

Inhalt

Vorwort	11
1. Die Zäsur der Neuzeit	15
Die Entdeckung des Verstandes und der Weltlichkeit der Herrschaft	18
Veränderungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lage	23
Die Wesensmerkmale des modernen Staates	29
Der moderne Staat als verfasster Staat (noch) ohne Verfassung	33
2. Zum Begriff der Verfassung	39
Das 19. Jahrhundert als Zeitalter der Verfassungen	39
Die vier Elemente moderner Verfassungen	40
Überblick über die folgenden Kapitel	52
3. Die Amerikanische Revolution	65
Hintergründe und der Weg zur Unabhängigkeit	65
Die soziale Ausgangslage und staatsrechtliche Debatten	71
Die Verfassung und ihre Neuerungen	78
Der demokratische Verfassungsstaat	92

4.	Die Französische Revolution	97
	Die Lebenswirklichkeit im Ancien Régime	97
	Die bürgerlichen, liberalen Verfassungsideale	102
	Der Weg zur Revolution	106
	Das Bleibende der Französischen Revolution	115
5.	Großbritannien und die Situation in Deutschland am Ende des 18. Jahrhunderts	119
	Der britische Sonderfall	119
	Die politische Situation in Deutschland am Ende des 18. Jahrhunderts	125
	Die Entwicklung bis 1815 und der Deutsche Bund	136
6.	Die Staats- und Verwaltungsreformen in den deutschen Staaten	143
	Äußerer Reformdruck	143
	Die allgemeine Struktur der Reformen	146
	Die Reformen in Preußen	156
7.	Die Verfassungsentwicklung im Vormärz und die Merkmale des deutschen Konstitutionalismus	165
	Die Verfassungsentwicklung im Vormärz	165
	Der Einfluss der französischen Julirevolution	175
	Der Hannoverische Verfassungskonflikt	180
	Der Protest der Göttinger Sieben	183
	Die Merkmale des deutschen Konstitutionalismus	187
8.	Die Revolution von 1848 und die Paulskirchenverfassung	199
	Der Weg zur Revolution	199
	Die Nationalversammlung	207

Die Paulskirchenverfassung	215
Das Scheitern der Paulskirchenverfassung	221
Eine gescheiterte Revolution?	223
9. Reichsgründung und Reichsverfassung	227
Die Situation in Europa nach den gescheiterten Revolutionen	227
Die Einigung Italiens	231
Die Verfassung Italiens	239
Der Weg zur deutschen Reichseinigung 1871	241
Die Verfassung des Deutschen Reiches	257
10. Staatsgründungen in anderen Weltregionen	269
Ost- und Südosteuropa	269
Außereuropäische Regionen: Nord- und Südamerika . . .	272
In Sonderheit: Haiti	278
11. Verfassungsentwicklung im Deutschen Kaiserreich	283
Das Bismarck-Reich: 1871–1890	284
Das Reich unter Wilhelm II. bis zu seiner Abdankung . . .	294
12. Die Weimarer Republik und die Weimarer Reichsverfassung	301
Der Weg zur Nationalversammlung und zur Verfassung	301
Die Weimarer Verfassung	308
Drei Irrtümer über die Weimarer Reichsverfassung	317
Exkurs: Weimarer Staatsrechtslehre und Methodenstreit	322

13. Das NS-Regime	327
Die letzten Jahre der Weimarer Republik	327
Die Machtübernahme und die Folgen	332
Das NS-Regime in der deutschen Staatsrechtslehre	338
Der Fraenkel'sche Doppelstaat	346
14. Die Entstehung und Entwicklung des Grundgesetzes bis zur Gegenwart	349
Zusammenbruch, Besatzung und der Weg zum Grundgesetz	349
Gründung und Verfassung(en) der DDR	357
Das Grundgesetz als demokratische Verfassung	365
Ausblick	383
Anmerkungen	387
Literatur	435
Sach- und Personenregister	455

Vorwort

Aufgrund der coronabedingten Einschränkungen stand ich im Sommersemester 2020 vor der Herausforderung, meine Göttinger Vorlesung »Verfassungsgeschichte der Neuzeit« einer größeren Öffentlichkeit in nützlicher Art und Weise digital zu präsentieren. Daraus entwickelte sich alsbald die Idee, die einzelnen Einheiten in Form eines Podcast zu veröffentlichen. Ein solches Vorgehen schien mir aus zwei Gründen sinnvoll: *Erstens* ließ sich das historische Thema in einem Podcast für die Studierenden gut und spannend verpacken. Sie wären dadurch in der Lage, meine Texte ohne begleitende Folien und ohne die Lektüre des Gesetzestextes, sozusagen nebenbei, gewinnbringend an- und nachzuhören. Für die Studierenden könnte das eine angenehme Abwechslung zu den zahlreichen digitalen Vorlesungen darstellen, die in diesem wahrlich besonderen Semester ohnehin auf sie warteten. *Zweitens* konnte ich auf diesem Weg ein Publikum auch außerhalb der Universität auf die Verfassungsgeschichte aufmerksam machen. Frei verfügbar könnte der Podcast dadurch zugleich einen Beitrag zu einer modernen Wissenschaftskommunikation leisten. Mittlerweile ist er denn auch bereits mehrere tausend Mal abgerufen worden.

Was mir nicht bewusst war, war der mit diesem Projekt einhergehende Aufwand. Das Finden einer geeigneten und für mich erlernbaren Software war noch das kleinste Problem, zumal mir das Hochladen der einzelnen Folgen von meinem Mitarbeiter Cederic

Meier abgenommen wurde (der auch alle weiteren technischen Probleme stets zu lösen wusste). Als aufwändig erwies sich vor allem die Vorformulierung der einzelnen Folgen: Um sicherzugehen, keine größeren Fehler zu machen und keine wesentlichen Punkte auszulassen, verfasste ich ein Manuskript im Umfang von jeweils bis zu 25 Seiten pro Folge – am Ende weit mehr als 250 Seiten.

Dass diese nunmehr die Grundlage für eine schriftliche Buchfassung darstellen, ist Jürgen Hotz vom Campus Verlag geschuldet, dem ich für diese Initiative sehr zu danken habe. Nachdem er den Podcast gehört hatte, fragte er spontan an, ob ich Interesse hätte, daraus ein Buch zu machen. Das Gesamtmanuskript bedurfte dazu zwar einer grundlegenden Überarbeitung und der Ergänzung um Fußnoten. Beides ließ sich jedoch schnell bewerkstelligen. Der Fußnotenapparat fällt dadurch allerdings knapper aus als gewöhnlich. Gegenüber dem Podcast ist die verschriftlichte Fassung gleichwohl erheblich umfangreicher und detaillierter. Der Adressatenkreis aber bleibt unverändert: Sie wendet sich an den interessierten Laien ebenso wie an Studierende der Rechts- und Geschichtswissenschaft, die nach einem ersten Einstieg in diesen ebenso spannenden wie aktuellen Themenkomplex suchen. Der Podcast ist daneben weiterhin online und kann zur Ergänzung oder Wiederholung jederzeit angehört werden.

Birte Förster und Hedwig Richter danke ich dafür, dass sie bereit waren, sich an meinem Podcast zu beteiligen. Ich habe in den beiden Folgen, in denen sie bei mir als Interviewpartnerinnen zu Gast waren, viel gelernt und konnte im Manuskript zahlreiche Ungenauigkeiten beseitigen. Zu bedanken habe ich mich ferner bei den MitarbeiterInnen des ehemaligen Instituts für Allgemeine Staatslehre und Politische Wissenschaften in Göttingen, namentlich: Victoria Kautzner, Johanna Kramer, Katharina Kriebel, Gregor Laudage, Cederic Meier, Tabea Nalik, Lara Schmidt und

Felicitas Wolf. Sie haben das Manuskript mehrfach Korrektur gelesen und mit hilfreichen Anmerkungen versehen, die ich (fast) immer übernommen habe. Für verbleibende Fehler trage ich selbstverständlich die alleinige Verantwortung. Tabea Nalik schulde ich schließlich Dank für die Gestaltung des Bucheinbands. Sie hat nicht nur das Motiv entworfen und dabei zu Recht eine der Verfassungsmütter des Grundgesetzes, Elisabeth Selbert, in den Vordergrund gerückt, sondern dieses anschließend auch eigenhändig gezeichnet.

Gewidmet ist das Werk meinem im Jahr 2017 verstorbenen akademischen Lehrer Werner Heun. Wenn er gewusst hätte, dass ich zum 150. Jubiläum der Reichseinigung eine Verfassungsgeschichte verfassen würde, hätte er gewiss schallend gelacht.

Göttingen, im Januar 2021

Alexander Thiele

1. Die Zäsur der Neuzeit

Während der Begriff »Geschichte« wenige Fragen aufwerfen dürfte – es geht um die Beschreibung und Einordnung historischer Vorgänge, die zugleich zu einem besseren Verständnis der Gegenwart beitragen können (ja, wir sollten aus der Geschichte lernen¹, auch wenn es sich dabei nicht um eine Wissenschaft, »sondern eine Kunst handelt«²) –, bedürfen zwei Elemente des Untertitels einer Erläuterung: Neuzeit und Verfassung. *Erstens* also: Warum Neuzeit? Weshalb erscheint es sinnvoll, eine Verfassungsgeschichte dieser Epoche zu erzählen? Historisch zu arbeiten heißt zwar immer auch zu periodisieren, einzuteilen, eben zu ordnen.³ Dass die Erzählung einer Verfassungsgeschichte in der Vergangenheit ansetzen muss, ist selbstverständlich. Damit ist aber nicht beantwortet, wieso die Neuzeit als (willkürlicher) Ausgangspunkt gewählt wurde. Eine kurze Begründung wird man dafür verlangen können (auch wenn sie nicht jeden überzeugen dürfte).⁴ Sie liegt nach der hier vertretenen Ansicht in dem in dieser Zeit (prozesshaft) entstehenden modernen Staat.⁵

Und *zweitens*: Was ist eine (moderne) Verfassung? Der Blick zurück erfolgt nicht umfassend, sondern aus der Perspektive der modernen Verfassung bzw. des Verfassungsrechts. Es bedarf einer Klärung, was darunter zu verstehen ist, schon um zu wissen, was im Rückblick betrachtet werden soll. Wir dürften heute eine Vorstellung von einer modernen Verfassung haben – wer den Begriff hört, wird an das Grundgesetz denken, vielen wird die ame-

rikanische Verfassung in den Sinn kommen. Gleichwohl: Verfassungen existieren nicht einfach, sondern sind das Werk geistiger Schöpfung. Damit steht nicht abschließend fest, was unter einer Verfassung zu verstehen ist: »Die Vieldeutigkeit des Begriffs ›Verfassung‹ ist berichtigt.«⁶ Zu Beginn einer Verfassungsgeschichte wird man deshalb erwarten können, dass der zugrunde gelegte Verfassungsbegriff entfaltet wird – dass die entscheidenden Wegmarken einer Verfassungsgeschichte von diesem Verfassungsbegriff abhängen, versteht sich von selbst: »Verfassungsgeschichte begreift sich als Geschichte der Verfassungen und hängt damit eng am vorausgesetzten Verfassungsbegriff.«⁷ Was ist es, das den (modernen) Staat mit einer (modernen) Verfassung, also den titelgebenden »konstituierten Staat«, von einem lediglich in einer Verfassung befindlichen Staat und anderen Herrschaftsordnungen unterscheidet? Wo liegt das neue, das Singuläre, das mit der modernen Verfassung in die Ordnung der (staatlichen) Herrschaft einzieht? Mit diesen Begriffsklärungen sind die Themen der ersten beiden Kapitel abgesteckt.

Der Fokus auf die moderne Verfassung, den modernen Staat und die Neuzeit wird von einigen Stimmen kritisiert. So plädieren Christian Waldhoff ebenso wie Oliver Lepsius dafür, nicht (moderne) Verfassungen, sondern Herrschaftsmodelle als zentralen Erkenntnisgegenstand zu etablieren und die Verfassungsgeschichte vom problematischen Begriff der Verfassung und des modernen Staates zu lösen:⁸ »Die synchrone und diachrone Analyse von Herrschaftsmodellen erweist sich so als die zeitlose Formulierung von Verfassungsgeschichte unter weitreichender Hintanstellung zeitgebundener Begrifflichkeiten wie Staat und Verfassung.«⁹ Am Begriff der Verfassungsgeschichte will Waldhoff freilich festhalten. Diese Kritik weist treffend darauf hin, dass der Begriff der Verfassung ebenso wie der des modernen Staates von (problematischen) subjektiven Prämissen und Begriffsprägungen abhängt,¹⁰

sich also nicht als »objektiv« und zeitungebunden erweist. Auch die Prozesshaftigkeit der Verfassungs- und Herrschaftsentwicklung wird bei einer Beleuchtung von Herrschaftsstrukturen besser erfasst, denn natürlich hat auch die Verfassungsgeschichte der Neuzeit eine Vorgeschichte.

Dennoch lässt sich der hier gewählte Weg aus wenigstens drei Gründen rechtfertigen: *Erstens* gilt die subjektive Färbung nicht weniger für den Begriff der Herrschaft. Die vermeintliche Zeitlosigkeit erweist sich als Illusion, denn auch einer »Herrschaftsgeschichte« liegt ein subjektives und zeitgebundenes Begriffsverständnis zugrunde. Sie unterscheidet sich damit nicht grundsätzlich, sondern nur graduell von der hier verfolgten Vorgehensweise: Jede Geschichte ist die Geschichte ihrer Zeit. Wenn sogar weiterhin von Verfassungsgeschichte gesprochen werden soll, liegt der Unterschied allein in einem extensiven Verfassungsbegriff, der sich auf jede Form politischer Herrschaft bezieht. Deutlich wird das auch bei Hans Boldt, wenn er festhält, die Verfassungsgeschichte beschäftigt sich »mit der Frage nach den Institutionen politischer Steuerung der Gesellschaft, deren Herkunft und Wirkungsweisen«. ¹¹ Ein solcher Verfassungsbegriff geht kaum noch mit dem einher, was wir heute darunter verstehen, und erweist sich zudem als praktisch grenzenlos. Wie die neuere politische Anthropologie gezeigt hat, dürfte es herrschaftslose (und damit nach diesem Begriffsverständnis verfassungslose) Gesellschaften in der Geschichte der Menschheit nicht gegeben haben: »Kurz gesagt: es gibt keine Gesellschaft ohne politische Macht und keine Macht ohne Hierarchie und Beziehungen der Ungleichheit zwischen Individuen und den sozialen Gruppen.« ¹² Verfassungsgeschichte als Herrschaftsgeschichte wird zur (politischen) Menschheitsgeschichte. Wo soll eine solche Verfassungsgeschichte zeitlich ansetzen? Und warum? Jeder gewählte Zeitpunkt hängt an einer bestimmten Vorstellung von Herrschaft und Politik und erweist sich als nicht weniger will-

kürlich als in dieser Einführung – das Problem wird verschoben, aber nicht gelöst. Das gilt umso mehr, als man *zweitens* eine gewisse Zäsur der Herrschaftsgeschichte durch das Auftreten der modernen Verfassung nicht wird abstreiten können: »Als Normtexte sind Verfassungen ein Signum der Moderne, ungeachtet der vor der Schwellenzeit vom Ende des 18. bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts bereits bekannten Verfassungen und Fundamentalgesetze.«¹³ Diese Zäsurgeschichte zu erzählen und zur Diskussion zu stellen, erscheint vor diesem Hintergrund gerechtfertigt, solange man diese nicht überzeichnet und die Vorgeschichten nicht ignoriert. Indem der Blick auf diese Zäsur gelegt wird, wird schließlich *drittens* herausgestellt, dass politische Systeme keine natürlichen Entwicklungen widerspiegeln. Verfassungsordnungen sind vielmehr wie alle politischen Ordnungen von der Gemeinschaft gesetzt und haben damit einen konkreten Anfang, der sie von vorherigen Ordnungen objektiv absetzt und subjektiv meist absetzen soll. Insofern wird man das Vorhaben einer umfassenden Herrschaftsgeschichte, in der Herrschaft aus Vergemeinschaftung allmählich entsteht, mit Christoph Möllers durchaus kritisch sehen können: »Zur Denaturalisierung des Sozialen im Umgang mit der Zeit gehört es, politischen Gemeinschaften einen Anfang zu geben.«¹⁴ Und das gilt nicht weniger für eine (moderne) Verfassungsgeschichte, die damit zugleich ihre nicht existierende (natürliche) Alternativlosigkeit offen eingesteht.

Die Entdeckung des Verstandes und der Weltlichkeit der Herrschaft¹⁵

Zunächst also zur Neuzeit:¹⁶ Warum erscheint sie als Ausgangspunkt einer Verfassungsgeschichte sinnvoll? Oder anders: Wo lagen die Unterschiede zum Mittelalter, das nach historisch hier