

MARKO KREUTZMANN

Die Gesandten der Deutschen Bundesversammlung (1815–1866)

Soziales Profil und politisches Handeln einer zwischenstaatlichen Funktionselite

I. Der Deutsche Bund in der historischen Forschung

Der Deutsche Bund bildete von 1815 bis 1866 die gemeinsame föderative Ordnung der deutschen Staaten.¹ Dennoch sind zahlreiche Aspekte seiner institutionellen Struktur und Funktionsweise, seiner inneren und äußeren Politik und seiner sozialgeschichtlichen Grundlagen lange Zeit nicht umfassend untersucht worden. Dies lag nicht zuletzt an dem negativen Urteil, das bereits von zahlreichen Zeitgenossen und auch von der späteren historischen Forschung über den Deutschen Bund verhängt wurde. Aus der Sicht der seit der Reichsgründung von 1871 dominierenden preußisch-kleindeutschen Geschichtsschreibung mit ihrer Fixierung auf den nationalen Machtstaat als Ziel der Geschichte erschien der Deutsche Bund aufgrund seiner staatenbündischen Struktur ohne gemeinsames Oberhaupt, Regierung oder Verwaltung grundsätzlich als defizitär und als nicht funktionsfähig.² Aus dieser auch im 20. Jahrhundert lange fortwirkenden Perspektive wurde der Untergang des Deutschen Bundes im Zuge des innerdeutschen Krieges von 1866 nicht nur als zwangsläufige Folge seiner inneren Mängel interpretiert, sondern es wurden auch die Traditionen der föderativen Nationsbildung in Deutschland aus dem öffentlichen Bewusstsein verdrängt.³

Obwohl sich schon früh auch Stimmen erhoben, die zu einer differenzierteren Bewertung des Deutschen Bundes mahnten⁴, ist eine breite und systematische Erforschung sowie eine nachhaltige Neubewertung des Deutschen Bundes erst seit Ende der 1980er-Jahre in Gang gekommen.⁵ Dabei wird der Fokus vor allem auf das im Deutschen Bund angelegte politisch-institutionelle Entwicklungspotenzial gerichtet: die Ansatzpunkte zum Ausbau des Deutschen Bundes zu einer bundesstaatlich-nationalen Ordnung, die Bemühungen um die Realisierung politischer Partizipation der Bevölkerung sowie die innere Bundespolitik und die Ansätze zur Moder-

1 Vgl. zum Deutschen Bund grundlegend: *Jürgen Müller*, *Der Deutsche Bund 1815–1866*, München 2006; *Wolf D. Gruner*, *Der Deutsche Bund 1815–1866*, München 2012.

2 Vgl. *Hans-Werner Hahn*, *Der Deutsche Bund. Zukunftslose Vorstufe des kleindeutschen Nationalstaats oder entwicklungsfähige föderative Alternative?*, in: *Hans-Jürgen Becker* (Hrsg.), *Zusammengesetzte Staatlichkeit in der Europäischen Verfassungsgeschichte. Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 19.3.–21.3.2001*, Berlin 2006, S. 41–69.

3 Vgl. *Dieter Langewiesche*, *Föderativer Nationalismus als Erbe der deutschen Reichsnation. Über Föderalismus und Zentralismus in der deutschen Nationalgeschichte*, in: *ders.*, *Nation, Nationalismus, Nationalstaat in Deutschland und Europa*, München 2000, S. 55–79.

4 Vgl. *Helmut Rumpler* (Hrsg.), *Deutscher Bund und deutsche Frage 1815–1866. Europäische Ordnung, deutsche Politik und gesellschaftlicher Wandel im Zeitalter der bürgerlich-nationalen Emanzipation*, Wien 1990.

5 Vgl. das grundlegende Editionsprojekt: *Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes. Für die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften hrsg. v. Lothar Gall und (seit 2017) Andreas Fahrmeir*, bislang 7 Bde., München/Berlin etc. 1996–2017 (im Folgenden: QGDB).

nisierung und Vereinheitlichung der Gesetzgebung in den Bundesstaaten.⁶ In diesem Kontext geraten auch die bislang noch nicht systematisch untersuchten Institutionen des Deutschen Bundes in den Blick. Hierbei steht die Bundesversammlung⁷ in Frankfurt am Main als das einzige dauerhafte zentrale politische Organ des Deutschen Bundes besonders im Fokus. Wohl sind die rechtlichen Grundlagen für die Zusammensetzung, die Arbeitsweise und die Beschlussfassung der Bundesversammlung bekannt. Recht wenig wusste man jedoch bislang über die Praxis der Bundespolitik sowie über die soziale Struktur und die Tätigkeit der Funktionseleiten innerhalb der Bundesversammlung.⁸

Der Begriff der Funktionseleite bezeichnet innerhalb der soziologischen Eliteforschung eine Gruppe, für deren Zugehörigkeit die Einnahme einer Spitzenposition aufgrund individueller Leistungsauslese kennzeichnend ist, sowie die Möglichkeit, aufgrund dieser Position Entscheidungen zu treffen oder zu beeinflussen, deren Auswirkungen über diesen engeren Bereich hinausgehen.⁹ Die soziologischen Elitenkonzepte sind in der historischen Forschung vielfach aufgegriffen, dabei aber auch differenziert und an ihren konkreten historischen Untersuchungsgegenstand angepasst worden.¹⁰ Dabei fanden sie unter anderem frühzeitig Eingang in die Forschungen zur Entwicklung von Staat und Nation in der Neuzeit. Der Begriff der Funktionseleiten wurde hier weitgehend mit Amtsträgern in der entstehenden und sich ausdifferenzierenden staatlichen Regierung und Verwaltung sowie mit Führungskräften in anderen öffentlichen und gesellschaftlichen Institutionen, wie Vereinen, Parteien und Parlamenten, gleichgesetzt.¹¹ Das Interesse richtete sich dabei vor allem auf die Rekrutierung, die Institutionalisierung, den Wandel und das poli-

6 Vgl. *Jürgen Müller*, *Deutscher Bund und deutsche Nation 1848–1866*, Göttingen 2005; *ders.* (Hrsg.), *Deutscher Bund und innere Nationsbildung im Vormärz (1815–1848)*, Göttingen 2018; *Wolfram Siemann*, *Wandel der Politik – Wandel der Staatsgewalt. Der Deutsche Bund in der Spannung zwischen »Gesammt-Macht« und »völkerrechtlichem Verein«*, in: *Rumpler*, *Deutscher Bund und deutsche Frage 1815–1866*, S. 59–73.

7 In Anlehnung an den Reichstag des Alten Reiches wurde die Bundesversammlung zeitgenössisch auch als »Bundestag« bezeichnet. Beide Begriffe werden in der Forschung synonym verwendet.

8 Vgl. dazu jetzt *Marko Kreutzmann*, *Die Kommissionen der Deutschen Bundesversammlung als Foren von Aushandlungsprozessen zwischen Bürokratie und Gesellschaft (1816–1848)*, in: *Müller*, *Deutscher Bund und innere Nationsbildung im Vormärz*, S. 59–79; sowie demnächst *Marko Kreutzmann*, *Föderative Ordnung und nationale Integration im Deutschen Bund 1816–1848. Die Ausschüsse und Kommissionen der Deutschen Bundesversammlung als politische Gremien*, Göttingen (im Erscheinen).

9 Vgl. etwa die Definition des Elite-Begriffs bei *Hans Peter Dreitzel*, *Elitebegriff und Sozialstruktur. Eine soziologische Begriffsanalyse*, Stuttgart 1962, S. 71.

10 Vgl. als knappe Skizze der Forschungsentwicklung *Heinz Duchhardt*, *Historische Elitenforschung: Eine Trendwende in der Geschichtswissenschaft?*, Münster 2004; sowie *Anja Victorine Hartmann*, *Kontinuitäten oder revolutionärer Bruch? Eliten im Übergang von Ancien Régime zur Moderne: Eine Standortbestimmung*, in: *ZHF* 25, 1998, S. 389–420; *Morten Reitmayer*, *Eliten, Machteliten, Funktionseleiten, Elitenwechsel*, Version 1.0, in: *Docupedia-Zeitgeschichte*, 11.1.2010, URL: <<http://docupedia.de/zg/Eliten>> [21.7.2021].

11 Vgl. unter anderem die Publikationsreihe »Deutsche Führungsschichten in der Neuzeit« der »Büdingerschen Forschungen zur Sozialgeschichte«, unter anderem *Klaus Schwabe* (Hrsg.), *Die Regierungen der deutschen Mittel- und Kleinstaaten 1815–1933*, Boppard am Rhein 1983, sowie die inzwischen kulturgeschichtlich erweiterte Verwaltungsgeschichte, unter anderem *Eckhardt Trei-*

tische Handeln dieser Funktionseleiten. Diese Analysen lieferten den soziologischen Unterbau für die Frage nach der Herausbildung, der Entwicklung, der Stabilität oder auch dem Scheitern von staatlichen, zwischenstaatlichen oder internationalen Institutionen und Organisationen. Auf den Deutschen Bund sind diese Konzepte jedoch bislang nicht systematisch angewandt worden, weshalb noch immer kaum etwas über die Funktionseleiten im Deutschen Bund bekannt ist.¹²

Als Funktionseleite kommen zunächst einmal die bei der Bundesversammlung vertretenen Gesandten der deutschen Bundesstaaten als höchste Funktionsträger innerhalb der Organe des Deutschen Bundes in Betracht.¹³ Der folgende Beitrag kann zwar keine umfassende kollektivbiografische Studie der Bundestagsgesandten leisten, welche weiterhin ein Desiderat der Forschung bleiben wird. Er fragt aber in einem ersten Ansatz danach, inwieweit sich diese Gesandten als eine gemeinsame Funktionseleite begreifen lassen, welche institutionellen und sozialen Strukturen sie aufwiesen und welche politischen Konzepte und Handlungsmuster sie verfolgten. Dafür wurden umfangreiche biografische Daten gesammelt und ausgewertet.¹⁴ Der Beitrag verspricht sich davon neue und tiefere Erkenntnisse über die Legitimation, die Funktionsweise, den inneren Zusammenhalt und die politische Handlungsfähig-

chel, Der Primat der Bürokratie. Bürokratischer Staat und bürokratische Elite im Herzogtum Nassau 1806–1866, Stuttgart 1991; *Stefan Brakensiek*, Fürstendiener – Staatsbeamte – Bürger: Amtsführung und Lebenswelt der Ortsbeamten in niederhessischen Kleinstädten (1750–1830), Göttingen 1999; als Überblick der Forschung: *Erk Volkmar Heyen* (Hrsg.), Verwaltungseliten in Westeuropa (19./20. Jh.), Baden-Baden 2005; zur Entwicklung diplomatischer Funktionseleiten vgl. unter anderem *Dietmar Grypa*, Der Diplomatische Dienst des Königreichs Preußen (1815–1866). Institutioneller Aufbau und soziale Zusammensetzung, Berlin 2008; vgl. außerdem die sozialgeschichtlichen Forschungen zu Vereinen, Parteien und Parlamenten im 19. Jahrhundert, hier unter anderem *Heinrich Best*, Die Männer von Bildung und Besitz. Struktur und Handeln parlamentarischer Führungsgruppen in Deutschland und Frankreich 1848/49, Düsseldorf 1990; *Andreas Biefang*, Politisches Bürgertum in Deutschland 1857–1868. Nationale Organisationen und Eliten, Düsseldorf 1994.

- 12 Vgl. *Eckhardt Treichel*, Die Kommissionen der Deutschen Bundesversammlung und ihre Mitglieder 1816–1820, in: *Stefan Gerber/Werner Greiling/Tobias Kaiser* u. a. (Hrsg.), Zwischen Stadt, Staat und Nation. Bürgertum in Deutschland, Göttingen 2014, S. 347–359.
- 13 Die formal als nachgeordnete Organe der Bundesversammlung bestehenden Sachverständigenkommissionen, zu denen vor allem die 1819 eingerichtete und bis 1866 bestehende Bundesmilitärkommission sowie verschiedene, zeitlich begrenzte Kommissionen für die Überwachung und Verfolgung der politischen Opposition, aber auch für die Durchführung von Sonderaufgaben sowie für die Beratung von Gesetzgebungsvorhaben zählten und zu denen Fachleute aus den Einzelstaaten gesandt wurden, bleiben hier unberücksichtigt. Vgl. zu diesen Gremien und den einzelnen, meist älteren Spezialstudien *Müller*, Deutscher Bund und deutsche Nation 1848–1866; *ders.*, Der Deutsche Bund und die ökonomische Nationsbildung. Die Ausschüsse und Kommissionen des Deutschen Bundes als Faktoren politischer Integration, in: *Hans-Werner Hahn/Marko Kreutzmann* (Hrsg.), Der Deutsche Zollverein. Ökonomie und Nation im 19. Jahrhundert, Köln/Weimar etc. 2012, S. 283–302; *Kreutzmann*, Die Kommissionen der Deutschen Bundesversammlung; vgl. zu den sicherheitspolitischen Kommissionen jetzt auch *Jean Conrad Tyrichter*, Die Erhaltung der Sicherheit. Deutscher Bund, politische Kriminalität und transnationale Sicherheitsregime im Vormärz, Frankfurt am Main 2019.
- 14 Auf Einzelnachweise wird aus Platzgründen in der Regel verzichtet. Wichtigste Quellengrundlage sind die gedruckten Protokolle der Deutschen Bundesversammlung. Vgl. Protokolle der Deutschen Bundesversammlung [...], Frankfurt am Main 1816–1866 (amtliche Folioausgabe). Hinzu kommen biografische Nachschlagewerke, insb. die Allgemeine Deutsche Biographie (56 Bde., Leipzig 1875–1912) und die Neue Deutsche Biographie (bislang 27 Bde., Berlin 1953–2020).

keit des Deutschen Bundes. Aus elitetheoretischer Perspektive stellt sich die Frage, inwieweit die institutionelle Eigendynamik zur Schaffung einer Funktionselite in einem ursprünglich eher heterogenen Kontext beitragen kann. Zwar waren die Gesandten der Bundesversammlung gemäß dem offiziellen Zweck des Deutschen Bundes, nämlich der Wahrung der Sicherheit und der Unabhängigkeit seiner Mitgliedstaaten, vor allem Vertreter der Bundesstaaten.¹⁵ Es wäre jedoch genauer zu untersuchen, ob und inwieweit die Bundestagsgesandten durch ihre gemeinsame Arbeit im Laufe der Zeit zu einer Funktionselite zusammenwuchsen, die ein kollektives Bewusstsein und politische Konzepte entwickelte, welche sich auf den Deutschen Bund insgesamt als föderative Ordnung der Nation bezogen.¹⁶

II. Der institutionelle Rahmen der Bundestagsgesandten

Die am 5. November 1816 eröffnete Bundesversammlung war formal ein permanenter Kongress weisungsgebundener Gesandter. Die Gesandten hatten sich nach den Instruktionen ihrer Regierungen zu richten, die aber durchaus gewisse Entscheidungsspielräume bieten konnten.¹⁷ Neben den allgemeinen Instruktionen wurden für viele Fragen zusätzliche spezielle Instruktionen eingeholt. Die Bundesversammlung konnte in zwei Formen zusammentreten: zum einen im Plenum, in dem jedem Bundesstaat mindestens eine und höchstens vier der anfangs insgesamt 69 Stimmen zustanden. Zum anderen tagte die Bundesversammlung in Form des Engeren Rats. Im Engeren Rat gab es insgesamt 17 Stimmen. Die elf größten Bundesstaaten waren hier mit je einer eigenen Stimme vertreten. Dagegen teilten sich die kleineren Bundesstaaten in die sechs übrigen, gemeinschaftlichen Stimmen, die sogenannten Kuriatstimmen.¹⁸ Da der Engere Rat die häufigste Tagungsform der Bundesversammlung war, begnügten sich die kleineren Staaten in der Regel damit,

15 Vgl. den Artikel 2 der Deutschen Bundesakte, in: QGDB, Abt. I, Bd. 1: Die Entstehung des Deutschen Bundes 1813–1815, Teilbd. 2, bearb. v. Eckhardt Treichel, München 2000, S. 1508.

16 Vgl. für die Anfangsjahre des Deutschen Bundes Hellmut Seier, Der Bundestag und die deutsche Einheit 1816–1818. Bemerkungen zum Zeithintergrund des Wartburgfestes, in: Klaus Malettke (Hrsg.), 175 Jahre Wartburgfest. 18. Oktober 1817–18. Oktober 1992. Studien zur politischen Bedeutung und zum Zeithintergrund der Wartburgfeier, Heidelberg 1992, S. 61–119; vgl. außerdem für den institutionell ähnlich aufgebauten, in seiner Integrationsdynamik jedoch in mancher Hinsicht abweichenden und gewissermaßen eine konkurrierende Institution zum Deutschen Bund darstellenden Deutschen Zollverein von 1834: Marko Kreuzmann, Die höheren Beamten des Deutschen Zollvereins. Eine bürokratische Funktionselite zwischen einzelstaatlichen Interessen und zwischenstaatlicher Integration (1834–1871), Göttingen 2012.

17 Zur Verfassung des Deutschen Bundes vgl. Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1: Reform und Restauration 1789 bis 1830, Stuttgart/Berlin etc. 1975 (zuerst 1957), S. 583 ff.; Michael Kotulla, Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Alten Reich bis Weimar (1495–1934), Berlin 2008, S. 327 ff.; Edgar Liebmann, Der Deutsche Bund, in: Werner Daum (Hrsg.), Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel, Bd. 2: 1815–1847, Bonn 2012, S. 783–821; Jürgen Müller, Der Deutsche Bund (1848–1866), in: Werner Daum (Hrsg.), Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel, Bd. 3: 1848–1870, Bonn 2020, S. 684–730.

18 Vgl. unter anderem Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1, S. 588–594. Die Kuriatstimmen teilten sich folgende Staaten: 12. Stimme: ernestinische Staaten; 13. Stimme: Braun-

für die jeweilige Kuriatstimme einen gemeinsamen Bevollmächtigten dauerhaft zu benennen. Lediglich die vier freien Städte beauftragten jeweils abwechselnd einen eigenen Gesandten mit der Führung der gemeinsamen Stimme. Die nicht stimmführenden Gesandten der freien Städte durften den Sitzungen der Bundesversammlung jedoch ohne Stimmrecht beiwohnen.¹⁹

Insgesamt waren somit meist 17 bis 20 Bundestagsgesandte gleichzeitig vor Ort. Bei einem Zusammentritt des Plenums begnügten sich die kleineren Staaten meist damit, den Gesandten der gemeinsamen Kuriatstimme für den jeweiligen Staat separat abstimmen zu lassen. Damit zeigt sich bereits eine gewisse Sonderstellung der Gesandten der kleineren Staaten, da diese nicht nur einen einzigen Staat, sondern mehrere Staaten gleichzeitig vertraten. Dadurch war die Notwendigkeit einer gemeinsamen Willensbildung über die Grenzen einzelner Bundesstaaten hinaus gegeben.²⁰ Außerdem war es üblich, dass bei der Verhinderung eines Gesandten die Stimme des jeweiligen Staats vorübergehend auf einen anderen Gesandten übertragen (»substituiert«) wurde. Auf diese Weise konnte auch der Gesandte eines der elf größeren Staaten für einen anderen Bundesstaat tätig werden.²¹

Abgestimmt wurde im Engeren Rat der Bundesversammlung mit einfacher Stimmenmehrheit. Die Abstimmungen im Plenum erforderten dagegen in der Regel eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen. In besonderen Fällen, etwa bei der Änderung der Bundesverfassung, der Schaffung organischer Bundeseinrichtungen, bei gemeinnützigen Anordnungen oder der Aufnahme neuer Mitglieder, war dagegen Einstimmigkeit notwendig.²² Damit waren faktisch alle strukturell wichtigen Entscheidungen des Bundes der Einstimmigkeit unterworfen. In der Bundesversammlung führte Österreich den Vorsitz, als Bundespräsidium bezeichnet, was ihm vor allem eine geschäftsführende Funktion verschaffte. Lediglich bei Stimmgleichheit im Engeren Rat gab die Stimme des Präsidialgesandten den Ausschlag für die Entscheidung. Trotz des faktischen machtpolitischen Ungleichgewichts unter den anfangs 41 Bundesstaaten hinsichtlich der beiden Großmächte Österreich und Preußen, der Mittelstaaten wie Bayern, Sachsen oder Hannover und der zahlreichen Kleinstaaten herrschte somit ein gewisser Zwang zum Konsens zwischen den Bundesstaaten.²³

schweig und Nassau; 14. Stimme: mecklenburgische Großherzogtümer; 15. Stimme: Oldenburg, anhaltische und schwarzburgische Staaten; 16. Stimme: Hohenzollern, Liechtenstein, reußische Staaten, Schaumburg-Lippe, Lippe, Waldeck und seit 1838 auch Hessen-Homburg; 17. Stimme: Lübeck, Frankfurt am Main, Bremen und Hamburg.

19 Vgl. die gedruckten Protokolle der Deutschen Bundesversammlung sowie *Eckhardt Treichel*, Einleitung, in: QGDB, Abt. I, Bd. 2: Organisation und innere Ausgestaltung des Deutschen Bundes 1815–1819, München 2016, S. IX–CXX, hier: S. XXXVII f.

20 Vgl. dazu auch die Verträge der kleineren Staaten über die gemeinsame Stimmführung, unter anderem Vertrag über die Einrichtung und Stimmführung der 16. Kuriatstimme in der Bundesversammlung, Frankfurt am Main, 2.4.1816, in: QGDB, Organisation und innere Ausgestaltung des Deutschen Bundes 1815–1819, S. 211–217.

21 Vgl. die gedruckten Protokolle der Deutschen Bundesversammlung.

22 Vgl. *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1, S. 589–592.

23 Vgl. grundlegend auch *Wolfram Siemann*, Vom Staatenbund zum Nationalstaat. Deutschland 1806–1871, München 1995.

Dieser Konsens wurde in der Arbeitspraxis der Bundesversammlung durch bestimmte Formen der gremienkollektiven Willensbildung angestrebt. Die Bundesversammlung besaß das Recht, ihre Geschäftsordnung selbst zu bestimmen. Trotz des Widerstands einzelner Bundesstaaten aus Sorge um ihre Souveränität wurde in dieser Geschäftsordnung das Prinzip der Bildung von Ausschüssen eingeführt, welche die Beschlüsse der Bundesversammlung durch die Sammlung von Materialien, den Austausch unterschiedlicher Positionen und die Anfertigung von Beschlussvorlagen vorbereiten sollten.²⁴ In diesen Ausschüssen waren die Gesandten nicht an die Instruktionen ihrer Regierungen gebunden, sondern konnten formal nach ihrer persönlichen Auffassung beraten und entscheiden. Darüber hinaus wurden die Mitglieder der Ausschüsse durch geheime Wahlen im Engeren Rat der Bundesversammlung bestimmt. Damit gab es eine autonome Gremienbildung, die nicht dem Willen der Regierungen, sondern der Entscheidung der Mehrheit der Gesandten unterlag. Wichtige Kriterien bei diesen Ausschusswahlen waren nicht nur politische Interessen, sondern auch die persönliche Reputation und das fachliche Wissen der jeweiligen Gesandten.²⁵

Die gemeinsame Arbeit innerhalb der Bundesversammlung war also durchaus dazu geeignet, ein kollektives Bewusstsein unter den Bundestagsgesandten zu erzeugen. Ein weiteres Indiz hierfür ist die Dauer, für welche die Gesandten zur Bundesversammlung abgeordnet waren. Insgesamt waren in der Zeit von 1816 bis 1866 143 Personen als Bundestagsgesandte tätig.²⁶ Davon waren 40 Gesandte für einen Zeitraum zwischen einem und zwölf Monaten in der Bundesversammlung aktiv, 39 zwischen 13 Monaten und fünf Jahren, 29 zwischen fünf und zehn Jahren, 23 zwischen zehn und 20 Jahren und zwölf für einen Zeitraum von mehr als 20 Jahren. Man kann also insgesamt von einer relativ langen Verweildauer in der Bundesversammlung ausgehen. In dem betrachteten Zeitraum bildete die Revolution von 1848/49 eine Zäsur.²⁷ Am 12. Juli 1848 legte die Bundesversammlung ihre Tätigkeit nieder und übertrug ihre Funktion auf die Provisorische Zentralgewalt des neu zu schaffenden Nationalstaats. Nach dem Ende der Revolution trat die Bundesversammlung am 2. September 1850 wieder zusammen, wenn auch zunächst noch nicht alle Staaten beteiligt waren. Bemerkenswert ist, dass einige Gesandte diese

24 Vgl. Vorläufige Geschäftsordnung der Deutschen Bundesversammlung, Frankfurt am Main, 14.11.1816, in: QGDB, Organisation und innere Ausgestaltung des Deutschen Bundes 1815–1819, S. 249–255; Geschäftsordnung für die Kommissionen der Deutschen Bundesversammlung, Frankfurt am Main, 29.4.1819, in: ebd., S. 332–336.

25 Vgl. *Kreuzmann*, Die Kommissionen der Deutschen Bundesversammlung, sowie *ders.*, Föderative Ordnung und nationale Integration im Deutschen Bund; für die ersten Jahre des Bundes vgl. auch *Eckhardt Treichel*, Die Deutsche Bundesversammlung und ihre Kommissionen. Ihre Geschäftstätigkeit und Zusammensetzung 1816–1823, in: *Müller*, Deutscher Bund und innere Nationbildung im Vormärz, S. 81–98.

26 Die Ermittlung der Anzahl der Bundestagsgesandten und der Dauer ihrer Tätigkeit erfolgte auf der Grundlage der gedruckten Bundestagsprotokolle. Gezählt wurden alle Gesandten, die seit Beginn der »Präliminarsitzungen« am 1. Oktober 1816 in der Bundesversammlung vertreten waren. Nicht berücksichtigt wurden demnach die Gesandten, die zwar schon vor Beginn der Präliminarsitzungen als Bundestagsgesandte nach Frankfurt am Main abgeordnet worden waren, aus verschiedenen Gründen aber bis zum 1. Oktober 1816 wieder durch andere Gesandte ersetzt wurden.

27 Vgl. *Wolfram Siemann*, Die deutsche Revolution von 1848/49, Frankfurt am Main 1985.

Zäsur überdauerten, indem sie sowohl vor 1848 als auch nach 1850 als Bundestagsgesandte wirkten.

Der Spitzenreiter bei der Verweildauer ist Johann Smidt, der zwischen 1816 und 1848 sowie zwischen 1851 und 1857 mehr als 37 Jahre lang als Gesandter Bremens wirkte.²⁸ Allerdings relativiert sich die lange Zeitdauer dadurch, dass sich die freien Städte in der Führung der gemeinsamen Stimme abwechselten. Auch bei anderen Gesandten müssen Zeiten längerer Abwesenheit in Rechnung gestellt werden. Dennoch bildete die lange Dauer der Tätigkeit bei Smidt eine beachtliche Ausnahme. An zweiter Stelle folgte erst mit größerem Abstand der Gesandte der 15. Bundestagsstimme, Hartwig Julius Ludwig von Both, der zwischen 1821 und 1848 für knapp 27 Jahre als Bundestagsgesandter wirkte.²⁹ Diejenigen Gesandten, die nur für einen kurzen Zeitraum in der Bundesversammlung tätig waren, waren zu einem großen Teil während der politischen Zäsur der Revolution von 1848/49 in dieses Amt gelangt: 20 Bundestagsgesandte wirkten 1848 bis zur Aufhebung der Bundesversammlung nur für wenige Wochen oder Monate in diesem Amt. Darüber hinaus waren sieben Bundestagsgesandte in der Anfangszeit der Bundesversammlung 1816/17, als die Fluktuation noch vergleichsweise hoch war, ebenfalls nur bis zu maximal einem Jahr tätig.

Noch von der preußisch-kleindeutschen Geschichtsschreibung wurde das zählbige, empirisch jedoch nie systematisch überprüfte Urteil verbreitet, dass es sich bei den Bundestagsgesandten um politisch wenig bedeutende Persönlichkeiten gehandelt habe, die sich meist nur mit der Bearbeitung von Nebensächlichkeiten befasst hätten.³⁰ Diese Ansicht erweist sich bei genauer Überprüfung als Legende. Die Bundestagsgesandtschaft war zum einen ein bedeutender Posten in der Diplomatie der Bundesstaaten.³¹ Dies zeigt schon der hohe Rang der Gesandten. Auf dem Wiener Kongress von 1814/15 und auf dem Aachener Kongress von 1818 war eine feste Rangfolge der Diplomaten vereinbart worden. An der Spitze der vierstufigen Hierarchie standen die Botschafter, danach folgten die »außerordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister«. Die Ernennung von Botschaftern war jedoch den Großmächten vorbehalten. Selbst Preußen entsandte bis 1862 keine Diplomaten im Rang eines Botschafters.³² Die »außerordentlichen Gesandten und bevollmächtigten

28 Vgl. zur Person: *Nicola Wurthmann*, Johann Smidt und die Bremer Politik am Deutschen Bundestag, in: *Bremisches Jahrbuch* 87, 2008, S. 33–48.

29 Zu Both vgl. *Hans Friedl*, Both, Hartwig Julius Ludwig von, in: *Hans Friedl/Wolfgang Günther/Hilke Günther-Arndt* u. a. (Hrsg.), *Biographisches Handbuch zur Geschichte des Landes Oldenburg*, Oldenburg 1992, S. 90–91.

30 Prägend vor allem *Heinrich von Treitschke*, *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, Bd. 2: *Bis zu den Karlsbader Beschlüssen*, Leipzig 1882, S. 149, wonach die Bundestagsgesandten »treufließige, gewiegte Geschäftsmänner« gewesen seien, »deren Geist niemals durch einen politischen Gedanken beunruhigt« worden sei, aber dafür in nebensächlichen Dingen »um so genauer Bescheid« gewusst habe. Im Anschluss daran unter anderen *Heinrich Lutz*, *Zwischen Habsburg und Preußen. Deutschland 1815–1866*, Berlin 1985, S. 39, der für die Zeit nach 1820 vor allem »die Entsendung zuverlässiger, diplomatischer Erfüllungsgehilfen mit konservativer Gesinnung« als Bundestagsgesandte konstatiert, freilich ohne umfassende Belege.

31 Vgl. am Beispiel Preußens *Grypa*, *Der Diplomatische Dienst des Königreichs Preußen*, S. 167 ff., insb. S. 174.

32 Vgl. ebd., S. 158 ff.

Minister« bildeten somit für die meisten Bundesstaaten die Spitze des diplomatischen Dienstes. In diesem Rang standen auch sämtliche Bundestagsgesandten.

Darüber hinaus zeigt die statistische Analyse, dass zahlreiche Gesandte vor, während oder nach ihrer Tätigkeit als Bundestagsgesandter in Spitzenpositionen der einzelstaatlichen Regierungen einrückten. Allein 46 Personen bekleideten das Amt eines Staatsministers, das heißt entweder eines Ressortministers oder gar eines leitenden Ministers in einem Bundesstaat.³³ Der von 1851 bis 1859 als preußischer Bundestagsgesandter tätige spätere preußische Ministerpräsident und deutsche Reichskanzler Otto von Bismarck ist dafür nur das bekannteste Beispiel.³⁴ Hinzu kamen aber auch bedeutende Minister anderer Staaten. So bekleidete der einflussreiche badische Staatsminister Friedrich Landolin Karl Freiherr von Blittersdorff zwischen 1820 und 1835 sowie zwischen 1844 und 1848 das Amt des badischen Bundestagsgesandten und entwickelte eine große Aktivität in der Bundespolitik.³⁵ Der sächsische Reformminister Bernhard August von Lindenau wirkte in den Jahren 1828 und 1829 als Gesandter Sachsens bei der Bundesversammlung und der spätere österreichische Außenminister und Ministerpräsident Johann Bernhard Graf von Rechberg und Rothenlöwen war von 1855 bis 1859 Bundestagsgesandter für Österreich.³⁶

Zu diesen 46 Gesandten, die auch als Staatsminister in den Bundesstaaten wirkten, kamen weitere acht Bundestagsgesandte der freien Städte, die in das Amt des Bürgermeisters und damit ebenfalls in höchste Regierungsfunktionen einrückten.³⁷ Die Bundestagsgesandten gehörten also zu einem großen Teil ganz eindeutig zum politischen Spitzenpersonal der Bundesstaaten. Weitere 31 Bundestagsgesandte fanden in ihrer späteren Laufbahn als Gesandte in anderen Positionen Verwendung. Andere Bundestagsgesandte bekleideten zuvor oder später führende Positionen in der einzelstaatlichen Bürokratie oder in der Justiz. Ein herausragendes Beispiel dafür ist Wilhelm von Humboldt, der bei den Präliminarsitzungen der Bundesversammlung und bei deren Eröffnung noch als preußischer Vertreter zugegen war, dann aber in andere Positionen wechselte und in den Jahren 1809/1810 als Sektionsdirektor im preußischen Innenministerium die große Bildungsreform in

33 Eine klare Unterscheidung von bloßen Fachministern und leitenden Staatsministern war in den deutschen Staaten im Untersuchungszeitraum noch nicht durchgängig ausgebildet, sodass diese Positionen hier in einer Kategorie zusammengefasst werden. Vgl. grundlegend Kurt G. A. Jese-*rich/Hans Pohl/Georg Christoph von Unruh* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 2: Vom Reichsdeputationshauptschluss bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, Stuttgart 1983.

34 Vgl. *Lothar Gall*, *Bismarck. Der weiße Revolutionär*, Frankfurt am Main/Berlin etc. 1980.

35 Vgl. *Wolfgang von Hippel*, *Friedrich Landolin Karl von Blittersdorff 1792–1861*. Ein Beitrag zur badischen Landtags- und Bundespolitik im Vormärz, Stuttgart 1967.

36 Vgl. *Ingeborg Titz-Matuszak*, *Bernhard August von Lindenau (1779–1854) – »Feind der Reaction und der Revolution«*. Eine politische Biographie, Weimar 2000; *Peter Urbanitsch*, *Rechberg und Rothenlöwen, Johann Bernhard Graf von*, in: *Neue Deutsche Biographie* 21, 2003, S. 230–231 [Online-Version], URL: <<https://www.deutsche-biographie.de/pnd116391154.html#ndbcontent>> [23.2.2021].

37 Zur politischen Verfasstheit der freien Städte vgl. exemplarisch *Ralf Roth*, *Stadt und Bürgertum in Frankfurt am Main*. Ein besonderer Weg von der ständischen zur modernen Bürgergesellschaft 1760–1914, München 1996, hier insb. S. 102 ff.; *Andreas Schulz*, *Vormundschaft und Protektion: Eliten und Bürger in Bremen 1750–1880*, München 2002, hier insb. S. 37 ff.

Preußen angestoßen hatte.³⁸ Gerade das Beispiel Humboldt zeigt, welche große Bedeutung die Bundesstaaten der Position des Bundestagsgesandten besonders in den Anfangsjahren des Deutschen Bundes beimaßen. Hierfür wurden herausragende und bewährte Persönlichkeiten vorgesehen, die wie Humboldt oft als Vertreter der späteren Bundesstaaten auf dem Wiener Kongress an der Gründung des Deutschen Bundes mitgewirkt hatten.³⁹

III. Soziales Profil und politisches Handeln

Damit stellt sich die Frage nach dem Elitenwandel in der Gruppe der Bundestagsgesandten. Inwieweit lässt sich der Zugang neuer Eliten und somit eine Erweiterung der sozialen Legitimationsbasis feststellen? Die Spitzenpositionen in der Diplomatie der deutschen Staaten waren im 19. Jahrhundert weitgehend mit Adligen besetzt.⁴⁰ Das aufstrebende Bürgertum etablierte sich zwar zunehmend in der höheren Fachbeamtenenschaft, vor allem in den neu ausgebauten Zweigen wie der Finanzverwaltung.⁴¹ Jedoch blieb gerade die Diplomatie in ihren höheren Rängen vom Adel als einer traditionellen »Repräsentationselite«⁴² beherrscht. Auch unter den hier untersuchten Bundestagsgesandten dominierte der Adel mit 92 von 143 Gesandten im untersuchten Zeitraum.⁴³ Jedoch war auch der Anteil bürgerlicher Gesandter mit 51 und damit etwas mehr als einem Drittel recht hoch. Einen großen Anteil daran hatten erwartungsgemäß die vier freien Städte, die während des gesamten Untersuchungszeitraums 21 bürgerliche, aber nur einen adeligen Gesandten stellten. Außerdem hatte lediglich die 15. Bundestagsstimme mit 3:1 einen höheren Anteil bürgerlicher als adeliger Gesandter. Für die 16. Stimme war das Verhältnis mit 2:2 zumindest ausgeglichen. Darüber hinaus dominierten jedoch durchweg die adeligen Gesandten, etwa mit 11:4 bei Bayern, 7:4 bei Hannover, 8:1 bei Sachsen, 7:1 bei Österreich und 10:1 bei Preußen.

Der Blick auf die Entwicklung im Untersuchungszeitraum zeigt, dass sich das 1816 noch recht ausgeglichene Verhältnis zwischen bürgerlichen (9) und adeligen (14) Gesandten bis 1847 zugunsten des Adels verschob, indem bis zu diesem Jahr zwar 16 weitere bürgerliche, dagegen aber auch 33 weitere adelige Bundestagsge-

38 Vgl. *Lothar Gall*, *Wilhelm von Humboldt. Ein Preuße von Welt*, Berlin 2011; *Michael Maurer*, *Wilhelm von Humboldt. Ein Leben als Werk*, Köln/Weimar etc. 2016.

39 Vgl. die umfassende Dokumentation bei QGDB, *Die Entstehung des Deutschen Bundes 1813–1815*.

40 Vgl. *Heinz Reif*, *Adel im 19. und 20. Jahrhundert*, München 2012 (zuerst 1999), S. 23 und 85; am Beispiel Preußens *Grypa*, *Der Diplomatische Dienst des Königreichs Preußen*, S. 247 ff.

41 Vgl. *Lutz Raphael*, *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 2000, S. 176 ff.; *Hansjoachim Henning*, *Die deutsche Beamtenschaft im 19. Jahrhundert. Zwischen Stand und Beruf*, Wiesbaden 1984.

42 *Heinz Reif*, *Einleitung*, in: *ders.* (Hrsg.), *Adel und Bürgertum in Deutschland*, Bd. 1: *Entwicklungslinien und Wendepunkte im 19. Jahrhundert*, Berlin 2000, S. 7–27, hier: S. 14.

43 Als »adelig« wurden hier die Bundestagsgesandten erfasst, die bereits bei ihrer Geburt über ein Adelsprädikat verfügten. Spätere Nobilitierungen wurden nicht berücksichtigt. Dabei ist zu beachten, dass die soziale Integration in den Adel nach einer Nobilitierung meist mehrere Generationen dauerte, wenn sie überhaupt erfolgreich war beziehungsweise angestrebt wurde. Vgl. *Reif*, *Adel im 19. und 20. Jahrhundert*, S. 5 f. und 34 f.

sandte ernannt wurden, sodass das Gesamtverhältnis der bis dahin ernannten bürgerlichen zu adeligen Gesandten 25:47 betrug.⁴⁴ Das Revolutionsjahr 1848 brachte diesen Trend mit der Ernennung von 11 bürgerlichen und 11 adeligen Gesandten zwar kurz zum Stillstand. Zwischen 1850 und 1866 wurden dann aber nur 15 bürgerliche und dagegen 34 adelige Gesandte ernannt. Der Gesamtverlauf zeigt also, dass der Adel seine Position unter den Bundestagsgesandten ausbauen konnte, während es bürgerlichen Diplomaten immer seltener gelang, in diese Funktionselite aufzusteigen. Damit verschärfte sich bis 1866 tendenziell das soziale Legitimationsdefizit des Deutschen Bundes, denn diese Zeit war trotz des Scheiterns der Revolution von 1848/49 durch einen Aufschwung der bürgerlichen, liberalen und nationalen Kräfte im Zuge der dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung geprägt.⁴⁵

Der Eindruck einer geschlossenen Gruppe verfestigt sich, wenn man auf die Väterberufe und auf die Bildungswege der Bundestagsgesandten als weitere Indikatoren schaut.⁴⁶ Bei fast drei Viertel der Bundestagsgesandten (circa 71 %) waren die Väter entweder als niedere und mittlere Beamte (19), als höhere Beamte (53), als Offiziere (19) oder gar als Staatsminister (10) tätig und damit dem Staatsdienst bereits eng verbunden gewesen. Die Väter von weiteren zwölf Bundestagsgesandten gehörten als meist adelige Gutsbesitzer oder gar als Standesherrn (2) ebenfalls zur etablierten politisch-gesellschaftlichen Führungsschicht.⁴⁷ Dagegen waren die Väter von lediglich sieben Bundestagsgesandten in freien akademischen Berufen als Anwalt, Arzt oder Notar tätig. Hinzu kamen 14 Bundestagsgesandte, deren Väter als Kaufmann (12), Bankier oder Verleger wirtschaftsbürgerlichen Berufen angehörten. Die Gesandten, deren Väter Kaufleute gewesen waren, waren ausschließlich Vertreter der 17. Bundestagsstimme. Ganze drei Bundestagsgesandte hatten einen Handwerker, einer einen Gastwirt und weitere drei einen Geistlichen (Pastor beziehungsweise Pfarrer) zum Vater.⁴⁸

Noch eindeutiger wird der Befund einer sozialen Abschließung bei den Bildungswegen. Fast alle Bundestagsgesandten hatten ein Studium der Rechtswissenschaft abgeschlossen (124). Hinzu kamen zwei Gesandte, die ein Studium der Theologie beziehungsweise der Medizin absolviert hatten. Sechs Bundestagsgesandte hatten eine militärische, einer eine höfische Ausbildung hinter sich. Nur ein einziger Gesandter hatte eine rein kaufmännische Ausbildung absolviert.⁴⁹ Von acht weiteren Gesandten, die meistens dem Adel angehörten, konnten keine näheren Informatio-

44 Zur Verschiebung der sozialen Rekrutierungsgrundsätze bei der Auswahl der Bundestagsgesandten von meist bürgerlichen, fachlich ausgewiesenen Vertretern hin zu ranghohen adeligen Diplomaten, die dem erhöhten Repräsentationsbedürfnis zur Steigerung des symbolischen Kapitals vermeintlich besser gerecht werden konnten, vgl. am Beispiel Preußens *Grypa*, *Der Diplomatische Dienst des Königreichs Preußen*, S. 169–174.

45 Vgl. allgemein *Friedrich Lenger*, *Industrielle Revolution und Nationalstaatsgründung (1849–1870er Jahre)*, Stuttgart 2003.

46 Vgl. dazu in europäischer Perspektive *Raphael*, *Recht und Ordnung*, S. 178 f.

47 Zu den »Standesherrn«, die zum hohen Adel zählten, aber keine eigenständigen Territorien regierten, vgl. *Reif*, *Adel im 19. und 20. Jahrhundert*, S. 2 f.

48 Bei zwei Bundestagsgesandten konnte der Vaterberuf nicht ermittelt werden.

49 Es handelt sich um Ascan Wilhelm Lutteroth, der 1848 für zwei Monate Bundestagsgesandter der Stadt Hamburg war. Vgl. zum sozialen Hintergrund des aus Mühlhausen stammenden Lutteroth *Stefan Gerber*, *Von der reichsstädtischen Textilmanufaktur zum wirtschaftsbürgerlichen*

nen über die Vorbildung ermittelt werden. Eine Ausnahme in diesem durch soziale Herkunft und feste Bildungs- und Karrierewege ausgewählten Kreis bildete etwa der kurhessische Gesandte Carl Friedrich Buderus, der sich seit 1806 Buderus von Carlshausen nannte und 1814 nobilitiert wurde.⁵⁰ Er war der Sohn eines Lehrers und der Tochter eines Schuhmachers, erhielt Hausunterricht, besuchte die Hohe Landesschule in Hanau und war im Anschluss als Kanzlist in der Hanauer Rentkammer tätig. Bald wurde er jedoch Hauslehrer der unehelichen Kinder des Erbprinzen und späteren Kurfürsten Wilhelm I. von Hessen und stieg in eine führende Position der kurhessischen Finanzverwaltung auf, wo er freilich eine zweifelhafte Rolle spielte. Als Bundestagsgesandter wurde er schon im März 1817 infolge eines Konflikts der Bundesversammlung mit dem Kurfürsten in der Frage der Enteignung der kurhessischen Domänenkäufer wieder abgelöst.⁵¹

Damit fällt der Blick auf die politischen Konzepte und Handlungsmuster der Gesandten. Die erste Generation, die von der Eröffnung der Bundesversammlung bis zur Durchsetzung der restaurativen Wende in der Bundespolitik wirkte, war zum einen durch die Erfahrungen in den Institutionen des Alten Reiches⁵², zum anderen durch die Tätigkeit auf dem Wiener Kongress geprägt. Von den 33 Bundestagsgesandten, die ihr Amt zwischen 1816 und 1820 antraten, waren zwölf in den Institutionen des Alten Reiches, wie dem Reichstag oder dem Reichskammergericht, tätig gewesen.⁵³ Dazu zählte auch der erste österreichische Bundespräsidialgesandte Johann Rudolf Graf von Buol-Schauenstein, der 1794 kaiserlicher Direktorialgesandter am Reichstag in Regensburg gewesen war.⁵⁴ Außerdem waren 15 dieser ersten 33 Bundestagsgesandten auf dem Wiener Kongress in Delegationen einzelner Staaten vertreten gewesen. Sieben dieser Gesandten waren sogar sowohl in den Institutionen des Alten Reiches als auch auf dem Wiener Kongress tätig gewesen. Ein Beispiel dafür ist der Gesandte der mecklenburgischen Großherzogtümer, Leopold Engelke Hartwig von Plessen, der von 1802 bis 1806 mecklenburgischer Gesandter beim Reichstag und 1814/15 mecklenburgischer Vertreter auf dem Wiener Kongress gewesen war, wo er sich das besondere Vertrauen Österreichs und Preußens erwarb.⁵⁵

Netzwerk. Familie und Firma Lutteroth in Mühlhausen im 18. und 19. Jahrhundert, in: *ders./Werner Greiling/Marco Swiniartzki* (Hrsg.), *Thüringen im Industriezeitalter. Konzepte, Fallbeispiele und regionale Verläufe vom 18. bis zum 20. Jahrhundert*, Wien/Köln etc. 2019, S. 181–201.

50 Vgl. zu dessen Biografie zusammenfassend: Buderus von Carlshausen, Carl Friedrich, in: *Hessische Biografie*, URL: <<https://www.lagis-hessen.de/pnd/139295828>> [26.2.2021].

51 Vgl. *Hellmut Seier*, *Kurhessen und die Anfänge des Deutschen Bundes 1816–1823*, in: *HessJbLG* 29, 1979, S. 98–161, hier insb. S. 120 f.

52 Vgl. *Wolfram Siemann*, »Der Deutsche Bund ist nur die Continuität des Reichs ...« Über das Weiterleben des Alten Reiches nach seiner Totsagung im Jahre 1806, in: *GWU* 57, 2006, S. 585–593.

53 Hinzu kamen zwei weitere Bundestagsgesandte, die ihr Amt erst 1821 beziehungsweise 1824 antraten und ebenfalls früher in Institutionen des Alten Reiches tätig gewesen waren.

54 Vgl. *Karl Otmar Freiherr von Aretin*, Buol-Schauenstein, Johann Rudolf Freiherr von, in: *Neue Deutsche Biographie* 3, 1957, S. 22 f. [Online-Version], URL: <<https://www.deutsche-biographie.de/pnd117160504.html#ndbcontent>> [26.2.2021].

55 Vgl. *Krause*, Plessen, Leopold, in: *Allgemeine Deutsche Biographie* 26, 1888, S. 272–276 [Online-Version], URL: <<https://www.deutsche-biographie.de/pnd120567091.html#adbcontent>> [26.2.2021].

Für die politischen Handlungsmuster der Bundestagsgesandten bedeuteten diese Erfahrungen zweierlei: Zum einen brachten viele Gesandte das föderative Nationsverständnis aus der Zeit des Alten Reiches mit, das die territoriale Vielfalt mit der nationalen Einheit zu verbinden trachtete und zwischen beiden keinen grundsätzlichen Widerspruch sah.⁵⁶ Zum anderen war die erste Generation der Gesandten selbst an der Entstehung des Deutschen Bundes beteiligt gewesen und diesem insofern innerlich eng verbunden. Auf dem Wiener Kongress waren mit der Einrichtung zahlreicher Kommissionen und Komitees zudem schon jene neuartigen, bereits in bürokratische Strukturen führende Formen der diplomatischen Verhandlung etabliert worden, die später in der Bundesversammlung fortgesetzt und weiterentwickelt wurden.⁵⁷ In der Anfangszeit des Deutschen Bundes machten sich diese politischen Prägungen in dem Bestreben vieler Gesandter bemerkbar, den Deutschen Bund in Richtung einer stärker bundesstaatlichen Ordnung auszubauen.⁵⁸ Dabei scheuten die Gesandten zunächst auch Konflikte mit den einzelstaatlichen Regierungen nicht und versuchten, die Bundesversammlung als eigenständige politische Instanz nicht nur neben, sondern über den Regierungen zu etablieren.⁵⁹

Diese Machtprobe konnte die Bundesversammlung jedoch ohne die Unterstützung zumindest der beiden deutschen Großmächte nicht bestehen und musste früh entsprechende Positionen aufgeben. So scheiterte die vor allem vom württembergischen Bundestagsgesandten Karl August von Wangenheim betriebene »Triaspolitik«, die einen Zusammenschluss der Mittel- und Kleinstaaten als selbstständige politische Kraft gegenüber den beiden deutschen Großmächten anstrebte, schon früh nicht nur am Widerstand Österreichs und Preußens, sondern auch an den Gegensätzen zwischen den Mittelstaaten selbst.⁶⁰ Aber auch Preußen und Österreich konnten sich über die Unterdrückung der liberalen und nationalen Bewegung hinaus auf keine gemeinsame positive Bundespolitik verständigen. Die Bundestagsgesandten, die einen inneren Ausbau des Deutschen Bundes anstrebten, bezogen sich dabei zunächst nicht auf moderne national- und verfassungspolitische Forderungen des liberalen Bürgertums, sondern knüpften eher an ständische Traditionen des Alten Reiches an. Freilich waren die Übergänge hierbei fließend. Dies zeigt das Beispiel des ehemaligen Reichsfreiherrn, nassauischen Staatsministers und späteren niederländischen Bundestagsgesandten für das Großherzogtum Luxemburg, Hans Christoph von Gagern. Dieser vertrat eine auf das Alte Reich und dessen politische und rechtliche Ordnung bezogene Konzeption. Sein Sohn, Heinrich von Ga-

56 Vgl. Müller, Deutscher Bund und innere Nationsbildung im Vormärz.

57 Vgl. Reinhard Stauber, »Freie und vertrauliche Erörterungen«. Organisation und Arbeit der Komitees und Kommissionen auf dem Wiener Kongress, in: ders./Florian Kerschbaumer/Marion Koschier (Hrsg.), Mächtepolitik und Friedenssicherung. Zur politischen Kultur Europas im Zeichen des Wiener Kongresses, Berlin/Münster 2014, S. 47–70.

58 Vgl. die Dokumentation bei QGDB, Organisation und innere Ausgestaltung des Deutschen Bundes 1815–1819; grundlegend auch Elmar Wadle, Staatenbund oder Bundesstaat? Ein Versuch über die alte Frage nach den föderalen Strukturen in der deutschen Verfassungsgeschichte zwischen 1815 und 1866, in: ders., Verfassung und Recht. Wegmarken ihrer Geschichte, Wien/Köln etc. 2008, S. 133–163.

59 Vgl. Seier, Der Bundestag und die deutsche Einheit 1816–1818.

60 Vgl. Peter Burg, Die deutsche Trias in Idee und Wirklichkeit. Vom alten Reich zum Deutschen Zollverein, Stuttgart 1989.

gern, wurde dagegen einer der führenden deutschen Liberalen und in der Revolution 1848 Präsident der Nationalversammlung.⁶¹

Zudem erfuhr die personelle Struktur der Bundestagsgesandten einen tiefen Einschnitt durch die auf Druck des österreichischen Außenministers Klemens Wenzel Lothar von Metternich erzwungene Abberufung zahlreicher Gesandter, die sich der 1819 endgültig durchgesetzten restaurativen Wende in der Bundespolitik nicht unterwerfen wollten.⁶² Dieser als »Eputation« des Bundestages in die Geschichtsschreibung eingegangene Vorgang ist bislang noch nicht systematisch aufgearbeitet worden. Jedoch ist nach den bereits vorliegenden Kenntnissen ein vorwiegend politisch bedingter Generationenwechsel unter den Bundestagsgesandten auszumachen, der sich in den Jahren bis 1823/24 vollzogen hat.⁶³ Gering blieb darüber hinaus die institutionelle Selbstrekrutierung der Bundestagsgesandten. Nur für sieben Gesandte kann nachgewiesen werden, dass sie zuvor in untergeordneten Positionen, etwa als Legationssekretäre, in einer Bundestagsgesandtschaft tätig gewesen waren. Ein besonders ausgeprägtes Beispiel dafür ist Johann Adolph Freiherr von Holzhausen, der 1821 zunächst Legationssekretär bei der Gesandtschaft der 16. Bundestagsstimme wurde und von 1841 bis 1848 sowie von 1851 bis 1861 diese Bundestagsgesandtschaft selbst übernahm.⁶⁴

Im Rahmen der während der militärischen Bedrohung infolge der Rheinkrise seit 1840 wieder auflebenden Diskussion über eine Reform des Deutschen Bundes oder zumindest eine aktivere Bundespolitik vertraten die beteiligten Bundestagsgesandten eher konservative beziehungsweise reformkonservative Positionen. Zwar wurde auf Initiative des preußischen Diplomaten und Bevollmächtigten bei der Bundesmilitärkommission, Joseph Maria von Radowitz, über eine modernere Politik des Deutschen Bundes, die den gesellschaftlichen Forderungen stärker entgegen-

61 Vgl. *Hellmuth Rössler*, *Zwischen Revolution und Reaktion. Ein Lebensbild des Reichsfreiherrn Hans Christoph von Gagern 1766–1852*, Göttingen 1958; *Frank Möller*, *Heinrich von Gagern. Eine Biographie*, Habilitation, Jena 2004.

62 Zu Metternich vgl. *Wolfram Siemann*, *Metternich: Stratege und Visionär. Eine Biografie*, München 2016.

63 Vgl. zur sogenannten Eputation des Bundestags: *Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 1, S. 756–758. Es handelte sich dabei offenbar um eine gezielte Aktion unter der Anleitung Metternichs. Dieser fielen der württembergische Bundestagsgesandte Wangenheim, der als Anführer einer gegen Österreich und Preußen gerichteten Gruppe von Bundestagsgesandten galt, sowie die mit Wangenheim eng verbundenen Gesandten von Hessen-Darmstadt, Heinrich Wilhelm Karl von Harnier, und Kurhessen, Georg Ferdinand von Lepel, zum Opfer. Bei den beiden hessischen Gesandten spielten aber auch eigene, spezifische Gründe eine Rolle für die Abberufung. Auch zuvor schon waren »oppositionelle« Gesandte aus der Bundesversammlung ausgeschieden. Bereits 1818 war der niederländische Bundestagsgesandte Gagern, der in der Bundesversammlung durch altständisch-liberale und nationale Äußerungen auf sich aufmerksam gemacht hatte, durch seinen Hof abberufen worden. Im Jahr 1822 starb der bayerische Gesandte Johann Adam von Aretin, der ebenfalls als Vertreter einer eigenen mittelstaatlich-liberalen Politik im Deutschen Bund galt. Selbst der österreichische Präsidialgesandte Buol-Schauenstein wurde 1822 abberufen, da er sich nicht vorbehaltlos der Politik Metternichs im Deutschen Bund unterordnen wollte. Vgl. anstelle von Einzelnachweisen *Seier*, *Der Bundestag und die deutsche Einheit 1816–1818*, S. 72–78.

64 Seit 1851 vertrat er jedoch nur noch einen Teil der in der 16. Bundestagsstimme vereinten Staaten. Vgl. *Sabine Hock*, *Holzhausen, Adolph von (1799–1861)*, in: *Frankfurter Personenlexikon* (Onlineausgabe), URL: <<http://frankfurter-personenlexikon.de/node/9408>> [26.2.2021].

kam, debattiert. Doch beschränkten sich die vorgeschlagenen Maßnahmen auf eine Verbesserung der Militärverfassung und eine stärkere Berücksichtigung der »materiellen« Interessen, ohne dabei den politischen Partizipationsforderungen entscheidend entgegenzukommen.⁶⁵ Dennoch entwickelte die Bundesversammlung unter preußischer Führung und dem wachsenden gesellschaftlichen Handlungsdruck in den 1840er-Jahren neue Initiativen, etwa im Hinblick auf die Öffentlichkeit der Bundestagsverhandlungen oder ein moderneres Presserecht, welche die Bundesversammlung als eigenständigen politischen Faktor gegenüber den Regierungen stärker ins Spiel brachten.⁶⁶

Diese Entwicklung wurde durch die Revolution von 1848/49 jäh unterbrochen. Nachdem ein Anlauf zur Reform des Deutschen Bundes auf der Dresdener Konferenz von 1850/51 gescheitert war⁶⁷, begann der mühevoll Prozess der alten Bundespolitik von Neuem. Jetzt aber setzte sich mehr das Bestreben durch, wenigstens durch eine gemeinsame Gesetzgebung des Bundes zu Fortschritten zu kommen. Die Handlungsspielräume der Bundesversammlung blieben jedoch gering. Trotz zahlreicher Vorhaben konnte nur das 1861 beschlossene und bis 1866 in fast allen Bundesstaaten eingeführte »Allgemeine Deutsche Handelsgesetzbuch« als großer Erfolg verbucht werden.⁶⁸ Auf dem Frankfurter Fürstentag von 1863 wurde der letzte Versuch einer großen Bundesreform unternommen. Aber auch jetzt noch konnten sich selbst die eifrigsten Befürworter einer Reform des Deutschen Bundes unter den einzelstaatlichen Ministern nicht dazu durchringen, die volle politische Partizipation der Bürger in Gestalt eines direkt gewählten nationalen Parlaments zu fordern. »Die Bundesreform scheiterte insofern auch daran, dass sie nur sehr wenig Rückhalt unterhalb der gouvernementalen beziehungsweise ministeriellen Ebene fand.«⁶⁹

Das Ende des Deutschen Bundes im Jahr 1866 war auch für die Funktionseleite der Bundestagsgesandten ein tiefer Einschnitt. Der Deutsche Bund wurde 1867 durch den Norddeutschen Bund und 1871 durch das Deutsche Kaiserreich ersetzt.⁷⁰ Für die meisten Bundestagsgesandten bedeutete dies das Ende ihrer diplomatischen Tätigkeit auf nationaler Ebene. Damit war ein Bruch in der politischen Erfahrung und in der politischen Kultur verbunden. Jedoch gab es auch Elemente der Kontinuität. Für fünf ehemalige Bundestagsgesandte kann nachgewiesen werden, dass sie später im Bundesrat des Norddeutschen Bundes beziehungsweise im Zoll-

65 Vgl. *Paul Hassel*, *Joseph Maria v. Radowitz*, Bd. 1: 1797–1848, Berlin 1905.

66 Vgl. *Müller*, *Der Deutsche Bund 1815–1866*, S. 24 ff.; *Lutz*, *Zwischen Habsburg und Preußen*, S. 199 ff.

67 Vgl. *Jonas Flöter/Günther Wartenberg* (Hrsg.), *Die Dresdener Konferenz 1850/51. Föderalisierung des Deutschen Bundes versus Machtinteressen der Einzelstaaten*, Leipzig 2002; QGDB, Abt. III, Bd. 1: Die Dresdener Konferenz und die Wiederherstellung des Deutschen Bundes 1850/51, bearb. v. *Jürgen Müller*, München 1996.

68 Vgl. ausführlich *Müller*, *Deutscher Bund und deutsche Nation 1848–1866*.

69 Ebd., S. 571.

70 Vgl. *Thomas Nipperdey*, *Deutsche Geschichte 1866–1918*, Bd. 2: *Machtstaat vor der Demokratie*, München 1992.

bundesrat und im Bundesrat des Kaiserreiches wirkten.⁷¹ So etwa Bernhard Ernst von Bülow, der Vater des späteren Reichskanzlers Bernhard von Bülow. Er vertrat zwischen 1850 und 1862 das Königreich Dänemark für Holstein und Lauenburg in der Bundesversammlung. Danach war er Staatsminister in Mecklenburg-Strelitz und von 1867 bis 1873 Bevollmächtigter für beide Mecklenburg im Bundesrat des Norddeutschen Bundes beziehungsweise des Kaiserreiches. Im Anschluss war er als enger Mitarbeiter Bismarcks Staatssekretär des Auswärtigen Amts des Kaiserreichs und seit 1876 preußischer Staatsminister ohne Geschäftsbereich.⁷²

Ein anderes Beispiel ist der braunschweigische Diplomat und Minister Friedrich August von Liebe. Dieser war 1848 kurzzeitig Bundestagsgesandter für die gemeinsame Stimme von Braunschweig und Nassau, 1850/51 für Braunschweig auf der Dresdener Konferenz, seit 1851 braunschweigischer Geschäftsträger in Berlin, seit 1861 braunschweigischer Finanzminister und seit 1867 braunschweigischer Ministerresident in Berlin und zugleich Bevollmächtigter im Bundesrat. Bis zu seinem Tode 1885 war Liebe im Bundesrat und zahlreichen dortigen Ausschüssen aktiv und erwarb sich dabei hohes Ansehen.⁷³ Die Stadt Hamburg wiederum wurde durch Gustav Heinrich Kirchenpauer von 1851 bis 1861 in der Bundesversammlung und von 1867 bis 1880 im Bundesrat vertreten.⁷⁴ Ebenfalls für Hamburg war Daniel Christian Friedrich Krüger von 1864 bis zu ihrer Auflösung 1866 in der Bundesversammlung als Gesandter aktiv. Im Jahr 1868 wurde Krüger dann Bevollmächtigter der Stadt Lübeck im Bundesrat, wobei er auch zum Stellvertreter der Bevollmächtigten für Hamburg und Bremen ernannt wurde. Krüger übte dieses Amt bis zu seinem Tod im Jahr 1896 aus. Er spielte eine wichtige Rolle in zahlreichen Bundesratsausschüssen.⁷⁵

Fazit: Die Bundestagsgesandten als zwischenstaatliche Funktionselite

Die Gesandten der Deutschen Bundesversammlung bildeten zwischen 1816 und 1866 eine zwischenstaatliche Funktionselite. Diese rekrutierte sich durch eine an fachlichen Kriterien orientierte Auswahl aus den Diplomaten der Einzelstaaten. Die Gesandtschaft bei der Bundesversammlung bildete zugleich eine Spitzenposition in-

71 Vgl. zu diesen Gremien *Joachim Lilla*, *Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive*, Bd. 1: *Der Bundesrat 1867–1919. Ein biographisches Nachschlagewerk*, Baden-Baden 2014; *Oliver F. R. Haardt*, *Innenansichten des Bundesrates im Deutschen Kaiserreich 1871–1918*, in: *HZ* Bd. 310, 2020, S. 333–386.

72 Vgl. *Heinrich Otto Meisner*, *Bülow, Bernhard Ernst von*, in: *Neue Deutsche Biographie* 2, 1955, S. 728 f. [Online-Version], URL: <<https://www.deutsche-biographie.de/pnd117065013.html>> [11.10.2021].

73 Vgl. *Paul Zimmermann*, *Liebe, Friedrich*, in: *Allgemeine Deutsche Biographie* 51, 1906, S. 698–702 [Online-Version], URL: <<https://www.deutsche-biographie.de/pnd117037923.html>> [11.10.2021].

74 Vgl. *Maria Möring*, *Kirchenpauer, Gustav Heinrich*, in: *Neue Deutsche Biographie* 11, 1977, S. 640 f. [Online-Version], URL: <<https://www.deutsche-biographie.de/pnd116181966.html>> [11.10.2021].

75 Vgl. *P. Hasse*, *Krüger, Daniel Christian Friedrich*, in: *Allgemeine Deutsche Biographie* 51, 1906, S. 404–408 [Online-Version], URL: <<https://www.deutsche-biographie.de/pnd116559713.html>> [11.10.2021].

nerhalb der Diplomatie der deutschen Staaten. Obwohl die Gesandten bei der Bundesversammlung in erster Linie die Interessen ihrer Einzelstaaten vertraten, sorgten die institutionellen Mechanismen bei der Beratung und Beschlussfassung dafür, dass diese Gesandten auch gemeinsame, an den Interessen des Deutschen Bundes ausgerichtete Denk- und Handlungsmuster entwickelten. Das Gemeinschaftsgefühl wurde vor allem in der ersten Generation der Gesandten auch durch gemeinsame Erfahrungen während der Tätigkeit in den Institutionen des Alten Reiches und bei den Verhandlungen des Wiener Kongresses gestärkt. Auch im Hinblick auf soziale Herkunft und Bildungswege stellten die Gesandten der Bundesversammlung eine relativ geschlossene und im Zeitraum der Untersuchung eher noch an äußerer Abgeschlossenheit zunehmende Gruppe dar. Der mangelnde Zugang neuer Eliten verstärkte andererseits jedoch das ohnehin schon erhebliche Legitimationsdefizit des Deutschen Bundes. Hinzu kam, dass die Bundestagsgesandten als eine Funktionselite trotz der sozialen Abschließung nicht jene innere politische Geschlossenheit und Handlungsfähigkeit erlangten, welche sie zu einem entscheidenden, den Zusammenhalt des Deutschen Bundes stärkenden Faktor gemacht hätten. Dafür waren sicher auch die strukturellen Defizite des Deutschen Bundes verantwortlich, die nicht genügend Ansatzpunkte für eine positive »Bundesinnenpolitik«⁷⁶ und damit auch für ein wachsendes Gruppenbewusstsein der Bundestagsgesandten boten. Auch die institutionelle Selbstrekrutierung der Bundestagsgesandten blieb gering. Nur wenige Gesandte begannen ihre diplomatische Laufbahn innerhalb der Bundestagsgesandtschaften. Es gab keine gemeinsamen, exklusiven und spezifischen Bildungs- und Karrierewege, welche den inneren Zusammenhalt gestärkt hätten. Im Konfliktfall konnten die Gesandten durch die Regierungen leicht ausgetauscht werden. Daher stellten sie zwar eine sozial recht exklusive, im Inneren jedoch nur ansatzweise geschlossene und mit einem eigenen Selbstbewusstsein ausgestattete, gegenüber den Eingriffen der Regierungen in einer schwachen Position verbleibende Funktionselite dar, die für den Zusammenhalt des Deutschen Bundes nur begrenzt wirksam werden konnte.

76 *Siemann*, Vom Staatenbund zum Nationalstaat, S. 322.