Wrede als bayerischer Gesandter in Wien – Bayerns scharfe Ablehnung des preußisch-österreichischen 12-Punkte-Programms aus Souveränitätsgründen | 283 |
| Württembergs Frage: Warum Vermeidung des Wortes „Souveränität“ im 12-Punkte-Entwurf? | 288 |
| Preußens und Österreichs Einwände gegen die Souveränität: ein „ausländisches“ Wort, das „Despotie“ beinhaltet | 292 |
| Wrede merkt nicht, worum es geht | 294 |
| Die Reaktion in München auf die ersten Wiener Verhandlungen – Montgelas bestärkt Wrede | 296 |
| Der Streit um das Bündnisrecht – Wredes Ultimatum | 299 |
| Der Abbruch der Verhandlungen durch Österreich und Preußen als Folge der sächsischen Krise | 305 |

| | |
|--|-----|
| Der Münchener Souveränitäts-Ausschuß und die neuen Verfassungsprojekte | 310 |
| Ist volle Souveränität im Bund möglich? Die unterschiedlichen Auffassungen Zentners, Krenners und Aretins | 311 |
| Zentner setzt das Wort „souverain“ in alle Eingangsartikel | 313 |
| Die bayerische Frontstellung gegen Humboldts Entwürfe | 320 |
| Die Souveränitäts-Gutachten Zentners, Krenners und Aretins | 323 |
| Montgelas lehnt Württembergs Vorschlag eines Separatbundes „zur Sicherung der Souveränität“ ab | 333 |
| Napoleons Aufruf an die „Souverains étrangers“ | 335 |
| Wredes Abschied aus Wien | 336 |
| Aloys Graf Rechberg als Nachfolger Wredes in Wien | 340 |
| Zentners Souveränitäts-Abstriche nach vereintem Druck Preußens und Österreichs | 342 |
| Montgelas bleibt fest: keine Souveränitäts-Opfer | 346 |
| Das Doppelspiel Metternichs | 348 |
| Das Wort „souverain“ im 1. Artikel der österreichischen „allgemeinen Umrisse“ zur Bundesverfassung – und seine erneute Streichung | 352 |
| Rechberg besteht auf dem Ausdruck „souverain“ | 355 |
| Schriften des Adels gegen die Souveränität | 363 |
| Dreiviertel Stunden Kampf um das Wort „souverain“ | 365 |
| Rechberg besteht auf „souverain“ – Ausschluß Bayerns? | 377 |
| Die entscheidende Sitzung vom 8. Juni 1815 – Das Duell Rechberg–Humboldt um die Souveränität | 380 |
| Rechbergs großer Bericht vom 11. Juni 1815 | 385 |
| Die Reaktion auf die Bundesakte in München – Souveränitätsgutachten im Staatsrat | 392 |
| 2. Bayern auf dem Bundestag in Frankfurt | 400 |
| Vor Beginn der Bundesversammlung – Das Konzept Bayerns | 400 |
| Die Vorschläge des Staatsrats zur Instruktion des Gesandten auf der Bundesversammlung | 402 |
| Der Schock: Verlust Salzburgs | 405 |
| Die Souveränitätsdenkschrift Aloys Graf von Rechbergs | 407 |
| Die Antwortdenkschrift gegen Rechberg: „Von der Souveränität der deutschen Bundesstaaten“ | 416 |
| Die Katastrophe Bayerns nach Rechbergs Abberufung aus Frankfurt – Der Zusammenbruch der Souveränitätspolitik Montgelas' | 429 |
| Rechberg versucht die Lage zu retten | 446 |

| | |
|--|-----|
| Montgelas' Sturz — Souveränitätssturz Bayerns | 452 |
| Der neue Kurs | 456 |
| 3. Die Sorge um Erhaltung der Souveränität — der entscheidende Grund für den Erlaß der Verfassung von 1818 | 463 |
| Die Auswirkungen der Verfassung — Weitere Einschränkung der Souveränität durch die Karlsbader Beschlüsse — Schlußakt in Wien | 493 |
| 4. Das Staatsrecht Bayerns in der Zeit des Deutschen Bundes und seine Interpretation der Souveränität der Bundesstaaten | 507 |
| Zusammenfassung | 530 |
| Ausblick | 553 |
| Quellen und Literatur | 556 |
| Namenverzeichnis | 564 |

Vorwort

Die vorliegende Arbeit geht auf eine Anregung meines hochverehrten Lehrers, Herrn Professor Dr. Karl Bosl, zurück. Ihr Arbeitstitel lautete zunächst „Die Frage der Souveränität Bayerns im Deutschen Bund“. Sie sollte mit ihrem Schwerpunkt die Souveränitätspolitik Bayerns auf dem Wiener Kongreß und in den Anfangsjahren der staatlichen Entwicklung des Deutschen Bundes darstellen, die damit endete, daß es der größte süddeutsche Staat, das neue Königreich Bayern, welches seit jeher auf größte Eigenständigkeit bedacht gewesen war, nach schweren Konflikten mit den beiden Großmächten Österreich und Preußen durchsetzte, das jahrhundertlang in der deutschen Verfassungsgeschichte heißumstrittenste staats- und völkerrechtliche Postulat „souverain“ für sich und alle anderen Mitgliedstaaten des Bundes in der neuen föderativen Verfassung Deutschlands erstmals zu verankern.

Die Auswirkungen dieses Faktums auf das deutsche und europäische Staats- und Völkerrecht im 19. Jahrhundert waren ungeheuer groß. Sind die Staaten des Bundes wirklich souverän? Das war die alles beherrschende Frage. Und das Kernproblem war: Die Überordnung des Reichsverbandes war zwar entfallen, dennoch aber besaßen die Mitglieder des Bundes, die diesem teilweise nur mit größtem Widerwillen beigetreten waren — so vor allem Bayern — keineswegs mehr, eher noch weniger, rechtliche und politische Selbständigkeit und Unabhängigkeit als als Reichsterritorien im alten deutschen Reich, in dem im letzten Jahrhundert seines Bestehens die führenden Staatsrechtler sich darauf geeinigt hatten, nur dem Reichstag — Kaiser und Reichsständen gemeinsam — als verfassungsgebender Instanz des Reiches Souveränität zuzugestehen, den einzelnen Staaten bzw. Fürsten des Reiches auf Grund von dessen Überordnung jedoch nicht. Hierbei lehnte man sich bis zuletzt, zwar modifiziert, aber dennoch deutlich, an den französischen Staatstheoretiker Jean Bodin, den Schöpfer des Souveränitätsbegriffs, an, der 300 Jahre zuvor weder dem Kaiser noch einzelnen Reichsständen die Souveränität zugesprochen hatte, sondern die Verbindlichkeiten des übergeordneten Reiches betont und nur dem Reichstag, in dem die Reichsfürsten gemeinsam regierten, „souveraineté“ zuerkannt und das Reich als eine „pure aristocratie“ bezeichnet hatte.

Dennoch hießen die Bundesstaaten — trotz der weiter bestehenden bzw. sogar noch stärkeren Verbindlichkeiten — nun „souverain“.

Es begannen im deutschen Staatsrecht tiefgreifende Auseinandersetzungen um die Souveränität. Sie wurden ausgelöst durch die Standpunkte zweier entgegengesetzter Gruppen: Die erste beharrte auf den klassischen Souveränitätsprämissen Bodins und verneinte mit dem Hinweis auf die erhebliche Abhängigkeit der Bundesglieder vom Bund deren Souveränität, die zweite, weit überwiegendere, ging von den neuen, vertraglich fixierten Artikeln der Wiener Bundesakte und Wiener Schlußakte aus und erkannte bei mehr oder weniger stillschweigender Abminderung der ehemaligen Souveränitätsgrundsätze die Souveränität der Bundesstaaten an. Der Siegeszug des positiven Rechts begann.

Die „Verwirrungen um die Souveränität“, die Georg Jellinek rückblickend auf das 19. Jahrhundert so sehr beklagte, dauern bis dato an; sie haben sich sogar — machen wir einen Sprung in die aktuelle Gegenwart — in der die Diskussion im internationalen Völkerrecht um seinen „Zentralbegriff“ Souveränität und seine Anwendung auf die Staaten in der Welt im Grunde nach wie vor unter den gleichen Vorzeichen weitergeführt wird wie im 19. Jahrhundert nach der Errichtung des Deutschen Bundes, weitaus verkompliziert. Das positive Völkerrecht hat heute, sich ständig anpassend an die immer abhängigeren Beziehungen der Staaten untereinander, den Begriffsinhalt der Souveränität bereits so verschleiert, daß es immer schwerer wird, ihm zu folgen und eine klare Aussage darüber zu erhalten, was „Souveränität“ eigentlich ist (siehe Einleitung 1).

Gravierende Einflüsse auf die Geschichtswissenschaft blieben leider nicht aus. Sie haben sich dahingehend ausgewirkt, daß es bis heute keine zusammenfassende historische Darstellung über das Problem der Souveränität in der deutschen Verfassungsgeschichte gibt. Der Grund liegt zweifellos in der Scheu vor dem riesigen Berg Rechtsliteratur, an den mit Sicherheit jeder Historiker stößt, der sich mit der Souveränität intensiver beschäftigen will. So ist man bis heute auf einzelne Streiflicher angewiesen, und diese sind bezeichnend dafür, wie häufig es unterlassen wurde, die historischen Quellen sprechen zu lassen.

Die Versäumnisse betreffen besonders — der Verfasser dieser Arbeit könnte es immer wieder feststellen — den Deutschen Bund und die Zeit vor ihm, also das 18. und 19. Jahrhundert. Nicht nur, daß auch heute noch grundverschiedene Auffassungen darüber herrschen, ob die Staaten des Deutschen Bundes souverän waren oder nicht. Zuweilen erkennt man auch schon den Reichsterritorien im 18. Jahrhundert nachträglich Souveränität zu, ebenso im 17. Jahrhundert. Man spricht sogar von „Souveränität“ und „souveränen“ Herrschern im Reich vor dem Westfälischen Frieden und meint die Reichsfürsten, die sich durchaus nicht als „souverän“ empfanden (siehe Einleitung 2). Unter anderem wird auch Kurfürst Maximilian von Bayern mit leichter Hand dieses Attribut verliehen.

Bei dieser vertrackten Sachlage — dem Fehlen nahezu jeglicher, auf solidem Quellenfundament beruhenden historischen Literatur zum Problem „Souveränität“, auf der aufgebaut hätte werden können — blieb nichts anderes übrig, als weiter auszuholen und weiter zurückzublenden, als ursprünglich beabsichtigt war. Es war notwendig, um festen Boden zu gewinnen und eine klare Ausgangsbasis zu schaffen für die Darstellung der Ereignisse zu Beginn des 19. Jahrhunderts in Deutschland. Auf Vorschlag meines Lehrers entschloß ich mich, das Thema dieser Untersuchung erheblich weiter zu fassen. Gedacht war zunächst daran, die Aussagen der führenden bayerischen Staatsrechtler im 18. und beginnenden 19. Jahrhundert zur Souveränität zu untersuchen und zu zeigen, wie klar sich gerade Bayern zu dieser Frage im Reich äußerte (Kap. 2 und 3).

Aber es blieb nicht dabei. Bei der unumgänglichen Beschäftigung mit Montgelas' berühmtem „Prinzip der Staatssouveränität“, das Ludwig Doeberl in seiner Arbeit 1925 abgehandelt hat, ergaben sich bei eingehendem Studium der wichtigsten programmatischen Staats- und Souveränitätsvorschriften des großen bayerischen Ministers, die er mit beispielloser Konsequenz in die Tat umsetzte und den modernen bayerischen Staat schuf, genügend überraschende Ergebnisse für ein eigenes Kapitel (Kap. 4).

Von diesem Standort konnte aber nun wiederum auch nicht direkt der Sprung in das Jahr 1814 getan werden, ohne den Rheinbund zu berücksichtigen. Bei der Beobachtung der Anlehnung und Bündnispolitik Bayerns an Frankreich zeigten sich unter dem Aspekt der immer wieder alles entscheidenden Forderung der „Souveraineté“ ebenfalls so viele neue Resultate, daß ihre Darstellung ein umfangreiches Kapitel (Kap. 5) ergab.

So hat diese Arbeit jetzt eine weit umfassendere Gestalt angenommen. Es war stets mein Bemühen, die Quellen aussagen zu lassen und die zentrale Rolle, die das Postulat „Souveränität“ in der Politik Bayerns in dieser Zeit gespielt hat, unter den verschiedensten Blickwinkeln aufzuzeigen.

Der Verfasser dieser Untersuchungen ist Historiker, kein Jurist. Trotzdem war er bestrebt, die Hintergründe der rechtlichen Kernproblematik der Souveränität, die sofort nach dem Ende des Reichs bei der Schaffung bündischer Verfassungsverhältnisse — zunächst Rheinbund, dann Deutscher Bund — auftrat, aus dem Blickwinkel bayerischer Politik und Staatsrechtswissenschaft nicht aus den Augen zu verlieren.

Die gestellte Aufgabe war nicht leicht zu lösen. Um so mehr möchte ich allen danken, die mir im Verlauf meiner fast fünfjährigen Arbeit mit Rat und Tat zur Seite standen. Zuerst meinem sehr verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Bosl, Vorstand des Instituts für bayerische Geschichte an