

Österreich und der Gedanke der Hegemonie in der Deutschen Verfassungsgeschichte

Carl Bilfinger, Heidelberg

I. Die Regierungsform des alten Reichs seit den Tagen Kaiser Friedrichs III. bis über die Mitte des 18. Jahrhunderts hinaus ist nicht lediglich durch die Grundgesetze dieses Reiches bestimmt, wie sie etwa in der Goldenen Bulle, in den Landfriedens- und Exekutionsordnungen oder im Westfälischen Frieden niedergelegt sind. Vielmehr gab es neben jener legalen Verfassung und außer den seit dem 13. Jahrhundert verbreiteten regionalen Bündnissen eine zentrale, nur durch fortgesetzte tatsächliche Übung gegebene, nicht konstitutionell begründete Einrichtung, die für das Wesen des kaiserlichen Regimes bedeutsamer war als die legale Machtstellung des Reichsoberhauptes: die Hegemonie des Hauses Österreich, ein faktisches, nicht rechtliches Element der Organisation der Reichsregierung, doch erwachsen auf dem Boden der legalen Verfassung des Reiches. Das Werden der dynamischen Grundlage der Hausmacht Österreich im Rahmen des Reiches war begünstigt durch den reichsverfassungsrechtlichen Grundsatz der Freiheit der Stände, ein Prinzip, das der völkerrechtlichen Unabhängigkeit sehr nahe kam; die Freiheit der Territorialherrschaften vom Reich, durch die der Aufstieg Österreichs möglich geworden ist, war freilich derselbe Grundsatz, dessen sich der Widerstand der übrigen Stände gegen die Vormacht Österreichs bediente. Ebenso beruhte die Übung, mittels deren die Hegemonie als beständige faktische Union der Oberhäupter des Reiches und Österreichs gegründet war, auf der Verfassung des Reiches: die Wahl des Reichsoberhauptes durch die Kurfürsten bot Jahrhunderte hindurch der stärksten Territorialmacht im Reich schon deshalb eine beständige Chance, weil nur eine solche Macht imstande schien, die jeweiligen Wahlvereinbarungen einigermaßen zu erfüllen. Die Hegemonie Österreichs ist als Schutz des Reiches geschichtlich hervorgetreten auf der Ostfront in der Abwehr der Türken und im Westen in der, wenn auch nur zum Teile gelungenen Verteidigung gegen den mehr und mehr um sich greifenden französischen Nachbar. In ihrem technischen Nebeneinander mit der verfassungsmäßigen Leitung des Reiches erscheint die Hegemonie am anschaulichsten in dem Dualismus zwischen der Reichskanzlei und der österreichischen Hofkanzlei, etwa wie uns dies in der Schilderung

von Srbik übermittelt wird ¹⁾). Indem die Hegemonie Österreichs Jahrhunderte hindurch immer wieder von neuem anerkannt wurde durch die, ohne nennenswerte Ausnahme, ständig wiederholte Berufung des österreichischen Hauses zur Würde des Reichsoberhauptes, schien sie bestimmt, auf die Dauer dem Reiche dasjenige Mindestmaß einheitspolitischer Konsistenz zu verbürgen, das dem Reich de iure seiner Verfassung vorenthalten war. Während nun das, entsprechend dem Libertätsprinzip der Reichsverfassung freie Einungsrecht ²⁾ der Stände als solches der außenpolitischen Ohnmacht ³⁾ des legalen Verfassungswesens nur durch regionale Mächtigkeitsgruppen entgegenwirken konnte und im übrigen weit mehr der Spaltung als dem Schutze des Ganzen zustatten kam, konnte die Hegemonie als berufen erscheinen, um das Einungswesen, die seit alters in Deutschland geübte Methode der Assoziationen, der Bünde in den Dienst der Einheit der Nation zu stellen, so, wie das später, mutatis mutandis in der Konzeption der Verfassung Bismarcks geschehen ist. Eine Synthese der im Rahmen des alten Reiches gegebenen Strukturelemente: ständische Verfassung, Hegemonie und Bund konnte dem Ganzen die politische Einheit verschaffen, welche die Reichsverfassung für sich allein nicht gewähren konnte. Die Hegemonie wäre alsdann der Schwerpunkt eines Systemes geworden, das der wahren, zwi-

¹⁾ v. Srbik, *Deutsche Einheit*, S. 89 (mit Hinweisen auf L. Groß, *Der Kampf zwischen Reichskanzlei und österr. Hofkanzlei u. a.*): »Trockene Behördengeschichte ist durch die Erkenntnis des Wechselspiels der Kaiser- und Reichsidee durchleuchtet und auf eine höhere Ebene gehoben worden. Die Trennung der Reichsangelegenheiten und der Haus- und Erbländischen Geschäfte in der Reichskanzlei am Kaiserhofe und die Zurückdrängung der Reichsbehörde durch die österreichische Kanzleiabteilung, dann, seit 1620, durch die österreichische Hofkanzlei, spiegeln das Wachsen der österreichischen Sonderstaatstendenz auf Kosten des Reichs eindringlich wider, . . . persönliche Gegenschaften verschärften den Kampf der Behörden . . . Nach tiefem Fall erhob sich die Reichskanzlei von 1676 bis in die Zeit Josephs I. wieder zu neuer Geltung.«

²⁾ Darüber O. Gierke, *Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft*, 1868, S. 459.

³⁾ Einige Jahrzehnte vor dem Ausgang des Heiligen Reiches suchte man das tragende Prinzip der Reichsverfassung in dem für die Aufklärungszeit kennzeichnenden Gedanken des Gleichgewichts. J. J. Moser, »Von denen Kayserlichen Regierungsrechten und Pflichten«, Teil I, Frankfurt a. M. 1772, Vorbericht Kap. 2, § 22, sagt: »In Teutschland kan und soll der Kayser den Ständen und die Stände dem Kayser die Wage halten: Dieses gibt ein Regierungs-Gleich-Gewicht, darinn das gemeinsame Beste des ganzen Staats besteht«. Ferner ebenda § 10: »Wann nun der Kayser und die Stände über eine Sache nicht einig werden, so wird auch nichts daraus Im ersten Kapitel des Hauptteils, § 17 wird sodann die Frage des »Notfalls« aufgeworfen, »welcher nach allgemeinen, natürlichen Rechten nicht an die Gesetze gebunden ist«, und hiezu schließlich bemerkt: »Ich halte aber dieses vor einen Fall, der sich schwerlich einmal zutragen wird: Teutschland ist auf allen Seiten mit ganzen Craysen und einzelnen Reichständen verselen, welche im Stand seynd, einen Anfall so lange aufzuhalten, bis auf eine Reichs-Constitutionsmäßige Weise Rath geschaffet werden kan«.

schen dem völkerrechtlichen und dem staatsrechtlichen Kreis stehenden Natur des Reichs am meisten entsprochen hätte.

Dieses Ideal hat die Hegemonie des Hauses Österreich-Habsburg in Deutschland 4) niemals erreicht. Wohl aber gab es einen Augenblick, in welchem der Plan eines solchen Systemes aufgetaucht und zwischen dem Kaiser und den Ständen erörtert worden ist — um dann schließlich eben doch an den Konsequenzen des Prinzips der Libertät der Stände zu scheitern.

II. Es ist dies der Plan Karls V., einen allgemeinen Reichsbund zu gründen (1547—1548)⁵⁾.

1. Unter den verschiedenen Phasen des Plans greift am weitesten die Gestaltung, wie sie sich in ihren wichtigsten Punkten ungefähr nach dem Bescheid des Kaisers vom 28. Juli 1547 ergibt:

Ein kaiserlicher Bund aller Reichsstände, auf möglichst lange Zeit, etwa 12—15 Jahre oder mehr, soll über das ganze Reich hin mit Beteiligung des Kaisers auch hinsichtlich seiner österreichischen und niederländischen Landschaften einschließlich Burgunds gegründet werden; die bisherigen Sonder-Einungen sollen außer Kraft treten; die Bundesversammlung soll sich aus Bundesräten, die dem Bunde als solchem verpflichtet sind, zusammensetzen ⁶⁾; innerhalb des Bundes kommt eine

4) Grundsätzliches über die Hegemonie Österreichs in dem umfassenden Werk von Triepel, *Die Hegemonie*, Stuttgart 1938, das die Hegemonie systematisch in soziologischer, historischer und rechtlicher Darstellung behandelt; s. dort insb. S. 542—544, u. a. treffend über die Bedeutung der Hegemonie Habsburgs einerseits »im Rate der europäischen Fürsten« und andererseits in ihrem Verhältnis zur Reichsverfassung, deren Entwicklung »den König-Kaiser zwang, die oberste Gewalt mit den Ständen des Reichs zu teilen«.

Siehe ferner ebenda insbesondere S. 496—501 (*Sacrum Imperium und die deutsche Hegemonie*) und S. 507—510.

5) Schrifttum (Auswahl): An erster Stelle sei die Darstellung von Ranke genannt, *Deutsche Geschichte im Zeitalter der Reformation*, 8. Aufl. 1909, Bd. 5, S. 12 ff. Interessante Einblicke in die Einzelheiten der Verhandlungen gewährt die von E. Brandenburg angeregte Leipziger Dissertation von O. A. Hecker, 1906, über Karls V. Plan zur Gründung eines Reichsbundes. Ferner Hartung, *Karl V. und die deutschen Reichsstände von 1546—1555*, *Historische Studien*, hrsg. von Fester, Halle 1910, Heft 1, S. 29 bis 46. Aus Brandi, *Kaiser Karl V.*, München 1932, s. insbes. S. 78, 90, 96 über Karls »Lebensproblem«, dann zur Frage des Reichsbundes S. 492—499. Bei Spieß, *Geschichte des Kaiserlichen neunjährigen Bundes*, Erlangen 1788, ist S. 218 ff. der Gegenentwurf des Kurfürstenrats (fünfjähriger Generalbund und zwar als Kaiserlicher und Reichsbund) als Beilage 40 abgedruckt (»Nottel« vom 31. Oktober 1547).

Über den Schwäbischen Bund (Vorgang für das Projekt des allgemeinen Bundes): Datt de pace imperii publica, Ulm 1698, und etwa Stälin, *Wirtembergische Geschichte*, 3. Teil, Stuttgart 1856, S. 615—634 und 4. Teil 1870, S. 462.

6) Vgl. dazu den Entwurf der Kurfürsten vom 31. Okt. 1547: Einteilung des Bundes in 10 Bundeskreise, die dem Reichsregiment von 1512 entsprechen. Den Bundesständen wird auferlegt zu handeln und zu beschließen, wie es die Einung erfordert, jedoch ist Instruktion der Räte der »Kreis- und Bundesstände« vorgesehen. (Näheres insb. in Art. 14 bis Art. 18).

besondere Kurfürstenkurie nicht mehr in Frage; Bundesgericht soll das Reichskammergericht sein; der Bund sorgt durch eine eigene bündische Kreiseinteilung (ungeachtet der schon bestehenden, zu Zwecken der Exekution dienenden Kreisverfassung des Reichs) für die Unterdrückung von Landfriedensbrüchen, »die Ungehorsamen sollen zu billiger Gehorsam gebracht werden«; der Bund hat auch die Durchführung aller Beschlüsse künftiger Reichstage zu bewirken. Nach außen hin ist der Bund verpflichtet, die Niederlande mit Burgund (»gemeiner deutscher Nation Vormaur und Befestigung«⁷⁾, sowie Österreich gegen alle Angriffe insbesondere von Seiten Frankreichs und der Türken zu verteidigen. Der Kaiser erkennt seine Verpflichtung zur Gestellung des obersten Feldhauptmanns⁸⁾ an und fordert überdies, zunächst zur Aufrechterhaltung des Friedens und Sicherung des nächsten Reichstags vom Bunde die Besoldung einer gewissen, nach ihrer Größe noch nicht näher bestimmten Kriegsmacht zu Roß und zu Fuß »für eine Zeit lang«; schon in einer Instruktion vom 20. März 1547 hatte der Kaiser verlangt, daß die Hilfeleistung der Bundesglieder »auf gelt⁹⁾ und nicht auf volck« veranlagt werden solle, mit der Begründung, daß einige Stände sonst leicht kriegsuntaugliche Mannschaften stellen könnten und daß die weitergeessenen Stände ihre Truppen nur zu oft zu spät schicken würden¹⁰⁾.

2. Eine Würdigung des Plans hat von der damaligen Lage des Reichsverfassungswesens auszugehen. Soweit dieses in der legalen Verfassung bestand, war es trotz der in den vorangegangenen Jahrzehnten immer wieder von neuem versuchten Reformen nicht imstande, die Aufgabe einer normalen Verfassung durch Verbürgung von Friede und Recht im Innern und durch Schutz nach außen zu erfüllen. Angesichts der beständigen Mißerfolge der nach der legalen Reichsverfassung versuchten Politik einer Befriedung und Festigung des Reichs ging der Plan Karls V. dahin, diese Verfassung durch ein bündisches System zu unterbauen. Der Form des Bundes als solcher kam schon damals an und für sich internationaler Charakter zu, da ein Bund auch außerhalb der Reichsgrenzen Bundesmitglieder haben konnte¹¹⁾; insofern

7) Vgl. insbesondere Hecker, S. 97.

8) Vgl. Art. 49 des Generalbundes-Entwurfs der Kurfürsten.

9) Vgl. dazu die Organisation der Hegemonie Athens (Delischer Seebund) nach den Angaben bei Curtius, Griechische Geschichte, 1888, Bd. II, S. 117—121; Belege ebenda S. 822f. Eingehend über die athenische Hegemonie Triepel a. a. O. S. 377ff.

10) Vgl. Hecker, S. 76.

11) In den Quellen findet sich »bundt« und »bundnus« gleichbedeutend gebraucht. — Hartung (Deutsche Verfassungsgeschichte 1922, S. 22) bemerkt, daß »das Bündnisrecht der Stände vom Kaiser bestritten« war. Über die Beziehungen der Schweizer Eidgenossen zum Schwäbischen Bund Stälin a. a. O. 4. Teil, S. 25, 39; ebenda S. 430 über Frankreich und die Schmalkaldner; Ranke a. a. O. Bd. 5, S. 165 über den Bund deutscher Fürsten mit Frankreich 1552. Gierke a. a. O. S. 505 über Seefriedensbünde im überseeischen Verkehr, S. 464 über Lübeck im 13. Jahrhundert.

hat der Westfälische Friede, indem er, wenn auch mit gewissen Vorbehalten, Bündnisse der Stände mit auswärtigen Mächten ausdrücklich zuließ, nichts Neues gebracht. Des Näheren allerdings kennzeichnet sich der Bund Karls V. als Landfriedensbund und zwar als ein Typus, der an den Vorgang des Schwäbischen Bundes (1488—1533) und des kaiserlichen neunjährigen Bundes von Donauwörth (1535—1544), angelehnt ist, eine der zahlreichen Einungen, die unter einzelnen Ständen auf Anregung oder unter der Protektion und Teilnahme des Kaisers oder des Königs geschlossen wurden¹²⁾. Einungen dieser Art waren regionale Organisationen im Rahmen des Reichs; sie waren, der herrschenden Anschauung gemäß, mit der bestehenden Reichsverfassung ohne weiteres vereinbar, waren sie doch wesentlich bestimmt zur Wahrung des Landfriedens, also zur Wahrnehmung eines an und für sich dem König zustehenden Hoheitsrechts. Daher kann auch der zunächst offenbar als Landfriedensbund geplante allgemeine Bund Karls V. jedenfalls nicht von vornherein als ein Versuch der Umwandlung der bestehenden Reichsverfassung in ein anderes Verfassungssystem aufgefaßt werden. Die Lage ist hier denn doch eine andere gewesen als im Interregnum und in der unmittelbar auf dasselbe folgenden Zeit, also in den Fällen, von denen A. Heusler sagt, daß »die zur Handhabung des Friedens und des Rechts eingesetzte, aber dazu ohnmächtig gewordene Reichsgewalt nun abgelöst werden mußte durch Übertragung der Staatsgewalt auf die durch Bünde geeinte Kraft der Reichsglieder«¹³⁾. Vielmehr sollte nach dem kaiserlichen Plan die bestehende Reichsverfassung neben dem Bunde, der ja ausdrücklich auch für die Durchführung der Beschlüsse aller künftigen Reichstage bestimmt sein sollte, erhalten bleiben; die Bemerkung bei Hartung¹⁴⁾: der Bund sollte das Reich sein, ohne mit den Umständlichkeiten belastet zu sein, die dessen Verfassung mit sich brachte, und es wäre an die Stelle des Reichstags die Bundesversammlung getreten — wird als politisches Werturteil, nicht aber dahin zu verstehen sein, daß die Bundesorganisation geradezu an die Stelle der Reichsverfassung treten sollte. Im Gegensatz zur Ohnmacht des

¹²⁾ Vgl. über die »unter der Aegide des Kaisers von Reichs wegen« errichteten Landfriedensbünde bei A. Heusler, *Schweiz. Verfassungsgeschichte*, 1920, S. 76. Siehe ferner Hartung, über Landfriedensbünde und Exekutionsordnung, a. a. O. S. 34 und weiter O. Gierke, *Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft*, 1868, S. 459—463, über die Teilnahme des Kaisers als Schirmherr und als einfaches Mitglied der Einung.

¹³⁾ Vgl. Heusler a. a. O. S. 76.

¹⁴⁾ Hartung a. a. O. S. 36, 39. Ranke a. a. O. S. 13 verweist in diesem Zusammenhang ebenfalls auf die Schwäche der Reichsverfassung, bemerkt aber: »Die herkömmliche Autorität des Reichsoberhauptes würde durch die Bundesgewalt zu doppelter Energie gelangt sein«. Gierke a. a. O. S. 508ff., behauptet, ausgehend vom ewigen Landfrieden von 1495, das Reich selbst sei eine »Einung« gewesen und weiter, die Verfassung des Schwäbischen Bundes sei als integrierender Bestandteil der Reichsverfassung zu betrachten.

Reichsapparates hatte sich, nach dem Urteil der damaligen Zeit, das Vorgehen des zunächst auf Anregung und Anordnung Kaiser Friedrichs III. geschlossenen, hernach wiederholt verlängerten Schwäbischen Bundes als, trotz mancher Rückschläge, wiederholt erfolgreich und als durchaus schlagkräftig erwiesen. Man konnte daher geltend machen, eine Organisation solcher Art ¹⁵⁾, wenn sie als »Generalbund« konstituiert werde, vermöge den Schutz nach außen und den Frieden im Innern unter Führung des Kaisers zu leisten: Die Reichsgewalt soll zur Verfügung des Kaisers wehrkräftig gemacht werden. Die Reichsidee verbindet sich mit dem Machtstreben der führenden Dynastie dermaßen, daß die Territorien Habsburgs an der Nordwestgrenze des Reichs als Außenwerke der deutschen Nation und darum als besonders schutzbedürftig, und zwar ohne besondere eigene Gegenleistung, bezeichnet werden; der Bund ist zwar nicht dazu bestimmt, Angriffe des Kaisers gegen auswärtige Mächte zu unterstützen, wohl aber die Grenzen, die ja größtenteils an den gefährdetsten Stellen auch habsburgische Grenzen sind, gegen Angriffe zu verteidigen. Es ist, wie schon angedeutet, nicht anzunehmen, daß durch das System des Bundes etwa wenigstens für eine fernere Zeit ein gänzlicher Verzicht auf die Folie der ständischen Reichsverfassung eingeleitet werden sollte. Denn die Glieder des Bundes, obwohl sie nicht einzeln, sondern durch die Institution der »Bundesräte« an den Bundesversammlungen teilnehmen sollen, müssen dennoch eben die Stände sein: Die Stände, große wie kleine, sind die Bausteine des Bundes, aber auch des Reiches; ihr Begriff ist nur denkbar bezogen auf das Reich, als ein Begriff der Reichsverfassung. Freilich, die Freiheit der Stände soll zugunsten der kaiserlichen Gewalt und Macht gewissermaßen paralytisiert werden, dadurch, daß die Organisation der Bundesversammlung dem Kaiser gestattet, die Libertät der zahlreichen kleineren Stände gegen die großen auszuspielen. Wir wissen nichts Bestimmtes über die etwa konkret in Aussicht genommene Stimmverteilung ¹⁶⁾, aber man geht nicht fehl in der Annahme, daß, in gewisser Hinsicht ähnlich der eigenartigen Stimmverteilung im Deutschen Bunde von 1815/20, eine Schwächung des Einflusses der mächtigen Territorien zugunsten der führenden Hausmacht ¹⁷⁾ beabsichtigt war, so daß diese sich der Schwachen gegen die Starken bedienen konnte. Aber nicht nur an den deutschen Bundestag des 19. Jahrhunderts erinnert diese hegemonisch tendierende Einflußnahme mittels der Zusammensetzung des bündischen

¹⁵⁾ Hecker a. a. O. S. 25: »ain christenliche nachtparliche verstendnus und pundt, wie hievor der schwebisch pundt gewesen«.

¹⁶⁾ Vgl. Hecker a. a. O. S. 97 unten.

¹⁷⁾ Vgl. Hartung a. a. O. S. 36, vgl. übrigens auch die Stelle bei Spieß, S. 4, wo behauptet wird, die Reichsstädte hätten gewußt, »daß es im Werk war, ihnen weniger Stimmen auf den Bundstagen zu gestatten, aber desto höhere Anlagen aufzuladen«.

Organs. Auch der hegemonisch-bündische Verfassungsplan Bismarcks zeigt die Neigung, die hegemonische Position Preußens durch dessen überwiegenden Einfluß auf die Stimmen der Kleinstaaten nördlich des Mains zu verstärken und auf diese Weise zugleich das bündische Vertretungsorgan unitarisch zu unterbauen¹⁸⁾. In diesem Sinn hat Bismarck zu einer Abordnung aus dem Fürstentum Lippe am 8. Juli 1893 gesagt: »Die kleineren Bundesstaaten des Reichs bilden gewissermaßen den Mörtel zwischen den Quadern; hätten wir nur Staaten von der Größe wie Sachsen und Bayern, so würde die heutige Verfassung schwer anzuwenden sein«.

Im ganzen stellte sich der Plan Karls V. dar als eine scheinbar komplizierte Kombination konstruktiver Ideen und Elemente: Bund und ständische Reichsverfassung, Stände und Bundesräte, Kaisertum und bündische Hegemonie, Hausmacht und Reich¹⁹⁾ organisatorische Gesichtspunkte, deren Gegensätze durch praktisch berechnete Synthesen, vor allem aber durch die Konzentration der militärischen Machtmittel in der Hand des Herrschers, zugleich Hauptes der Vormachtdynastie aufgelöst werden sollten und in einem harmonischen, letztlich doch unitarischen und nationalen System aufgehen sollten.

Es soll an dieser Stelle noch nicht davon gesprochen werden, inwiefern ein Plan solcher Art zugleich als Wegbereitung zur Weltmonarchie betrachtet werden kann. Der unmittelbare Zweck ging eben dahin, daß, wie sich Ranke ausdrückt, der Kaiser sich in den Stand setzen wollte, das Reich zu regieren. So klar dieses politische Ziel sich abzeichnet, so undeutlich bleibt das, was man als die staatsrechtliche Seite der Konstruktion anzusehen hat, obwohl Gründe und Anzeichen genug dafür sprechen, daß der Kaiser, die Granvella's und seine deutschen Berater und ebenso auf der anderen Seite die Kurfürsten, Fürsten und Städte sich der Bedeutung auch dieser, der formalen Seite der Sache durchaus bewußt gewesen sind. Eine Bundesverfassung nach dem Muster des Schwäbischen Bundes läßt sich in ihrem Verhältnis gegenüber der Reichsverfassung nicht etwa in das Gebiet des Nur-Politischen verweisen und so aus der rechtlichen Sphäre ausschalten; vielmehr wäre der Bund, insofern ähnlich dem Reichsregiment, ein rechtliches Organ des Reiches neben dessen übrigen staatsrechtlichen Organen gewesen. Als Exekutivinstrument hätte der Bund einigermaßen den modernen Versuchen kollektiver Friedenssicherung mit wechselseitiger Beistandspflicht der Bundesteilnehmer gegen Friedensbrecher geglichen, zugleich hätte er

¹⁸⁾ Über bündischen Unitarismus vgl. Bilfinger, Der deutsche Föderalismus (Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer 1924) S. 37.

¹⁹⁾ Brandt a. a. O. S. 499: »Die Hausmacht durch das Reich zu stärken und gegen das Reich zu entwickeln war der ärgerliche Widerspruch, in dem sich stets ein königlicher Landesherr bewegte«.

den so viel später erneut auftretenden Typen nationalen bündischen Zusammenschlusses beigezählt werden müssen. Schon dadurch, daß er als allgemeiner Bund doch nur unter Mitwirkung der Reichsstände als solcher ²⁰⁾ hätte ins Leben gerufen werden können — dahin ging schließlich entschieden die Meinung der Stände —, wäre er unter die Reichsverfassung gestellt worden: der Bund hätte nur als eine staatsrechtliche Einrichtung des Reichs bestehen können. Demgemäß hatten bei dem Hin und Her der Beratungen die Kurfürsten dem Vorschlag des Kaisers, einen »Kaiserlichen Bund« zu gründen, auf Antrag Sachsen's den Gegenvorschlag eines »Kaiserlichen und Heiligen Reiches Bund« entgegen gesetzt. Der weitere, sichtlich gegen die Hegemonie Habsburgs gerichtete Vorschlag der Kurfürsten, der Kaiser und der König Ferdinand sollten nicht als Oberhäupter des Reiches mit entsprechendem besonderen Stimmrecht, sondern nur als Landesherren ihrer Erblande am Bunde teilnehmen, paßt dagegen wieder mehr zum Charakter des Bundesbegriffs überhaupt als zum Wesen einer Institution des kaiserlichen Reichs. Die Ideen des Reichs und auf der anderen Seite des Bundes stehen, rechtlich betrachtet, zunächst im Verhältnis von unitarisch und partikulär; die wechselnde Szene der Verhandlungen zeigt jedoch, daß beide Formen, Reich und Bund, bald für die einheitspolitischen Absichten des Kaisers, bald für die zentrifugale Tendenz der Stände in Anspruch genommen wurden.

3. Hieran läßt sich die Frage knüpfen, ob der Kaiser und seine Ratgeber wirklich damit rechnen konnten, daß die deutschen Stände ihrer Pflicht gegenüber dem Bunde williger nachkommen würden, als sie bis dahin die Forderungen des Reiches auf Grund der Reichsgesetze, wie etwa des Ewigen Landfriedens von 1495 und der Ordnung des Reichsregiments von 1512, erfüllt hatten. Ranke bemerkt: im Verfahren nach der Reichsverfassung sei »das Heimbringen und Protestieren fast herkömmlich geworden, in einem Bunde dagegen, welcher die Voraussetzung freiwilliger Teilnahme für sich hatte, waren die Beschlüsse einmütiger, durchgreifender«; der Schwäbische Bund habe kein Heimbringen gestattet, und ein jeder sei verpflichtet gewesen, den Schlüssen der Bundesräte zu folgen; es liege am Tage, wie da das Übergewicht der Macht sich bei weitem eher hätte durchsetzen können als im Reiche. Demzufolge wäre nach der Auffassung Rankes von der bündisch organisierten Hegemonie wesentlich deshalb eine so außerordentliche Steigerung der Macht des Kaisers zu erwarten gewesen, weil es da um das Zustandekommen der Entschließungen der Exekutive und um den Gehorsam gegenüber den getroffenen Entscheidungen viel besser bestellt

²⁰⁾ Vgl. die Schilderung der Verhandlungen bei Hartung a. a. O. S. 40f. und die Bemerkungen bei Hecker a. a. O. S. 24 über die Unklarheit der »staatsrechtlichen Stellung des Tages in Ulm«.

gewesen wäre als im Verfahren des Reichs. Diese Meinung erscheint einigermaßen optimistisch. So bedeutend auch die Erfolge des Schwäbischen Bundes gegen den Herzog Ulrich von Württemberg und gegen die Bauern gewesen sind, so fragt sich doch, ob nicht hierzu die politische und die militärische Tat unter Ausnützung der gegebenen Lage weit mehr als die besonderen Vorteile der Bundesorganisation beigetragen haben; es darf nicht übersehen werden, daß die Bundesversammlung des Schwäbischen Bundes nach Mehrheit der Stimmen, mit gewissen Vorkehrungen für Stichentscheide bei Stimmgleichheit, zu entscheiden hatte und daß jedenfalls die Praxis dieses Bundes das »Hintersichbringen der Bundesabschiede« zugelassen hat²¹⁾. Es kann zugegeben werden, daß das Bundesverfahren nicht mit solchem Ballast beschwert war, wie das Reichsverfahren. Aber eine andere Frage ist, ob die Stände, wenn sie sich schließlich doch zu dem Bundesvertrag hätten überreden lassen, willens oder auch nur in der Lage gewesen wären, dem Vertrag gehorsam zu bleiben. Diese Frage wird man verneinen, und man wird einräumen müssen, daß die Opposition der Stände eine ehrliche Politik war.

Auch Bismarck, in seinem Rückblick auf den Abschluß des Bündnisses mit Österreich 1879, hat die Frage nach den Grenzen des Rechtsgehorsams gegenüber politischen Verträgen aufgeworfen. Die betreffende Stelle in den Gedanken und Erinnerungen Bismarcks ist auch darum von besonderem Interesse, weil der Gedanke vorzuwalten scheint, daß politische Verträge vielleicht dann am ehesten gehalten werden, wenn die Vertragsschließenden von Anfang an davon ausgehen, daß eine feste rechtliche Bindung nicht begründet werden soll. Die Bemerkung Bismarcks lautet:

»Ein Bündnis unter gesetzlicher Bürgschaft wäre eine Verwirklichung der Verfassungsgedanken gewesen, die in der Paulskirche den gemäßigtesten Mitgliedern, den Vertretern des engeren reichsdeutschen und des größern österreichisch-deutschen Bundes vorschwebten; aber grade die vertragsmäßige Sicherstellung solcher gegenseitiger Verpflichtungen ist eine Feindin ihrer Haltbarkeit.«

Ob nun auch Karl V. damals dem Weg des Bundes den Vorzug vor einer förmlichen Reichsreform gegeben hat, um eine reichsgesetzliche Bindung zu vermeiden, weil er diese Bindung als Hindernis der Willigkeit zum Gehorsam angesehen hätte, mag offen bleiben.

4. Im übrigen läßt ein Blick auf die äußeren Begleitumstände und auf den Verlauf der Verhandlungen nicht verkennen, wie sehr gerade auch das Neue des Plans, nämlich die grundsätzliche Inangriffnahme eines allgemeinen Bundes mit taktischen Überlegungen des Augenblicks zusammenhing.

²¹⁾ Vgl. z. B. bei Stälin a. a. O. 3. Teil, S. 635 über den Ulmer Abschied vom 28. Februar 1493.

Im Januar 1547 beginnt der Kaiser in einem Brief an seinen Bruder Ferdinand mit den Eröffnungen über den Bundesplan. Damals war der Donaufeldzug gegen die Schmalkaldner eben beendet, der Kampf gegen die wichtigsten Gegner stand noch bevor. Es galt, die kaiserliche Macht zur Niederwerfung des Schmalkaldischen Bundes weiterhin zu stärken, und es handelt sich, als am 13. Juni 1547, nicht ganz zwei Monate nach der Schlacht bei Mühlberg, die Beratungen des konstituierenden Bundestages in Ulm eröffnet wurden, darum, nunmehr für die Zukunft den Erfolg des Kaisers gegen die ungehorsamen Reichsstände institutionell zu sichern. Zugleich aber ging, im Bewußtsein des im Innern errungenen Erfolges, der Wunsch nach einer entsprechenden Sicherung auch gegenüber den auswärtigen Feinden; daß dieser Wunsch und zwar gerade in seinem Zusammenhang mit der Stärkung des Reiches nach innen hin, gegen »ungehorsame« Reichsstände, gerechtfertigt war, beweist hinreichend der infolge der Politik des Kurfürsten Moritz von Sachsen wenige Jahre später eingetretene Verlust von Metz, Toul und Verdun an Frankreich. Neben solchen und anderen sachlichen Erwägungen mag auch der Gedanke mitgespielt haben, gerade ein allgemeiner, in diesem Sinn sozusagen abstrakter institutioneller Bund würde leichter hingenommen, als eine partikuläre Organisation ad hoc gegen die Gegner von gestern und von morgen. Wenn doch schon früher gelegentlich, so in Artikel 72 der sogenannten zwölfjährigen Einung des Schwäbischen Bundes vom Jahr 1500 und dann nochmals, 1544, in den Verhandlungen Ferdinands mit Württemberg über dessen Beitritt zum »neunjährigen Kaiserlichen Bund« von einer Möglichkeit der Teilnahme aller Stände die Rede war ²²⁾, so könnte man vermuten, es habe sich nicht zuletzt auch darum gehandelt, dem Bunde den Eindruck einer dauernd gegen einen bestimmten Gegner, wie damals gegen die Schmalkaldner, gerichteten Vereinigung zu nehmen.

Im weiteren Verlaufe der nunmehr, bis zu ihrem Abbruch am Ausgang des Februar 1548, mit dem Reichstag in Augsburg verbundenen Beratungen verstärkte sich das partikularistische Widerstreben der Stände gegen die hegemonische Einheitspolitik des Kaisers. So fürchtet Trier von dem Bunde »untregliche Beschwerde« für das ganze Reich; Brandenburg findet in dem Bund einen Anschlag gegen die Libertät, der Bund bringe das Reich zur Servitut; Bayern, von Anfang an in Opposition gegenüber dem Projekt, erklärt, das Reich könne die Kosten des Bundes nicht tragen ²³⁾; in den Bedenken Sachsens zeigt sich die Besorgnis, der kaiserliche Bund werde die bisher von den Landesfürsten geübte Protektion der kleineren Stände, wie der Bischöfe, Grafen und Herren, über-

²²⁾ Hecker a. a. O. S. 41, 42 und namentlich S. 77, 78 über die Auslegung der Worte »gemeine Stände«.

²³⁾ Hartung a. a. O. S. 37—43.

nehmen; weiter befürchtet Sachsen, daß seine territorialen Interessen durch Aufhebung der mit anderen Ländern von Sachsen geschlossenen Erbeinungen preisgegeben würden²⁴).

5. Die Geschichtschreibung hat zu diesen Vorgängen bemerkt, der Partikularismus sei bereits zu stark geworden, als daß er eine solche Unterordnung unter das Kaisertum, wie sie der Bund mit sich gebracht hätte, hätte ertragen können; eine Kritik, die vielleicht noch zu milde gefaßt ist²⁵). Der Widerstand der Stände gegen den Bundesplan enthüllt schonungslos die Tatsache, daß zu einer Zeit, als in Europa das dynastische und patrimoniale Prinzip sich mehr und mehr mit der nationalen Idee zu nationalen Staaten zusammenordnete, die entgegengesetzte Entwicklung in Deutschland zum Durchbruch gelangt war: ein dynastischer patrimonial-territorialer Etatismus Vieler, die Libertät eines Nebeneinander der einzelnen Gebiets Herrschaften. Der Versuch des Kaisers, das Reich auf dem Wege bündischer Hegemonie zum Staat heranzuführen, scheiterte an dem Drange der großen und mittelgroßen Stände, selbst Staaten zu werden. Dieses kaiserliche Reich, für dessen Thron seinerzeit neben den Erbherrn von Österreich, Spanien und Burgund als ernstlicher Rivale der französische König auftrat, um zuletzt noch einer vorübergehenden Kandidatur des Kurfürsten von Sachsen Platz zu machen, dieses Reich glich zum Verwechseln einer völkerrechtlichen Staatengemeinschaft. Die Reste dieser gleichsam völkerrechtlichen Staatengemeinschaft haben sich bis zu dem »völkerrechtlichen Verein unabhängiger Staaten«, genannt Deutscher Bund, erhalten, und sie sind dort außerdem erkennbar in den Personalunionen deutscher Bundesglieder mit auswärtigen Dynasten. Es ist für die Geschichte des Völkerrechts und der Verfassung des alten Reiches gleichermaßen kennzeichnend, daß jene Abkehr Deutschlands vom Reichsstaat und die Wendung der deutschen Länder hin zur Struktur einer völkerrechtlichen Genossenschaft von Staaten gerade in der Epoche auf lange hinaus entschieden wurde, in der ein letztes Wiederaufleben des Gedankens der Weltmonarchie wahrzunehmen ist²⁶): Partikularismus und Universalismus scheinen sich hier gegenseitig zu bedingen. Hier ist wohl auch der tiefe Sinn des Wortes von Ranke, es sei den deutschen Kurfürsten bei der Kaiserwahl von 1519 durch die Rivalität zwischen Frankreich und dem Hause Österreich eine »europäische und universale

²⁴) Ranke a. a. O. S. 14 und die ebenda S. 260ff. mitgeteilte Instruktion der sächsischen Räte an den Kurfürsten.

²⁵) Hartung a. a. O. S. 41.

²⁶) Vgl. die von Brandi a. a. O. S. 96, mitgeteilte Stelle der Denkschrift des Großkanzlers Gattinara für Karl V. vom 12. Juli 1519: »Sire, da Euch Gott diese ungeheure Gnade verliehen hat, Euch über alle Könige der Christenheit zu erhöhen zu einer Macht, die bisher nur Euer Vorgänger Karl der Große besessen hat, so seid Ihr auf dem Wege zur Weltmonarchie, zur Sammlung der Christenheit unter einem Hirten«.

Einwirkung zugefallen«²⁷⁾. Der von der französischen Politik erkannte und benützte Zusammenhang zwischen dem politischen und konfessionellen deutschen Partikularismus einerseits und auf der anderen Seite der universalistischen Idee zeigte sich als das Verhängnis für die Hoffnung auf das Zustandekommen des deutschen Reichsstaates, der imstande gewesen wäre, dem französischen Nachbarstaat als ebenbürtiger Gegner entgegenzutreten.

Die Bewerbung Franz I. von Frankreich um den deutschen Kaiserthron und die von ihm hierbei mit verschiedenen deutschen Fürsten angebahnten Verbindungen sind deutliche Kennzeichen der Hegemoniepolitik Frankreichs, als Gegenspiel gegen die Hegemonie Österreichs. Dies lenkt den Blick auf gewisse Äußerungen und Entwürfe, die für eine Hegemonie Frankreichs: während des Interregnums, sodann am Anfang des 14. Jahrhunderts und dann immer wieder von Zeit zu Zeit bis zur Epoche Napoleons I. und schließlich in der Zeit nach dem Weltkriege in allerlei Weise von französischer Seite vorgebracht worden sind. Die bekanntesten Beispiele sind hier, für die Zeit des späten Mittelalters, die Schriften von Pierre Dubois, unter ihnen am meisten genannt »De recuperatione terre sancte«, geschrieben zwischen 1305 und 1307. Hier ist die Rückeroberung des heiligen Landes in einem phantastischen, auch von Widersprüchen nicht freien Plane vorgeschlagen u. a.: es soll ein allgemeiner Friede unter den Christen durch einen allgemeinen Bund hergestellt werden, um mit Heeresmacht, die aus den Kontingenten der einzelnen Fürsten zu bilden ist, das an die Ungläubigen verlorene heilige Land wieder zu gewinnen; der Bund soll unter einer Art Oberhoheit des Königs von Frankreich stehen, der aber um seiner persönlichen Sicherheit willen nicht selbst an dem Kriege teilnehmen soll; es soll ein internationales Schiedsgericht errichtet werden, dessen Richter Kleriker (religiosi) sein sollen; über die Errichtung des Bundes soll auf Antrag des französischen Königs ein Konzil beschließen. Ferner enthält der Plan des Dubois den Vorschlag, zu dem gedachten Zwecke das patrimonium Petri an den König von Frankreich zu übertragen — ein schon dreißig Jahre vor dem Erscheinen der Schrift des Dubois zuerst aufgetauchter Gedanke; weiter wird empfohlen, daß das Deutsche Reich das linke Rheinufer an den König von Frankreich überlassen solle, wofür alsdann die Monarchie des deutschen Königs mitsamt der Kaiserwürde (cum imperiali honore) erblich gemacht werden soll (pro se et heredibus suis perpetuo regnum habebit)²⁸⁾.

²⁷⁾ Ranke a. a. O. Bd. I, S. 259.

²⁸⁾ Vgl. im einzelnen die oben genannte Schrift von Pierre Dubois, Ausgabe von Langlois, Paris 1891, §§ 3, 12, 23, 104, 111, 114—116, sowie die Angaben daselbst in der Einleitung.

III. Man mag an dieser Stelle einsetzen, um die geschichtlichen Zusammenhänge zwischen der Entstehung des modernen Völkerrechts und dem Erstarken des reichsständischen deutschen Partikularismus festzustellen, der sich in das Nebeneinander, das völkerrechtliche Libertätsprinzip der Staatengemeinschaft überhaupt, von selbst einfügte. Es ist, wie wenn Deutschland durch die Aufnahme der universalistischen Idee einer christlichen Weltmonarchie und durch die unter dem Schirm dieser Idee entwickelte Zerklüftung bis zum gänzlichen Zerfall sich geopfert hätte, um nun jahrhundertlang das Objekt der europäischen internationalen Politik zu sein. Der Versuch Karls V. und sein Scheitern hat, wie kein anderer Vorgang der deutschen Geschichte bis zur Hegemonie des Verfassungsplanes Bismarcks das Spiel der Kräfte, Ideen und Methoden beleuchtet, die für das staatsrechtliche und völkerrechtliche Schicksal des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation bestimmend gewesen sind. Der Gedanke Karls V., den deutschen Partikularismus gleichsam auf seinem eigenen Felde, nämlich durch die Konstruktion einer bündischen Hegemonie zu überwinden, bleibt eine großartige Konzeption auch dann, wenn man sich über die Unzulänglichkeit der Mittel, die dem Kaiser hiefür zur Verfügung standen, im klaren ist.

Der Westfälische Friede brachte die förmliche Bestätigung der schon um die Mitte des 16. Jahrhunderts geklärten und abgeschlossenen Struktur des Reichs. Das Reich, nach einem von Treitschke erwähnten Wort Friedrichs des Großen eine »erlauchte Republik deutscher Fürsten«, war eine Gesellschaft territorialer politischer Einheiten; als politische »Ordnung« war es zerrüttet durch Kriege seiner Glieder untereinander und durch Koalitionen dieser Glieder mit auswärtigen Staaten. Nicht nur, daß jedenfalls die größeren unter diesen politischen Einheiten so gut wie unabhängige Staaten waren, sondern es wuchsen einige derselben — Brandenburg, Hannover, Sachsen — durch die Unionen ihrer Fürsten mit auswärtigen Staaten insoweit aus dem Reiche hinaus, und sie traten damit zugleich in die europäische völkerrechtliche Staatengemeinschaft ein. Dementsprechend wendet sich auch die österreichische Hegemonie zusehends ab von dem Ziele des Ausbaus ihrer Stellung im Rahmen des Reichsverfassungswesens, und sie sucht, insofern mehr und mehr vom Reiche sich emanzipierend, ihren Wirkungskreis wesentlich in der Auseinandersetzung mit Frankreich, also im Kampf dieser beiden Großstaaten auf dem europäischen Festland. Auch auf dieser neuen Stufe ihrer Entwicklung erfüllt die Hegemonie Österreichs nach Maßgabe der Kräfte dieses Staates die Aufgabe, Deutschland im Westen und Osten gegen die Feinde der deutschen Nation zu schützen. So ist die Epoche des Prinzen Eugen noch in diesem anderen Sinne, nämlich auf dem europäischen Schauplatz, Hegemonie zum Schutze Deutschlands, mittels der Waffen, und nicht mehr so wie einst zu den Zeiten Maximilians I.

und Karls V., bemüht, die Quadratur des Zirkels, nämlich die staatsrechtliche Lösung des hegemonischen Problems durch eine bündische Organisation im Verein mit den Reichsständen zu finden.

Daß die Auseinandersetzung mit Preußen in der nun folgenden Periode bis zum Tode Friedrichs des Großen zumeist nicht geradezu als »Kampf um die Vorherrschaft in Deutschland« gewertet wird, mag seine Erklärung darin finden, daß jedenfalls der siebenjährige Krieg, aber auch der bayerische Erbfolgekrieg von 1778 und die Episode des deutschen Fürstenbundes in Wahrheit doch nur Phasen eines Streits zwischen benachbarten europäischen Mächten gewesen sind²⁹⁾. Umso spannender ist es zu sehen, wie bei dieser Lage der Dinge die Taktik Friedrichs des Großen bei seinen Aktionen von 1778 und 1785 durchaus mit den alten Argumenten der Stände arbeitet. Friedrich II. tritt in den letzten Jahren seiner Regierung den territorialen Wünschen Österreichs auf Machtzuwachs durch Gewinnung von Gebieten des Hauses Pfalz-Bayern entschlossen entgegen, zum Äußersten bereit und zwar, wie er sagt, zur Verteidigung der deutschen Libertät³⁰⁾ gegenüber dem kaiserlichen Despotismus. In einem Entwurf zum Fürstenbund, 1784, erklärt er in seiner Polemik gegen Kaiser Joseph II., man dürfe nicht die Reichsverfassung Stück für Stück zertrümmern; ein andermal spricht er davon, es sei dem Kaiser eine Union deutscher Fürsten entgegenzusetzen nach dem Muster des Schmalkaldischen Bundes. So wird unter den Auspizien Friedrichs am 23. Juli 1785 als Zweck des Fürstenbundes u. a. bezeichnet, es seien die Stände sämtlich in den Besitz ihrer Lande und Gerechtsame bei ihren eigenen Hausverfassungen zu schützen; verfassungswidrige Exekutionen mit Verletzung der ständischen Gerechtsame dürfen nicht geduldet werden; für den Fall einer Okkupation Bayerns durch Österreich wird in einem geheimsten Artikel die Gegenwehr mit militärischer Macht vorgesehen.

Im Deutschen Bunde, bis zu seinem Ausgang, erscheint zum letzten Mal die Frage einer rechtlichen Form bündischer Hegemonie Österreichs in Deutschland: Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Vorsitzes Österreichs sowie der wesentlich zu Österreichs Gunsten und zum Nachteil Preußens ausgeklügelten Verteilung des Stimmgewichts im Deutschen Bunde tritt jedoch zurück vor der Wucht der politischen Ereignisse,

²⁹⁾ Vgl. insbesondere die zutreffenden Ausführungen bei Triepel a. a. O. S. 545 über den europäischen Charakter des damaligen Streites zwischen Preußen und Österreich.

³⁰⁾ Einzelnes über den Deutschen Fürstenbund siehe bei Ranke, Die deutschen Mächte und der Fürstenbund; dort auch u. a. der Brief des Königs an den Grafen von Finckenstein vom 10. Februar 1785: »pourons nous seuls soutenir la Constitution Germanique . . . ; die weiteren höchst temperamentvollen Bemerkungen gegen den »Tyranne«, Joseph II., seien hier nicht wiedergegeben.

in welchen das Ringen der beiden großen Rivalen um die Lösung der deutschen Frage entschieden wurde.

Der hier angestellte Versuch eines Beitrags zur Veranschaulichung der Hegemonie Österreichs wollte den Blick weniger auf die allgemeine historische als auf die staats- und völkerrechtliche Seite des Problems lenken. Hierbei ergab sich als grundsätzliche Wahrnehmung:

Wo die relative Unabhängigkeit der Glieder eines Verbandes politischer Einheiten das wesentliche Struktur-Element des Ganzen bildet, da erscheint nicht irgendwelche »Herrschaft« schlechthin, sondern die bündische Hegemonie als das typische Mittel der Versuche, zu einheitspolitischer Organisation und Konzentration der vorhandenen Kräfte zu gelangen.