

Verfassungen – mehr als Machtfragen...? Verfassungsgeschichte, Verfassungsfeiern, Verfassungswandel 1818/19 – 2019

von
PETER STEINBACH

Verfassungen sind Kennzeichen des 19. Jahrhunderts. Das 18. Jahrhundert gilt als Jahrhundert der Aufklärung, das 19. Jahrhundert als Jahrhundert der Revolutionen. Es wurde durch die Nationalstaaten, den Imperialismus sowie die Industrialisierung und nicht zuletzt durch Verfassungsbewegungen und -bestrebungen geprägt. Die Geschichte des 20. Jahrhunderts lässt sich ebenfalls nicht auf einen Begriff reduzieren. Es war durch Weltkriege, durch den Gegensatz von Diktatur und liberalem Staatswesen, durch Extremismus, Rassenwahn und nationalistische Überheblichkeit, aber immer auch durch ideologisch begründete Blockkonfrontationen geformt worden. Ein kluger Zeitgenosse bemerkte einmal, der Stacheldraht, obwohl in der Mitte des 19. Jahrhunderts entwickelt, sei ein Kennzeichen des 20. Jahrhunderts. Das 20. Jahrhundert endete mit dem Mauerfall, der das Ende des Kalten Krieges bedeutete. Historiker versagten bei der Charakterisierung der Epoche und mussten schließlich im Zuge der Konfrontation der westlichen Kultur mit einem konfessionell begründeten Terrorismus die Grenzen ihrer zeitgeschichtlichen Deutungskompetenz hinnehmen.

Wenn man versucht, die vergangenen drei Jahrhunderte zusammenzufassen und auf eine verbindende Entwicklung zu beziehen, dann spricht vieles dafür, diese drei Jahrhunderte unter den Begriff der Durchsetzung des Verfassungsstaates zu subsumieren. Die Glorreiche Revolution von 1688, die Überlegungen Montesquieus und Rousseaus, die Amerikanische, die Französische, schließlich die deutsche Revolution von 1848 verbanden Verfassungsfragen mit der Geschichte der Nationalstaaten, stärkten die Bedeutung des Individuums mit den Menschen- und Bürgerrechten, begrenzten staatliche Macht durch Mitwirkungsrechte des Volkes und die Gewaltenteilung. Die Durchsetzung des Verfassungsgedankens stabilisierte das Bewusstsein für den Wert von Freiheit und Autonomie und begründete eine Gemeinsamkeit von Wertvorstellungen. Die Universalisierung des Verfassungsgedankens stärkte europäische Gemeinsamkeiten und half nationalstaatliche Verengungen zu überwinden. Grenzüberschreitend wurden im 19. Jahrhundert die westlichen Tendenzen der Liberalisierung, Konstitutionalisierung und Demokratisierung beachtet, wie etwa die allgemeine Aufmerksamkeit beweist, die die europäische Öffentlichkeit damals der belgischen Verfassungsentwicklung zollte¹.

¹ Vgl. Werner CONZE (Hg.), Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1967.

Das monarchische Prinzip² wurde überlagert und schließlich durch ein neues Legitimitätsprinzip ersetzt, die Volkssouveränität, das den Untergang der Dynastien einleitete. Das monarchische Prinzip wurde mit der europäisch-atlantischen Doppelrevolution in Frage gestellt und mit der Durchsetzung eines immer allgemeiner werdenden Wahlrechts im Zuge einer Demokratisierung ersetzt. Mit der Begründung des Rechtsstaates wurde staatliches Handeln an Recht und Gesetz gebunden, Verwaltungsrecht und Gewaltenteilung begrenzten die Macht des Staates und definierten Prinzipien der Legitimität als Grundlage der Anerkennung staatlicher Gewalt, das Haushaltsbewilligungsrecht stärkte den Einfluss der Parlamente. Die Grundrechte markierten Grenzen staatlichen Handelns und definierten Freiheits- und Entfaltungsräume der Individuen, damit aber auch Staatsziele und Staatszwecke.

Es war ein langer Weg, den Historiker mit der Magna Charta von 1215 beginnen lassen. Er ist bis heute nicht beendet, denn inzwischen wird über soziale Grundrechte, Kinderrechte, den Schutz der Natur und der Umwelt durch Verfassungsbestimmungen debattiert. Verfassungsdebatten klären das politische Grund- und Selbstverständnis. Immer wurde das Verfassungsrecht politisiert, immer begründeten Revolutionen neue Ordnungsvorstellungen; sie zerstörten überkommene Regierungssysteme, veränderten Wertvorstellungen und rückten, in den Worten von Reinhard Koselleck, Erfahrungs- und Erwartungshorizonte³ immer wieder in spannungsgeladene und deshalb politisch fruchtbare Konflikte, die sowohl die Deutung der Vergangenheit als auch die Konturierung der Zukunft betrafen.

Verfassungspolitik bezieht sich auf die Selbststeuerung einer Gesellschaft. Sie wurde zu einem Politikfeld wie die Außen-, Bildungs-, Gesundheits-, Wirtschafts- und die Sozialpolitik. Angeblich unveränderliche Rechte, die nicht nur die Menschenrechte, sondern auch die Organisation des Staates berührten und denen nicht selten eine Ewigkeitsgarantie erteilt wurde, galten irgendwann als disponibel, überkommene Überzeugungen wurden obsolet. Es ist deshalb sinnvoll und auch ertragreich, die Verfassungsgeschichte mit anderen Bereichen politischer Gestaltung und Auseinandersetzung zu verbinden.

Dabei zeigte sich: Verfassungen zielen nicht nur auf Stabilität und Berechenbarkeit ab, sondern haben die Aufgabe, die Integration des politischen Systems und der Bevölkerung über Wandlungen hinweg zu unterstützen. Mit dem Begriff der Integration rückt eine Formel des 19. Jahrhunderts in den Blick, die zumindest die Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhundert zu einem komplexen Bereich politischer Gestaltung gemacht hatte. Denn Integration ist ein Prozess, der den Blick auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen des sozialen Wandels und der Modernisierung von Staat und Gesellschaft, auf die Steuerung des Wandels durch Anpassung an neue Herausforderungen lenkt.

² Gerhard OESTREICH, Monarchisches Prinzip, in: Ernst FRAENKEL/Karl-Dietrich BRACHER (Hgg.), Staat und Politik, Frankfurt a. M. 1957, S. 199–202.

³ Reinhart KOSSELLECK, Erfahrungswandel und Methodenwechsel: Eine historisch-anthropologische Skizze, in: DERS., Zeitschichten: Studien zur Historik, Frankfurt a. M. 2000, S. 27–77.

Sozialwissenschaftliche Verfassungsmodelle erklären soziale, kulturelle und politische Systeme besser als starre Normensysteme, wie sie die ältere Verfassungsgeschichtsschreibung prägten⁴. Diese Modelle, die von Theoretikern wie Lorenz von Stein, Alexis de Tocqueville, Max Weber oder Robert Michels beeinflusst und von Verfassungstheoretikern wie Hermann Heller, Hugo Preuß, Hans Kelsen u. a. weiterentwickelt wurden, erleichterten es, konstitutionelle Entwicklungen zu analysieren und Tendenzen der gewandelten Staatlichkeit begrifflich zu ordnen.

Verfassungen gelten heute als Ordnungssysteme, die die Anpassung von Gesellschaften an den sozialen Wandel erleichtern⁵. Sie sind nicht mehr als Regelsysteme des Regierungshandelns zu verstehen, sondern prägen das Selbstverständnis der politischen Eliten, die sich verfassungsgemäß verhalten, und das Verhalten der Bürger, die immer auch Staats- und Mitbürger sind. Verfassungen sind nicht unwandelbar; das zeigt sich nicht zuletzt in der Gegenwart, die nach Einschätzung von Politologen den Verfassungstypus der populistisch überformten Postdemokratie⁶ entwickelt.

I.

Dass Verfassungsfragen weniger Rechts-, sondern vor allem Machtfragen seien, hat in dieser Klarheit nach weit verbreiteter Überzeugung erstmals Ferdinand Lassalle 1862 in seinem Vortrag *Über Verfassungswesen* formuliert⁷. *Verfassungsfragen* seien *Machtfragen*, so liest man es seitdem bis heute, so jüngst in einem Beitrag zu der aufwühlenden Berliner Diskussion über den Mietendeckel⁸. Die Andeutung, Verfassungsfragen würden den Mächtigen überlassen, suggeriert, dass Machthaber und politische Kräfteverhältnisse in der Lage seien, Faktizität durch das Verbiegen von Verfassungsnormen schaffen zu können. Das Recht der Politik und damit der Macht auszuliefern, hat zur Folge, dass das angeblich heilige Recht der Willkür ausgeliefert werden und somit verletzt werden kann. Es gibt überdies Abstufungen einer verfassungspolitischen Relativierung, die in die politische Alltagssprache eindringen können. So verweist der Hinweis, ein schwelender Konflikt zwischen Parteien,

⁴ Vgl. Fritz HARTUNG, *Staatsbildende Kräfte der Neuzeit*, Berlin 1961.

⁵ Werner CONZE, *Die Strukturgeschichte des technisch-industriellen Zeitalters als Aufgabe für Forschung und Wissenschaft*, Köln-Opladen 1957.

⁶ Colin CROUCH, *Postdemokratie*, Frankfurt a. M. 2008.

⁷ *Verfassungsfragen sind ursprünglich nicht Rechtsfragen, sondern Machtfragen; die wirkliche Verfassung eines Landes existiert nur in den reellen, tatsächlichen Machtverhältnissen, die in einem Lande bestehen; geschriebene Verfassungen sind nur dann von Wert und Dauer, wenn sie der genaue Ausdruck der wirklichen in der Gesellschaft bestehenden Machtverhältnisse sind*; Ferdinand LASSALLE, *Über Verfassungswesen*. Ein Vortrag, gehalten in einem Berliner Bürger-Bezirksverein 16. April 1862, zitiert nach Friedrich JENACZEK (Hg.), *Reden und Schriften: Aus der Arbeiteragitation 1862–1864*, München 1970, S. 86.

⁸ Vgl. Ralf SCHÖNBALL, Taheri ruft den ‚Klassenkampf‘ aus, in: *Der Tagesspiegel* vom 17.10.2019, S. 7.

Gruppen oder Institutionen müsse politisch gelöst werden, auf den Einfluss übermächtiger externer Faktoren politischer Willensbildung hin.

Es ist nicht falsch, die Verletzung von Verfassungsnormen durch Machthaber machtpolitisch zu erklären, wie Lassalle. Geschichtlich gesehen, gehen, das Ende der Weimarer Republik zeigt es, den Verfassungsbrüchen oftmals Verfassungsdiskussionen voraus, die sich immer auf das Spannungsverhältnis von Norm und Realität beziehen. Besonders deutlich wurde dies im Preußischen Verfassungskonflikt, den Bismarck im Zuge von drei Kriegen durch seinen Appell an die Wählerschaft lösen konnte.

Mit der Reichsverfassung von 1871, die in der Verfassung des Norddeutschen Bundes einen Vorläufer hatte, wurde der deutsche Konstitutionalismus als eine Staatsform gefestigt, die bis 1918 ihre Funktion weitgehend erfüllte und eine über das »persönliche Regiment«⁹ Wilhelms II. hinweggehende allmähliche Parlamentarisierung einleitete¹⁰. Andererseits markierte die Verabschiedung und Anerkennung einer Verfassung nicht immer einen Ruhepunkt grundsätzlicher politischer Ordnungskonflikte. Dies galt für das Großherzogtum Baden ebenso¹¹ wie für die letzten Jahrzehnte des Kaiserreichs¹². Beispielhaft sei auch auf die stets umstrittene und keineswegs einhellig akzeptierte Weimarer Reichsverfassung verwiesen. Die Verfassungsauseinandersetzungen in Deutschland nach 1919 zeigen, dass eine Verfassung nur eine integrierende Wirkung entfalten kann, wenn sie breite Akzeptanz in der Bevölkerung genießt, also auf einer Gemeinsamkeit geteilter Vorstellungen und Werte beruht. Deshalb spricht man oftmals auch von einem gesellschaftlichen Grundkonsens, der sich in der Verfassung niedergeschlagen hat. Dieser Konsens wird bei Verfassungsfeiern und Verfassungsjubiläen beschworen, die zugleich dazu dienen, den Nachlebenden die Verfassungen historisch zu begründen und deren Verfassungsbewusstsein zu prägen.

⁹ Fritz HARTUNG, *Das persönliche Regiment Kaiser Wilhelms II.*, Berlin 1952; Ernst Rudolf HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 3: Bismarck und das Reich, Stuttgart u. a. 1970, S. 814 f.; DERS., *Das persönliche Regiment Wilhelms II.*, in: Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE (Hg.), *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1918)*, Köln 1972, S. 282–310.

¹⁰ Werner FRAUENDIENST, *Demokratisierung des deutschen Konstitutionalismus in der Zeit Wilhelms II.*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 113 (1957), S. 721–746.

¹¹ Lothar GALL, *Der Liberalismus als regierende Partei: Das Großherzogtum Baden zwischen Restauration und Reichsgründung*, Wiesbaden 1968.

¹² Dieter GROSSER, *Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie: Die Verfassungspolitik der deutschen Parteien im letzten Jahrzehnt des Kaiserreiches*, Den Haag 1970.

II.

Im 19. Jahrhundert wurden Verfassungen kaum gefeiert¹³. Eher feierte man Siege oder Geburtstage der Dynastien oder einzelner Herrscher¹⁴. So hatten der Sedanstag¹⁵ und der Reichsgründungstag¹⁶ einen sicheren Platz im Festtagskalender des Deutschen Reiches vor dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs. Während des Krieges wurde auch der Gründungstag der Hohenzollernmonarchie¹⁷ feierlich begangen.

Seit 1921/22 wurden in Deutschland Verfassungsfeiern veranstaltet, die an die Annahme der Weimarer Reichsverfassung im August 1919 erinnern und zugleich die politische Spaltung der Weimarer Gesellschaft mildern, wenn nicht überwinden sollten. Allerdings stand in der Weimarer Republik die Würdigung dieser Verfassung und damit der Verfassungstag stets im Schatten der verdrängten Niederlage und der höchst kontrovers beurteilten Kriegsschuldfrage¹⁸. Anerkennung als Staatsfeiertag fand der 11. August 1919 nicht, auch weil die unverdrossen monarchistisch Gesinnten der Novemberrevolution vom 9. November 1918 kritisch gegenüberstanden, die Symbole der Republik ablehnten und am 18. Januar unverdrossen der Reichsgründung von 1871 gedachten¹⁹. Die politische Gesellschaft blieb in der Weimarer Republik fragmentiert. Erst den Nationalsozialisten gelang es durch die Erinnerung an den Marsch auf die Feldherrenhalle am 9. November 1923 und die »Machtergreifung« und den Geburtstag Hitlers, propagandistisch die Volksgemeinschaft in Feiern zu beschwören, also eine Gemeinsamkeit zu schaffen, die der Weimarer Republik nicht vergönnt war. Die Erinnerung an die »Machtergreifung« oder den gescheiterten Umsturzversuch von 1923 zielte auf die Verunglimpfung der »Systemzeit«²⁰. Für die Nationalsozialisten war der Verfassungstag stets geradezu eine Provokation gewesen.²¹

Die Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhunderts wurde aus ähnlichen Gründen in den Hintergrund gedrängt. Die Revolution von 1848 zu feiern, versuchte die SPD-Fraktion im Deutschen Reichstag, ohne allerdings über den Kreis der eigenen Anhänger hinaus zu wirken.

Der Liberalismus, der im 19. Jahrhundert die Verfassungsbestrebungen entscheidend geprägt hatte, hat sich in der Auseinandersetzung mit Bismarcks Politik der

¹³ Vgl. hierzu den Beitrag von Martin FURTWÄNGLER, Die Feiern zu Verfassungsjubiläen in Baden und Württemberg (1843/44 – 1868/69 – 1918/19) in diesem Band, S. 161–186.

¹⁴ Unter Kaiser Wilhelm I. wurde der 22. März, unter Kaiser Wilhelm II. der 27. Januar gefeiert.

¹⁵ Jörg KOCH, Der Sedanstag, in: DERS., Von Helden und Opfern. Kulturgeschichte des deutschen Kriegsgedenkens, Darmstadt 2013, S. 51–64.

¹⁶ Fritz SCHELLACK, Nationalfeiertage in Deutschland von 1871 bis 1945, Frankfurt a. M. 1990.

¹⁷ Otto HINTZE, Die Hohenzollern und ihr Werk, Berlin 1915, viele Auflagen.

¹⁸ Ulrich HEINEMANN, Die verdrängte Niederlage: Politische Öffentlichkeit und Kriegsschuldfrage in der Weimarer Republik, Göttingen 1983.

¹⁹ Kurt SONTHEIMER, Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik: Die politischen Ideen des deutschen Nationalismus zwischen 1918 und 1933, München 1978.

²⁰ Gerhard PAUL, Der Sturm auf die Republik und der Mythos vom ‚Dritten Reich‘: Die Nationalsozialisten, in: Detlef LEHNERT/Klaus MEGERLE (Hgg.), Politische Identität und nationale Gedenktage: Zur politischen Kultur der Weimarer Republik, Opladen 1989, S. 255–279.

²¹ Ebd., S. 263–278.

Fragmentierung seiner politischen Gegenkräfte gespalten und dadurch entscheidend an Einfluss verloren. Der in der Bismarckzeit verfolgte „innenpolitische Kampfkurs“²² hatte sich zunächst gegen Liberale, dann gegen den politischen Katholizismus und gegen die Sozialdemokratie gerichtet. Die politischen Diskussionen gewannen durch die Definition angeblicher Reichsfeinde an Schärfe. Dabei ging es nicht nur um politische Ausgrenzung, sondern auch um Strafrechtsbestimmungen, die sich gegen einzelne Gruppen richten konnten. Eine Folge dieser Ausgrenzung lag allerdings in der Festigung rechtsstaatlicher Grundüberzeugungen. Gegen staatliches Unrecht konnte nun die Kontrolle des Staates durch das Verwaltungsrecht und die Unabhängigkeit der Rechtsprechung durchgesetzt werden. Wenn im Zuge dieser Entwicklungen Recht als Schutz der Schwachen verstanden wurde, war eine Wertschätzung des rechtsstaatlichen Denkens die Folge.

Bei verfassungsgeschichtlichen Jubiläen betonte man allerdings lange viel deutlicher die Überwindung von Tendenzen staatlicher Repressionen und im gleichen Atemzug die Stärkung der Freiheiten. Die Frankfurter Paulskirchen-Verfassung von 1849 wurde erstmals nach 1918/19 von Veit Valentin²³ und Johannes Ziekursch²⁴ durch historische Forschungen gewürdigt und fünfzig Jahre später gefeiert, vor allem durch Historiker wie Otto Vossler²⁵ und Rudolf Stadelmann²⁶, die die Erinnerung an die erste demokratische Verfassungsbewegung mit der Auseinandersetzung mit dem Nationalsozialismus und dessen Zerstörung des Rechtsstaates und des Minderheitenschutzes verbanden.

Mit der Verabschiedung des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 und wenig später im Zusammenhang mit der zweiten deutschen Nachkriegsverfassung in der DDR vom 7. Oktober 1949 war die Gründung der beiden deutschen Staaten verbunden. In den beiden Verfassungen schlug sich das politisch verpflichtende Selbstverständnis der beiden deutschen Teilstaaten nieder. Sie betonten zugleich die Teilung Deutschlands, verbanden sie aber mit einem Vereinigungsversprechen. Beide Verfassungen beschworen so die Vorläufigkeit ihrer Geltung angesichts der Teilung in Besatzungszonen und zwei deutsche Staaten, die im Laufe eines Jahrzehntes in die beiden Blocksysteme integriert wurden, die den Kalten Krieg bestimmten. Drohende Krisen wie der Koreakrieg 1950–1953, der Suezkrieg 1956 oder die Niederschlagung der Aufstände in der DDR 1953, in Ungarn 1956 und 1968 in der Tschechoslowakei verstärkten Unsicherheiten, die sich in den Notstandsdebatten der 1960er Jahre und 1974 in einer neuen, zweiten DDR-Verfassung manifestierten.

²² Wolfgang SAUER, Das Problem des deutschen Nationalstaats, in: Hans-Ulrich WEHLER, *Moderne deutsche Sozialgeschichte*, Köln/Berlin 1966, S. 429.

²³ Veit VALENTIN, *Geschichte der deutschen Revolution von 1848–1849*, 2 Bde., Berlin 1930–1931.

²⁴ Johannes ZIEKURSCH, *Politische Geschichte des Neuen Deutschen Kaiserreiches*, Bd. 1: Die Reichsgründung, Frankfurt a. M. 1925.

²⁵ Otto VOSSLER, *Die Revolution von 1848 in Deutschland*, Frankfurt a. M. 1967 (Neuaufgabe).

²⁶ Rudolf STADELMANN, *Soziale und politische Geschichte der Revolution von 1848*, München 1973 (Neuaufgabe).

Das politische Menschenbild, die Wertvorstellungen und auch das Bild des Staates wurden in beiden deutschen Staaten aus den jeweiligen Verfassungen abgeleitet. Eine verfassungspolitische Zäsur war allerdings die Auseinandersetzung über die Notstandsverfassung in den 1960er Jahren in der Bundesrepublik. Für die einen bedeutete diese Verfassung die Erlangung vollständiger Souveränität, für die anderen aber eine potenzielle Gefährdung der Freiheit durch die Vergrößerung staatlicher Macht. Immerhin war die Erweiterung des Grundgesetzes durch den Widerstandsartikel 20,4 GG die Folge, der die Verteidigung der Grundlagen der Verfassung in die Verantwortung der Bürger legte, sofern die Mittel des Rechtsstaates ausgeschöpft waren.

An die Verabschiedung des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 wurde nur selten erinnert. Verfassungsfeiern gab es nicht. Als Feiertag galt der 23. Mai zu keiner Zeit. Erst vier Jahrzehnte später wurde die Annahme des Grundgesetzes auch durch offizielles Gedenken bewusst gemacht, vielleicht, weil der 5. Mai als Europatag und der 17. Juni als Tag der deutschen Einheit zelebriert wurden. Hinzu kam, dass die Erinnerung an die Verabschiedung des Grundgesetzes ebenso wie die Erinnerung an den 7. Oktober 1949 mit der Gründung der beiden deutschen Staaten und damit mit der Teilung Deutschlands verbunden blieb.

Entscheidend belastet blieb das Verfassungsgedenken im Westen weiterhin durch den provisorischen Charakter des Grundgesetzes, der im Zusammenhang mit der Kontroverse über die Ostverträge bewusst gemacht wurde. In der DDR wurde die neue Staatsverfassung mit dem Anspruch verbunden, die sozialistische Staatlichkeit zu wahren. Dagegen behauptete die Bundesrepublik das Konstrukt der deutschen Staatsbürgerschaft, trotz der besonderen Beziehungen, die zwischen beiden deutschen Staaten mit den Ostverträgen entstanden waren. Beide Verfassungen dienten also nicht der Selbstbesinnung und Zielbestimmung des jeweiligen deutschen Teilstaates, sondern der politischen Selbstbehauptung in der Zeit des Kalten Krieges. Sie standen stets unter dem Vorbehalt einer zukünftig erfolgenden Überwindung der Teilung Deutschlands.

Trotz der Wertschätzung des Grundgesetzes als der besten Verfassung der deutschen Geschichte waren kritische Vorbehalte spürbar, die sich aus dem Spannungsverhältnis von Anspruch und Wirklichkeit erklären. Diese Vorbehalte scheinen sogar der zentrale Bezugspunkt des westdeutschen Verfassungsgefühls gewesen zu sein, auch wenn das Grundgesetz in den friedensbewegten, krisenhaften Entwicklungen der 1980er und 1990er Jahre geradezu benutzt wurde, um Grundwerte und Wertebewusstsein zu definieren. Nun wurde die Verfassung als Grundlage einer Leitkultur beschworen, aber nicht gefeiert.

Wie sehr das Grundgesetz mit der bis 1989 keineswegs gefestigten doppelten Staatlichkeit verbunden wurde, hatte sich 1971 gezeigt, als der Reichsgründung gedacht wurde, drei Jahre nach den Studentenunruhen, die ein neues Staats- und Gesellschaftsverständnis befeuert hatten²⁷ und nachdem unter dem Einfluss der Studentenbewegung die öffentlichen Reflexionen anlässlich der Novemberrevolution 1918 und

²⁷ Vgl. Heinz BUDE, Adorno für Ruinenkinder: Eine Geschichte von 1968, München 2018.

der Entstehung der Weimarer Republik in der Kritik an der angeblich inkonsequenten Revolutionierung untergingen. Wer hat uns verraten? skandierten damals oppositionelle Studierende und kannten die Antwort: Sozialdemokraten.

Die Weimarer Reichsverfassung wurde 2019 anlässlich des 100. Jahrestags ihrer Verabschiedung durch Bundespräsident Frank Steinmeier erstmals feierlich gewürdigt. Seine Rede fand große Beachtung. Zuvor hatte er am 9. November 2018 im Bundestag an die Novemberrevolution erinnert und die Deutungen korrigiert, die unter dem Einfluss der Studentenbewegung den 50. Jahrestag bestimmt hatten²⁸. Am 6. Februar 2019 hielt er in Weimar in Erinnerung an die Eröffnung der Nationalversammlung eine zweite weithin beachtete Rede²⁹. Dabei betonte er die in der Weimarer Reichsverfassung vielfältig angelegten werthaltigen Angebote an die pluralistische Gesellschaft unter dem Dach des freiheitlichen Verfassungsstaates. Durch Hinweis auf die AfD als einer neuen Partei, die sich zumindest mit ihrem starken sogenannten Flügel zum historischen Revisionismus bekennt, wurde der Blick zudem auf die Gefährdung der Republik von Weimar gelenkt.

Die in der Vergangenheit gehaltenen Ansprachen zu den verfassungsgeschichtlichen Jubiläen machen deutlich, dass sich die Durchsetzung 1918/19 und die Verteidigung des Verfassungsstaates 1932/33 stets als rhetorische Hintergrundfolie von tagespolitisch geprägten Deutungen niederschlugen. Das erklärt, weshalb sozialdemokratische Verfassungsreflexionen in der öffentlichen Wahrnehmung besonders auffällig blieben. Sozialdemokraten hatten sich in ihrem Kampf gegen den niemals verheimlichten Willen der Nationalsozialisten zur Zerstörung der Weimarer Verfassungsordnung zwar auf Lassalle berufen, zum anderen aber unter Hinweis auf die mutige Rede des sozialdemokratischen Fraktionsvorsitzenden Otto Wels vom 23. März 1933³⁰ ihre Verfassungstreue und Rechtllichkeit betont.

III.

Es ist bemerkenswert, dass im 19. Jahrhundert eine wirkungsvolle und methodisch wegweisende Verfassungsanalyse entwickelt wurde. Die Verfassungstheorie Ferdinand Lassalles entstand unter dem Eindruck der Verfassungsverletzungen, die die preußische Regierung in den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts beging. Die Politik des preußischen Kabinetts zielte darauf ab, die Auseinandersetzung mit den liberalen Parteien, die den parlamentarischen Einfluss auf Staat und Regierung vergrößern und damit monarchische Vorrechte beseitigen wollten, zu beenden³¹. Der preußische Heeres- und Verfassungskonflikt lenkte den Blick auf die bewaffnete Macht und

²⁸ <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2018/11/181109-Gedenkstunde-Bundestag.html> (Aufruf 03.11.2019).

²⁹ <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2019/02/190206-Weimar-100-Jahre-Reichsverfassung.htm> l (Aufruf 03.11.2019).

³⁰ <https://www.ns-archiv.de/system/gesetze/1933/ermaechtigungsgesetz/otto-wels/index.php> (Aufruf 03.11.2019).

³¹ Jürgen SCHLUMBOHM (Hg.), *Der Verfassungskonflikt in Preußen 1862–1866*, Göttingen 1970.

zugleich auf den potenziellen Belagerungszustand, der die Gewaltenteilung aufhob und das Heer zur Speerspitze der Exekutive machte. Als ständige Drohung stand der Bruch der 1850 oktroyierten Verfassung³² im Raum. Die Erfüllung dieser Drohung hätte einige der in dieser Verfassung eingeräumten konstitutionellen Zugeständnisse beseitigt. Die gouvernementalen Staatsstreichdrohungen bezogen sich nicht zuletzt auf das Wahlrecht und die – überhaupt nur schwach ausgebildeten – interparlamentarischen Kräfteverhältnisse.

Ferdinand Lassalle präsentierte seine Theorie unter dem Eindruck des preußischen Heereskonfliktes in zwei Vorträgen und einer in diesem Zusammenhang entstandenen Zuschrift an eine linksliberale Zeitung. Bemerkenswert war seine Ambition, eine Theorie zu entwickeln, die den Anspruch auf Wahrheit erhob. Die Ausgangskonstellation war klar: Es handelte sich im Kern um einen Konflikt zwischen der preußischen Regierung, die sich zum monarchischen Prinzip bekannte, und den Liberalen, die auf die Durchsetzung einer konstitutionellen Verfassung drängten. Dabei ging es offensichtlich um die Verschiebung der Kräfte innerhalb eines halbabsolutistischen und zugleich rudimentär parlamentarischen Systems.

Lassalle erkannte den transitorischen Charakter des preußischen Verfassungskonflikts; er charakterisierte das entstehende Verfassungssystem deshalb lediglich als *Scheinkonstitutionalismus*³³ und erklärte dessen Entstehung als Folge einer *unorganisierten* gesellschaftlichen Übermacht des Bürgertums, die dadurch unter dem Einfluss der Regierung bleibe. Abhilfe in dem Verfassungskonflikt böte allein eine neue *organisierte Macht*, die zahlenmäßig zwar gering, aber gut organisiert sei und *täglich parat* stehe. Lassalle sah die Arbeiterbewegung als diese neue organisierte Kraft, die den 1849 niedergeschlagenen Kampf um die neue Verfassung wiederaufnehmen sollte. So deutete er an, dass er die organisierte Arbeiterbewegung als Nachfolger des Liberalismus in der Auseinandersetzung mit der Regierung sah.

Bismarck verteidigte das monarchische Prinzip gegen den Grundsatz der Volkssouveränität, ohne durch sein Bekenntnis zum Konstitutionalismus eine vermittelnde Position einnehmen zu wollen. Denn sein innenpolitisches Hauptziel richtete sich gegen die liberalen Parteien³⁴. Das zeigte sich, als der preußische Landtag sich zum Haushaltsbewilligungsrecht bekannte und dieses klassische Vorrecht mit der Entscheidung über eine Militärvorlage verband. Die Ausstattung des Heeres als der Machtbasis der Monarchie wollte Bismarck, seit 1862 preußischer Ministerpräsident, nicht der Verfügungsmacht gewählter Abgeordneter überlassen. Er beabsichtigte, den Einfluss parlamentarischer Kräfte zurückzudrängen, weil diese die Vorrechte des Monarchen aktiv, obstruktiv, durch Pressekampagnen und in Wahlkämpfen bekämpften und sich am britischen Modell des Parlamentarismus orientierten.

Politische Pattsituationen ließen sich unter den Bedingungen des damaligen Wahlrechts nur auflösen, indem Regierung und Opposition an die Wählerschaft appellier-

³² <http://www.documentarchiv.de/nzjh/verfpr1850.html> (Aufruf 04.11.2019).

³³ LASSALLE, Verfassungswesen (wie Anm. 7), S. 102.

³⁴ GERHARD EISEL, Die Entstehung der liberalen Parteien in Deutschland 1858–1870. Studie zu den Organisationen und Programmen der Liberalen und Demokraten, Hannover 1969.

ten, bei Wahlen für eine der sich blockierenden Verfassungskräfte zu stimmen. Dabei hatte die Regierung viele Möglichkeiten, die Entscheidungsdispositionen der inszenierten Appelle zu beeinflussen. Der Monarch hatte das Recht, die Volksvertretung aufzulösen und Neuwahlen anzuordnen – er bestimmte also mit der Regierung über den Zeitpunkt des durchaus plebiszitär wirkenden Appells: pro oder contra die Regierung zu entscheiden. Die Regierung konnte sich auf die staatliche Verwaltung bei der Vorbereitung der Wahlen stützen. Sie konnte durch politische Entwicklungen die Entscheidungsdispositionen so beeinflussen, dass der Appell von den Wählern ganz im Sinne der Regierung aufgenommen wurde. Dies zeigte sich 1866 nach dem Sieg der preußischen Truppen bei Königgrätz über die habsburgischen Truppen ebenso wie 1871 bei den ersten Wahlen zum Deutschen Reichstag. Diese Ereignisse und die dadurch initiierten Entwicklungen konnte Lassalle nicht voraussehen.

In den 1860er Jahren ging es Ferdinand Lassalle in dieser verwirrenden Situation darum, die Grundlagen der verfassungspolitischen Veränderungen in jenem Jahrzehnt zu benennen, das später als Reichsgründungszeit apostrophiert wurde und für Friedrich Engels nicht nur Ausdruck einer Revolution von oben war, sondern vor allem die *Rolle der Gewalt in der Geschichte*³⁵ sichtbar werden ließ.

Lassalles Konstellationsanalyse in der Zeit von Heeres- und Verfassungskonflikt um 1860/62 bewegte sich in den Bahnen damaligen Verfassungsdenkens. Sie war stimmig und in ihrer Kurzfristigkeit der verfassungspolitischen Zeitanalyse von Marx und Engels überlegen, die zur gleichen Zeit auch ihre Staatstheorie entwickelten. Deren Ansatz war wiederum eher zeithistorisch orientiert, spiegelte zudem Revolutionserfahrungen und bezog die preußische Reaktionszeit in die Überlegungen ein, vernachlässigte im Unterschied zu Lassalle allerdings die preußischen Verfassungsausinandersetzungen. Für Marx und Engels blieb der Staatsstreich des Louis Napoleon für die Analyse bürgerlicher Herrschaft und der Revolution von oben von zentraler Bedeutung – noch Jahrzehnte später kreisten ihre Gedanken um den Staatsstreich von 1851 in Frankreich. So entwickelten sie ein Jahrzehnt später eine bonapartistisch-cäsaristische Herrschaftstheorie³⁶, die politisch-philosophische Nachfolger zu einer Theorie des Faschismus weiterentwickelten³⁷.

Lassalles Anliegen zielte in den frühen 1860er Jahren hingegen nicht auf eine allgemeingültige Theorie des Staatshandelns oder des Verfassungswandels, sondern stellte eine historisch-politisch reflektierte Konstellationsanalyse der Verfassung und Recht beeinflussenden Machtkonstellation und der politischen Akteure, ihrer Interessen und Absichten dar. Als Redner war Lassalle zudem politischer Akteur und rang mit agitatorischen Mitteln um die Öffentlichkeit, der er ihre als machtvoll eingeschätzten Handlungsoptionen und politische Spielräume bewusst machen wollte.

³⁵ Friedrich ENGELS, *Die Rolle der Gewalt in der Geschichte*, in: Karl MARX/Friedrich ENGELS, *Werke* (MEW 21), Berlin (DDR) 1962, S. 462–465.

³⁶ Wolfgang WIPPERMANN, *Die Bonapartismustheorie von Marx und Engels*, Stuttgart 1983.

³⁷ DERS., *Faschismustheorien. Zum Stand der gegenwärtigen Diskussion*, Darmstadt 1989; Richard SAAGE, *Faschismustheorien*, Baden-Baden 1997.

Waren Marx und Engels davon beeindruckt, wie manipulativ die plebiszitär-demokratischen Instrumentarien in Frankreich die bonapartistische Herrschaft stabilisiert und die labilen sozialen Strukturen austariert hatten, lassen sich in den verfassungs- und gesellschaftlich-politischen Zukunftsperspektiven Lassalles Hoffnungen greifen, dass die Zunahme der Bevölkerung in der Kombination mit der Festigung ihres politischen Urteilsvermögens und ihrer politischen Bildung demokratische Tendenzen stärken musste. Dies bedeutete, dass durch Stimmzettel politische Grundentscheidungen herbeigeführt werden könnten, die Resultat politischer Mitwirkung waren. Das Verfassungssystem war also nicht mehr nur wandelbar, weil Herrscher Entgegenkommen gewährten, sondern auch weil die Untertanen ihr Recht zur Beeinflussung des gesamtstaatlichen Willens durchsetzen wollten.

Wenn Lassalles Verfassungsvorstellung in der Folgezeit immer wieder darauf reduziert wurde, dass Verfassungsfragen Machtfragen seien, so wurde übersehen, dass sich im Zuge der politischen Auseinandersetzung und Aufklärung die Rahmenbedingungen der politischen Beteiligung verändern ließen. Dabei ging es nicht nur um die Stimmabgabe. Durch Mitwirkung an der öffentlichen Debatte und die Stärkung des politischen Selbstbewusstseins eines großen und bewusst handelnden, gegenüber den bestehenden Herrschaftsverhältnissen und Machtstrukturen kritischen und zugleich aktiven, politischen, kommunikationsfähigen Teils der Bevölkerung sollten sich die Machtgrundlagen des politischen Systems verändern.

Lassalle reflektierte also die Möglichkeiten eines aktiven Verfassungswandels, gleichsam die Dynamisierung der Verfassungspolitik. Dies erklärt, weshalb seine Reden in den folgenden Jahrzehnten immer wieder aufgegriffen wurden. Aus dem Blick geriet dabei allerdings, dass seine Reden am Endpunkt einer verfassungspolitischen Entwicklung standen, die mit den Verfassungsurkunden des Großherzogtums Baden vom 22. August 1818³⁸ und wenig später auch des Königreichs Württemberg vom 25. September 1819³⁹ die Revolutionierung des überkommenen Verfassungsgedankens pragmatisch einleiteten.

Verfassungsfragen galten seitdem zwar weiterhin als Machtfragen, aber die Träger der Macht waren nicht mehr fest definiert, sondern sollten sich durch politische Bewusstseinsbildung wandeln⁴⁰. Lassalle wollte die politischen Verhältnisse grundlegend ändern. Ihm kam es vor allem darauf an, einer demokratisch legitimierten Mehrheit bewusst zu machen, dass Verfassungsstrukturen grundlegend zu ändern waren und dass sie einen politischen Wandel einzuleiten vermochte, der umstürzend und zugleich auch partizipatorisch legitimiert war.

Wie viele Zitate wurde im Laufe der Zeit auch Lassalles eingängige Bemerkung aus ihrem argumentativen Zusammenhang gelöst und konnte so erst – völlig dekontextualisiert – ihre multifunktionale Bedeutung innerhalb von Verfassungstheorie und Verfassungsgeschichte erlangen. Im Ergebnis diene dieses Zitat, das in die Zeit der Reichseinigungskriege, der Realpolitik und des Geredes von »Blut und Eisen« zu

³⁸ <http://www.documentarchiv.de/nzjh/verfbaden.html> (Aufruf 04.11.2019).

³⁹ <http://www.verfassungen.de/bw/wuerttemberg/verf1819-i.htm> (Aufruf 04.11.2019).

⁴⁰ Vgl. Carl SCHMITT, Verfassungslehre, Berlin 1928, S. 6.

passen schien, höchst unterschiedlichen Zielen. Neben der Relativierung des Rechts wurde Lassalle vor allem herangezogen, wenn es um eine angeblich realistische Erklärung von Macht und Einfluss im Verfassungssystem ging.

Bei einer genauen Betrachtung von Lassalles drei Verfassungsschriften zeigt sich jedoch, dass der Gründer des Allgemeinen Deutschen Arbeitervereins keineswegs der realpolitisch geprägte Dezisionist war, zu dem ihn die ständige spätere Wiederholung dieses Satzes machte⁴¹. Lassalles Überlegungen zielten nicht auf die Formulierung eines politischen Gesetzes ab, sondern auf die Verflüssigung einer verfassungspolitischen Verhärtung und somit auf die Wiederermöglichung von Politik. Denn wenn Verfassungsfragen Machtfragen sind, die über die Struktur des Verfassungssystems und die Inhalte der Verfassungsurkunde entscheiden, dann bietet sich die Chance, durch Macht und Einfluss beim Aufbau eines sich verändernden staatlichen Regelungs- und Regulierungssystems neue Akzente zu setzen, Spielräume zu öffnen und Veränderungen anzustoßen. Insofern ähnelt diese Feststellung Lassalles seiner These vom *ehernen Lohngesetz*⁴², das er nicht formulierte, um die gleichsam eherne Unabänderlichkeit proletarischer Not am Rande des Existenzminimums zu betonen, sondern um es als veränderliches und durch politischen Einfluss gestaltbares und somit politisch beeinflussbares Quasi-Gesetz von einem gleichsam naturgesetzlichen ewigen Gesetz zu unterscheiden.

Die in den heißen Phasen des preußischen Verfassungskonflikts formulierten Texte weisen über die Entstehungszeit hinaus. Denn Verfassungen werden als Ausdruck einer veränderlichen, dynamisierten Ordnung beschrieben. Die Texte zeigen: Lassalle wollte die Verfassungsgebung beeinflussen und die Funktion von Verfassungen in einer Zeit der Verfassungskämpfe und des Verfassungswandels voraussetzungslos und vorurteilsfrei analysieren. Diese doppelte Herausforderung bewegte das 19. Jahrhundert durchgängig, denn mit dem Versuch, das monarchische Prinzip durch den Grundsatz zu ersetzen, dass die Legitimität Ausdruck der Gewalt des Volkes, mithin der Volkssouveränität sei, sollten zugleich mit der konstitutionellen auch die soziale und die nationale Frage gelöst werden.

Lassalle forderte seine Zeitgenossen auf, sich von den Prämissen eines normativen Denkens zu lösen und sich stattdessen zur *Voraussetzungslosigkeit* des Denkens durchzuringen, die *alles aus sich selbst ableitet* und, wie er appellierte, *nicht einmal Voraussetzungen duldet*. [...] *Wahre Wissenschaft* zur Grundlage einer politischen Analyse zu machen, war sein Ziel⁴³. Deshalb war es wichtig, die tagespolitische Analyse auf eine verallgemeinerungsfähige Grundlage zu stellen und auf diese Weise einen

⁴¹ Die Unterstellung einer Nähe zu der Rechtstheorie Carl Schmitts erklärt vielleicht, weshalb die Wissenschaftliche Buchgesellschaft, die von dem Historiker und ehemaligen Nationalsozialisten Ernst Anrich 1949 gegründet und bis in die 1960er Jahre geleitet worden war, den Vortrag Lassalles über das Verfassungswesen in der kleinen Reihe Libelli publizierte.

⁴² Ferdinand LASSALLE, *Offenes Antwortschreiben*, in: JENACZEK, *Reden und Schriften* (wie Anm. 7), S. 181 – auf S. 182 erörtert Lassalle bereits politisch-pragmatische Bedingungen für die Beseitigung dieses Gesetzes.

⁴³ Ebd.

Zusammenhang zwischen dem politisch gestalteten gesellschaftlichen Wandel und der Verfassungsurkunde herzustellen, die für ihn sowohl das Ergebnis einer zeithistorischen Konstellation als auch von exemplarischer Bedeutung für den aktiv gestalteten grundlegenden politischen Wandel war.

Lassalle unterschied sich als verfassungspolitisch Handelnder von Theoretikern des Naturrechts und des Rechtsstaats. Er bezog sich nicht nur auf die Geschichte, ihren angeblichen Auftrag oder auf Normen, sondern primär auf eine Analyse der Machtkonstellation seiner Gegenwart. Er sah in der Verfassung deshalb nichts Überhöhtes. Sie war lediglich durch einen *besonderen Inhalt*, zugleich aber durch eine äußerliche Beschreibung dessen, *was eine Verfassung tut*, bestimmt⁴⁴. Ihm selbst ging es nicht vorrangig um die Klärung, *ob und wann eine bestimmte Verfassung gut oder schlecht ist*, sondern ob sie *möglich oder unmöglich, dauerhaft oder nicht dauerhaft sein wird*.

Lassalle wollte mithin eine ganz bestimmte Verfassung auf ihre Bedeutung hin befragen und deshalb auf eine übergeordnete Definition, eben das Wesen der Verfassung beziehen. Dies ist auch deshalb zu betonen, weil der Begriff des Wesens aus der (Hegelschen) Phänomenologie stammt und entsprechend belastet ist. Das Spannungsverhältnis seiner Argumentation resultierte aus der Differenz zwischen dem Begriff der Verfassung als *Quell aller Verfassungskunst und Verfassungsweisheit* und einem *beliebigen Blatt Papier, welches von einer Nation, oder von einer Nation und ihrem Könige unterschrieben und als Verfassung ausgerufen wird*⁴⁵.

Es gilt also für jede Verfassungsanalyse, den jeweiligen historischen Entstehungs- und den programmatischen Handlungs-Kontext in den Blick zu nehmen. Dies ist umso notwendiger, als die Funktion einer Verfassung für das Zusammenleben der Bürger und das institutionelle Zusammenwirken vielfach denen nicht bewusst war, die sich auf Lassalle beriefen und nicht selten den Eindruck erweckten, es handele sich bei seinen Äußerungen um eine frühe Beschreibung jenes Dezisionismus, den wir seitdem immer wieder mit Carl Schmitt verbinden.

Carl Schmitt differenzierte deutlicher. Er unterstellte Lassalle, den *Gedanke[n]* entwickelt zu haben, die *Verfassung* [sei] *das wirkende Grundprinzip politischer Einheit*, und stützt sich dabei auf die Bemerkung Lassalles, die Verfassung sei eine *tätige Kraft*, deren Wesen in den *tatsächlichen Machtverhältnissen* zu finden sei⁴⁶.

IV.

Der Begriff der Verfassung ist allerdings, wie eingangs betont wurde, vieldeutig und umfasst mehr als die Verfassungsurkunde im Sinne der Konstitution, die vor allem den Aufbau der Institutionen und ihren Wirkungszusammenhang regelt und oftmals

⁴⁴ Ferdinand LASSALLE, Erster Vortrag, zitiert nach JENACZEK, Schriften und Reden (wie Anm. 7), S. 63, auch für das Zitat im folgenden Satz.

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ SCHMITT, Verfassungslehre (wie Anm. 40), S. 6.

als politische Ordnung bezeichnet wird⁴⁷. Verfassung zielt auch nicht im engeren Sinne allein oder vorrangig auf die Rechtsordnung als Gesamtzusammenhang der Gesetze und der staatlichen Institutionen. Diesen Wirkungszusammenhang könnte man als Regierungssystem bezeichnen. Im weitesten Sinne zielt der Begriff der Verfassung vielmehr auf eine soziostrukturell und politisch-kulturell verfestigte Gesamtverfassung, die Bauform der Gesellschaft im Sinne einer Gesamtstruktur, die entscheidend geprägt ist durch die Eigentumsordnung und das – in der Regel steuerpolitisch begründete – Interesse an ihrer Absicherung durch Privilegierung derjenigen, die über Besitz und – als Komplement – Bildung verfügen.

Auch wenn diese Verallgemeinerung nicht ganz zutreffend ist, so ist sie auch nicht ganz falsch. Das wird nicht zuletzt durch die Verfassungskontroversen deutlich, die in demokratischen Systemen unvermeidlich sind. Denn der Verfassungswandel schlägt sich letztlich in Verfassungsänderungen nieder, die aber brauchen qualifizierte parlamentarische Mehrheiten, die in kommunikativ vermittelten Verfassungsdebatten gebildet werden.

Umstritten bleiben dabei stets die Begrenzungen der Verfassung, die sich aus Prinzipien wie der Gewaltenteilung, der Rechtsstaatlichkeit und dem Minderheitenschutz ableiten lassen. Denn Verfassungen regeln mehr als die Regierungspraxis, das Verwaltungshandeln und die Modi der Gesetzgebung. Sie begrenzen die Macht der Herrscher, aber auch der Gesellschaft, schaffen Rechtssicherheit und sichern Handlungsspielräume, tariieren das Spannungsfeld zwischen Menschen- und Bürgerrechten, Staat und Gesellschaft aus, definieren Ziele, auf die sich die Staatsbürger in Kultur, Wirtschaft und Gesellschaft verständigen konnten. In Verfassungen schlagen sich Werte nieder, in ihnen wirkt sich allerdings im Zeitverlauf auch der Wandel von Wertvorstellungen aus. In der Regel führt dies zu neuen Debatten, in denen die Verfassungen befragt oder beschworen werden.

Weil der Grundkonsens einer Gesellschaft wandelbar ist, lassen sich Verfassungen nicht nur als statisches Normengefüge, als Bauform staatlicher Organisation, sondern auch als ein dynamisches Konstrukt verstehen, dessen Anerkennung ständig errungen oder bekräftigt werden muss.

Lassalles Diktum war immer dann zu vernehmen, wenn Verfassungen gebrochen wurden, weniger, wenn neue – wie 1919 oder 1948/49 – beraten oder verabschiedet wurden. Die Verfassungen von 1871, 1919 und 1949/1989 begleiteten einen politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Wandel, der durch soziale und politische Konflikte, durch Fragilität und ständig neue Zwänge, Gemeinsamkeit herzustellen, bestimmt war. In allen Epochen – im Kaiserreich, in der Weimarer Republik und in der Bundesrepublik wie der DDR stellten sich besondere Herausforderungen durch neue integrative Funktionen, die die Verfassungen gewährleisten sollten. Eigentlich müssen Verfassungen auch die Möglichkeit bieten, Anhänger des jeweils zusammengebrochenen, vorausgegangenen Regimes zu integrieren. Deshalb werden Grund- und Menschenrechte beschworen, die voraussetzungslos gelten. Zwar werden auch

⁴⁷ Manfred FRIEDRICH (Hg.), *Verfassung: Beiträge zur Verfassungstheorie*, Darmstadt 1978.

Ausschlussgründe genannt; in der Regel gelten sie aber nur für Institutionen wie verfassungsfeindliche Parteien, Verbände und Vereine.

Der integrative Anspruch einer Verfassung kam vor allem im Wahlrecht zum Ausdruck. Deshalb galt die Wahlrechtsfrage als die zentrale verfassungspolitische Frage des 19. Jahrhunderts. Alle deutschen Verfassungen bekannten sich zu Wahlen als Grundlage demokratischer Mitwirkung. Im Kaiserreich galt ein absolutes Männerwahlrecht in Einmannwahlkreisen. Die Prinzipien der gleichen, geheimen und freien Wahl wurden 1919 und 1949 nicht in Frage gestellt. Eine Ausnahme galt für die DDR, die sich faktisch zu einem Blockwahlsystem bekannte und das Prinzip der geheimen Wahl durchlöcherte. Das verband die DDR mit dem plebiszitär orientierten NS-Staat. In den verfassungspolitischen Inkubationszeiten des 19. Jahrhunderts wurde darauf verwiesen, dass Verfassungen das Ergebnis von gesellschaftlichen und politischen Gegensätzen waren, eine Auseinandersetzung zumindest befristet abschlossen und zugleich weiteren Verfassungswandel nicht ausschlossen.

Verfassungshistoriker versuchen deshalb, Faktoren und Determinanten des Verfassungswandels zu erkennen und zu benennen. Im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts hatten sich jene Verfassungskonflikte immer wieder zugespitzt, die sich nicht zuletzt mit dem Blick auf eine im Entstehen begriffene Verfassungsordnung erklären lassen⁴⁸. Nach dem Scheitern der Versprechen, eine landständische Ordnung zu gewähren, nach der französischen Julirevolution von 1830 und den Revolutionen von 1848, nicht zuletzt unter dem Eindruck der Wahlrechtsauseinandersetzung in England war die Gewährung einer Verfassung eine der vielversprechenden Möglichkeiten, den – metaphorisch gesprochen – Druck im politischen Dampfkessel zu bewältigen, also die Revolutionierung der gesellschaftlichen Verhältnisse und der politischen Strukturen zu bremsen. Verlangsamung des Wandels durch Kanalisierung von Forderungen, das hatte sich im System Metternich zunächst bewährt, konnte aber nicht die Konsequenzen der Politisierung und Polarisierung, der Alphabetisierung und Assoziierung der Gesellschaft im Keim ersticken oder auch nur entschärfen.

Seit der napoleonischen Herrschaft und dem deutschen Vormärz war spürbar: Alte überkommene Führungsschichten waren durch neue zu ersetzen. Vielfach handelte es sich um Verwaltungsbeamte, die sich als allgemeiner Stand verstanden und nun vorgeblich über den Gesellschaften und Interessen schwebten und des Staates Bestes zu befördern suchten. Später sprach man von Gemeinwohl. Manfred Friedrich beschreibt diesen Wechsel der Einstellungen als den Wandel von einer „Erziehung für den bestehenden Staat“ hin zu einer „politischen Erziehung von interessenbezogenem mündigem Handeln im demokratischen Staat“⁴⁹. Die Revolution von oben war eine Aufgabe von Bürokraten und diente der Verhinderung von Revolutionen, von Aufruhr und Umsturz. Zeitgenossen hatten das Gefühl, Staat und Gesellschaft stünden unter Druck und seien mit einem Dampfkessel vergleichbar, der sein Ventil nutz-

⁴⁸ Vgl. Ernst Rudolf HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Stuttgart 1957–1990, vor allem die Bde. 1–3, Stuttgart 1957–1963.

⁴⁹ FRIEDRICH, *Verfassung* (wie Anm. 47), S. 5.

te, um nicht zu explodieren. Vorrangiges Ziel war es mithin, mit der Verfassung dem Gemeinwesen seine Stabilität zu sichern. Die modernisierungsoffene Beamtenschaft veränderte im 19. Jahrhundert die Strukturen der ständischen Gesellschaft und des dynastisch legitimierten Obrigkeitsstaates und trug erheblich dazu bei, wirtschaftliche Veränderungen, die Revolutionierung des Verkehrswesens, die Ausweitung der Märkte, die Industrialisierung und die Binnenwanderung zu gestalten.

Die Gesellschaft des 19. Jahrhunderts befand sich im Umbruch. Aus den stummen Untertanen des Obrigkeitsstaates wurden Mitbürger, die in der Lage waren, ihre Interessen zu artikulieren, einen gemeinsamen Willen zu formen und politische Ziele zu verfolgen. Zunächst geschah das auf einem politisch kanalisierten Wege, durch Kammern, Verbände, Vereine, die von Honoratioren dominiert waren. Mit der Revolution von 1848, mit dem Petitionswesen, mit Aufruhr und Manifestationen vielfältiger Unbotmäßigkeit, mit der Formierung des politischen Katholizismus und später mit der Entstehung von Arbeitervereinen entwickelten sich neue Formen fundamentaler Politisierung. Sie mündeten in die Forderung eines neuen Wahlrechts, das zunehmend ständerechtliche Beschränkungen verlor.

Aktuelle politische Konstellationen, aber auch Traditionen und Zukunftshoffnungen beeinflussten politische Auseinandersetzungen und Zielvorstellungen. Verfassungen spiegelten immer den Zustand und auch das politische Bewusstsein einer Gesellschaft, prägten das entstehende Regelsystem und entschieden über die Stabilität der neuen Ordnung.

Verfassungen bewährten sich, wenn es mit ihnen gelang, verlässliche Verfahren der Gesetzgebung, der Machtverteilung, der Gewaltenteilung oder der bundesstaatlichen Kooperation zu entwickeln. Verfassungen waren so keineswegs nur ein Herrschaftsinstrument, das die Ausübung von Macht und Herrschaft regelte, sondern sie zielten zunehmend auf den Schutz der Willensbildung selbst. Es ging um gesicherte Formen der Gesetzgebung und der Haushaltsbewilligung, um Verfahren und Prozeduren, gewiss immer auch um Veränderungsmöglichkeiten, um die den wandelbaren Verhältnissen angepasste Begründung von Strukturen der Staatlichkeit durch Traditionen und durch Effizienz. Und nicht zuletzt ging es um die Ermächtigung der Bürger zur Mitwirkung an der gesamtstaatlichen Willensbildung.

Erst durch Partizipations- und politische Grundrechte wurden Staatseinwohner zu Staatsbürgern, entwickelte sich ihre Kultur des vertrauensvollen Zusammenlebens, die die Voraussetzung einer Periodisierung der Machtverteilung darstellt, wie sie Wahlen inhärent ist. Im Zusammenwirken von staatlichen Organen, ihrer Begrenzung und Effizienz erst entsteht so etwas wie „Staats- und Verfassungsfreundschaft“ (D. Sternberger)⁵⁰. Im politischen Mit- und Gegeneinander von Bürgern, Parteien und Verbänden werden Verfassungen mit Leben erfüllt, kann sich das Gemeinwohl entfalten, entwickeln sich Kooperationen zum Staatsbewusstsein, entsteht bürger-schaftliche Identität und politisches Vertrauen zum Mitbürger. Gerade wegen des

⁵⁰ Dolf STERNBERGER, *Verfassungspatriotismus*, Frankfurt 1990, S. 17–31.

ständigen Wandels von Strukturen und Lebensverhältnissen bleiben funktionierende Verfassungen dynamisch, fragil, offen – sie reagieren auf Veränderungen, ermöglichen ständige Willensbildung und integrieren Individuen in Staat und Gesellschaft.

Die moderne Verfassungsgeschichte verdankt wesentliche Anregungen und Perspektiven einer sich nicht nur auf Ereignisse, sondern auf Prinzipien konzentrierenden Forschung und Darstellung dem langjährigen Verfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde⁵¹. Er war u. a. Schüler des Historikers Franz Schnabel; dies erklärt seinen unverkennbaren Zugang zur geschichtswissenschaftlich geprägten modernen Verfassungsgeschichte⁵². Denn Böckenförde analysierte den Verfassungswandel historisch und zugleich systematisch, hatte dabei die Funktionsweise eines politischen Systems im Blick und fragte nach der integrativen Funktion der Verfassungen. Er verband so rechts-, sozial- und geschichtswissenschaftliche Fragestellungen und Deutungen. Bei Schnabel hatte Böckenförde eine seiner beiden Dissertationen eingereicht und sich nicht nur mit den zeitgebundenen Fragestellungen der Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert befasst oder sich mit einer Beschreibung des Normengefüges begnügt⁵³, sondern ein Gespür für die Zeitbezogenheit von historischen Fragestellungen entwickelt.

Es ist hier aber nicht nur an Böckenförde als einen der herausragenden Karlsruher Verfassungsrichter zu erinnern, der alle nachhaltig beeindruckte, die ihm begegnen durften. Heribert Prantl sprach geradezu von einem „Böckenförde-Diktum“⁵⁴. Es wurde bereits in den frühen 1960er Jahren formuliert, als Böckenförde „nach den bindenden Kräften“ eines Staates und der von ihm regierten Gesellschaft fragte und feststellte: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“⁵⁵. Hierin sah er „das große Wagnis, das er, um der Freiheit willen, eingegangen“ sei, denn ein freiheitlicher Staat könne „einerseits nur bestehen, wenn sich die Freiheit, die er seinen Bürgern gewährt, von innen her, aus der moralischen Substanz des einzelnen und der Homogenität der Gesellschaft“, regulierte. Andererseits könne der Staat „diese inneren Regulierungskräfte nicht von sich aus, das heißt mit den Mitteln des Rechtszwanges und autoritativen Gebots zu garantieren suchen, ohne seine Freiheitlichkeit aufzugeben und – auf säkularisierter Ebene – in jenen Totalitätsanspruch zurückzufallen, aus dem er in den konfessionellen Bürger-

⁵¹ Vgl. Dieter GOSEWINKEL, „Beim Staat geht es nicht allein um Macht, sondern um die staatliche Ordnung als Freiheitsordnung“; Biographisches Interview mit Ernst-Wolfgang Böckenförde, in: Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE, Wissenschaftspolitik, Politik, Verfassungsgericht, Frankfurt a. M. 2011, S. 307–486.

⁵² Ebd., S. 333 f.

⁵³ Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE, Die deutsche verfassungsgeschichtliche Forschung im 19. Jahrhundert: Zeitgebundene Fragestellungen und Leitbilder, Berlin 1961.

⁵⁴ Heribert PRANTL, Der Grundgesetzliche, Süddeutsche Zeitung vom 26.02.2019 <https://www.sueddeutsche.de/politik/nachruf-der-grundgesetzliche-1.4345184> (Aufruf vom 21.03.2020).

⁵⁵ Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: DERS., Recht, Staat, Freiheit: Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte, Frankfurt a. M. 1991, S. 112.

kriegen herausgeführt hat. Es führt kein Weg über die Schwelle von 1789 zurück, ohne den Staat als die Ordnung der Freiheit zu zerstören“⁵⁶.

Historiker wollen nicht Verfassungstheoretiker sein oder mit den Verfassungsjuristen konkurrieren. Sie wollen die Entstehung, Wirkung und Leistung der Verfassungen beschreiben. Unausweichlich setzen sie dabei den Verfassungswandel in Beziehung zu Politik, Kultur und Gesellschaft und konturieren so im Spiegel der Verfassung die Gesellschaftsgeschichte. Für sie war es deshalb hilfreich, dass Böckenförde sehr früh in einem einflussreichen Sammelband über die moderne deutsche Verfassungsgeschichte einen Verfassungsbegriff zugrunde legte, der über die verengende verfassungsjuristische Interpretation hinausführte. Böckenförde betonte, der Begriff Verfassung reflektiere im Deutschland des 19. Jahrhunderts drei wichtige Dimensionen: Zum einen gehe es um den Ausbau der neuen politischen Ordnungsformen; dann bestimme der Konflikt um die „politische Bestimmungsgewalt im Staat“ den Übergang von der alten in die neue bürgerliche Gesellschaft, nicht zuletzt aber habe die Verfassung die Einheit von Staat und Gesellschaft zu gewährleisten und im Rahmen des Nationalstaates für die Entstehung eines einheitlichen nationalen Rechts zu sorgen⁵⁷. Hier verbanden sich historische, sozialwissenschaftliche und funktionale Fragestellungen und Aufgabenbereiche. Wenn Verfassungen zugleich die konstitutionelle, die nationale und nicht zuletzt die sozialintegrative Verfassungsproblematik spiegeln, bedeutet das für den Historiker, die Verfassungsordnung im Wandel, also dynamisch, weniger hingegen als Normengefüge, also statisch zu deuten.

V.

Dieses wurde bereits an der ersten Verfassung, der Verfassung des Großherzogtums Baden von 1818, deutlich. Baden gehörte im 19. Jahrhundert zu den neuen Staaten und war eigentlich durch das Odium der Französischen Revolution belastet. Die Verfassung Badens, die 1818 eine neue verfassungshistorische Epoche einleitete, erklärte sich aus der Integrationsnotwendigkeit und dem Reformwillen und damit aus der Einsicht einiger Beamter, die sich gleichsam eine bürokratische Revolution von oben zutrauten. Zum anderen rechtfertigte sie sich aus dem Bedürfnis, eine bessere Legitimationsgrundlage eines neuen Staates zu schaffen, der sich nicht allein mehr auf monarchische Legitimitätsvorstellungen stützen, sondern Zeittendenzen und politische Erfahrungen der Zeitgenossen aufgreifen wollte.

Die Modernisierung des Regierungssystems sollte zur Stabilität der nachrevolutionären Verhältnisse beitragen und zugleich auch die Legitimitätsvorstellungen der Restaurationsepoche mit den neuen konstitutionellen Forderungen verbinden. Primär ging es jedoch nicht um Ideologien, sondern um Pragmatik: Wie waren heterogene Elemente eines neuen Staates, der eben nicht durch eine dominante Konfession

⁵⁶ Ebd., S. 112.

⁵⁷ DERS., *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte* (wie Anm. 9), S. 15.

geprägt war? Wie waren seine Territorien mit ihrer Eigengeschichte zu integrieren? Wie konnte überdies eine nicht nur landeshistorisch, sondern in sozialer Hinsicht heterogene Gesellschaft integriert werden? Wie konnte eine neue Regierung organisiert werden? Wie ließ sich eine dynastische Stabilität erreichen? Das war nicht nur wegen der schwebenden und virulenten dynastischen Erbfolgefrage brisant.

Es ging im Grunde aber nicht nur darum, ein neues Land mit heterogenen dynastischen Wurzeln zusammenzuführen. Sondern es galt, eine effizientere Regierung zu organisieren und die Unterstützung des neuen Staates durch die konfessionell zudem aufgespaltene Bevölkerung zu sichern. Dazu brauchte es eine effiziente Verwaltung und eine moderne Regierung, aber auch die Gewährleistung eines politischen Austausches der an der Politik interessierten Kreise, die im Landtag ein neues politisches Forum erhalten hatten. So war es zunehmend undenkbar, die Bevölkerung nicht an der Erörterung der wichtigen Fragen der Landespolitik, an Gesetzgebung und Haushaltsfragen zu beteiligen. Der Austausch der Meinungen, die Zusammenführung der Gleichgesinnten, die Vermittlung politischer Vorstellungen im politischen Prozess – dies waren und blieben die brisanten Fragen moderner Verfassungsgeschichte und bestimmten seitdem alle verfassungsgeschichtlichen Kontroversen. So gesehen entwickelte sich die moderne Verfassungsgeschichte mit der Geschichtswissenschaft im 19. Jahrhundert und spiegelte lange die Meinungs- und Ideenkämpfe⁵⁸ dieser Epoche. Sie zeigte auf, in welchem Maße historische Entwicklungen gesellschaftliche Spannungen nach sich zogen und reguliert werden mussten, sollte die Revolutionsfurcht überwunden werden, die das 19. Jahrhundert begleitete. Im Rahmen der Verfassung erfolgten administrative Anpassungen an spannungsbelastete soziale, kulturelle und wirtschaftliche Veränderungen.

Diese Spannungen gingen mit publizistischen Auseinandersetzungen einher, in denen sich die tagespolitischen Herausforderungen niederschlugen. Sie beeinflussten die politisch-kulturellen Lernprozesse einer Gesellschaft, spiegelten überwundene Kämpfe und Konflikte und prägten mit den zeithistorischen Erfahrungen das Lebensgefühl und die Zukunftsvorstellungen. Das bedeutet allerdings keineswegs, stets ein lineares Fortschrittsnarrativ zu entfalten, indem etwa vom Grundgesetz vor dem Hintergrund des Scheiterns der Revolution von 1848, der Verfassungsdefizite des Kaiserreichs und der Weimarer Republik sowie der Konsolidierung der nationalsozialistischen Diktatur als Verfassung einer geglückten Demokratie gesprochen wird.

Analytisch herausfordernder als eben die Formulierung eines Narrativs vom Erfolg einer geglückten Demokratie ist der Versuch, herauszufinden, wie in gesellschaftlichen Kontroversen politische Ziel- und Ordnungskonflikte entfaltet, bewältigt und in neuen, allgemein akzeptierten und gesellschaftlich befriedenden Kompromissen aufgefangen wurden. In der Verfassungsgeschichte ging es immer um die Erklärung und die Bewältigung von Umbrüchen. Deshalb handelte sich die herkömmliche Verfassungsgeschichte an den revolutionären Epochen entlang, die durch Jahreszahlen

⁵⁸ Theodor FONTANE, *Wanderungen durch die Mark Brandenburg*, Bd. 2: Das Oderland, Barnim, Lebus, München 1971, S. 203.

wie 1848, 1918 und auch 1933 und 1989 markiert wurden. 1919 wurde mit den Wahlen zur Nationalversammlung die aus dem Ersten Weltkrieg entstandene revolutionäre Entwicklung aufgefangen, 1933 schlug die Entwicklung in Gewaltsamkeit und Rechtlosigkeit um. 1948/49 wurden deutsche Verfassungen durchgesetzt, die zwar den Einfluss der Siegermächte erkennen ließen, zugleich aber auch Ausdruck einer Lerngeschichte nach der Befreiung von der nationalsozialistischen Herrschaft sein sollten.

Wichtiger als die Beschreibung einer Diskrepanz zwischen Norm und Wirklichkeit bleibt, die sich in der Verfassung niederschlagende politische Identität einer Gesellschaft zu thematisieren, um ihr Verfassungs- und Wertebewusstsein zu erfassen, das sich sogar zum Verfassungspatriotismus steigern konnte. Immer aber ging es bei der historischen und gesellschaftlichen Betrachtung der badischen Verfassung von 1818, des Entwurfs einer Reichsverfassung von 1849, beim Blick auf die beiden Verfassungen 1866/67 und 1871 um die Wandlungsfähigkeiten des monarchischen Systems, bei dem Blick auf die Weimarer Reichsverfassung vom August 1919 um die Bereitschaft zur politischen Selbstorganisation und Selbststeuerung einer politisch an Mündigkeit gewinnenden Gesellschaft. Mit dem Grundgesetz von 1949 schuf sich diese dann die Voraussetzungen ihrer Selbststeuerung und postdiktatorischen Transformation und damit eine nachhaltige Selbstzivilisierung nach der Befreiung von der nationalsozialistischen Diktatur. Mit den gegenwärtigen populistischen Strömungen werden weitere Modi der Willensbildung – etwa die Volksbefragungen und Volksabstimmungen – an Attraktivität gewinnen. Entscheidend bleibt, dass sie die Bereitschaft stärken, Prinzipien der Verfassung wie den Minderheitenschutz und das Recht zur abweichenden Meinung zu respektieren.

VI.

Im Hinblick auf die sich über drei Jahrhunderte erstreckende moderne Verfassungsgeschichte haben sich seit dem 19. Jahrhundert gemeinsame Überzeugungen herausgeschält und gefestigt. Es handelte sich damit nicht nur um die – keineswegs unproblematische – Transformation des konstitutionellen Systems in ein parlamentarisches. Demokratisierend wirkte das Wahlrecht, retardierend die obrigkeitstaatlichen Residuen, ebenso die Behauptung einer privilegierten Stellung der Armee und die Behauptung monarchischer Legitimationsmuster im Spannungsverhältnis zur Volkssouveränität. In der Tat kam es zu Überschneidungen, auch zu Verzögerungen, die einmal als „Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“ (Ernst Bloch)⁵⁹ oder als Ausdruck einer „Verspätung“ (Helmuth Plessner)⁶⁰ bzw. einer Unvollendung des Nationalstaates (Theodor Schieder)⁶¹ charakterisiert wurden.

⁵⁹ Ernst BLOCH, *Erbschaft dieser Zeit*, Frankfurt a.M. 1962, S. 113.

⁶⁰ Helmuth PLESSNER, *Die verspätete Nation. Über die politische Verführbarkeit bürgerlichen Geistes*, Stuttgart 1959.

⁶¹ Theodor SCHIEDER, *Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit*, München 1970.

Dabei zeigte sich: Verfassungstheoretische Widersprüche und Aporien müssen hingenommen werden. Wehler etwa kritisierte das Kaiserreich als semiabsolutistisch, Zmarzlik hingegen als reformfähig, Manfred Rauh⁶² steigerte diese These zu der Behauptung, angesichts der Selbstwandlungskräfte hätte es nicht einmal der Novemberrevolution bedurft, um den grundlegenden Verfassungswandel einzuleiten. Dennoch schälte sich als Konsens heraus, dass die Überwindung des Obrigkeitsstaates nach dem Untergang des Kaiserreichs den deutschen Sonderweg beendet und den Entwicklungspfad geebnet, wenn nicht geöffnet hätte.

Umstrittener als das Kaiserreich war hingegen die Deutung der Weimarer Verfassung. Erst in den letzten Jahren hat sich ein positiveres Gesamtbild ergeben. Nicht mehr das Scheitern der Republik, sondern der Stellenwert ihrer Verfassung für die Entwicklung der deutschen Demokratie, der Rechts- und Sozialstaatlichkeit werden unter dem Eindruck der Erosion des europäischen Zusammenhalts und der Gemeinsamkeit der europäischen Werte betont.

In den Verfassungen schlug sich seit 1818 nicht eine Revolutionierung von Staat und Gesellschaft nieder als vielmehr der Versuch, ein Gemeinwesen zu gründen, dass sich zu den hergebrachten Prinzipien von Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit bekannte und sich aus der Absicht legitimierte, mit dem Arbeitsrecht auch die Sozialstaatlichkeit zu festigen. Keine der Verfassungen barg aufgrund von Konstruktionsfehlern den Keim einer Zerstörung in sich – auch die von Weimar nicht. Was war dann entscheidend? Waren es historisch entstandene Handlungskonstellationen, im Rahmen der bestehenden Verfassung unlösbare Probleme, nicht zuletzt, wie sich nach 1930 zeigte, das Fehlen eines politischen Grundkonsenses? Waren es die Feinde der Verfassung oder die mutlos und unsicher gewordenen Vernunftrepublikaner, die die Zerstörung und Selbstpreisgabe der Republik bedingten? Welche Bedeutung kam der Wirtschafts- und Finanzpolitik bei der Destabilisierung und Entlegitimierung der republikanischen Ordnung zu? Wie man auch antwortet: Die Beurteilung der Zerstörung der Weimarer Ordnung zwischen 1930 und 1933 blieb stets kontrovers und prägte viele politische Diskussionen, etwas die Frage, ob Bonn nicht doch einmal Weimar (Fritz René Allemann)⁶³ werden könnte.

Nach der Befreiung von der NS-Herrschaft lösten sich die neuen Verfassungsdiskussionen nicht von ihrer Vergangenheit und beeinflussten das verfassungspolitische Grundverständnis, gleichsam vor dem Hintergrund der gemachten Erfahrungen. Da nicht erst 1948 im Parlamentarischen Rat hüten oder im Volkskongress drüben neue Verfassungsstrukturen erörtert worden waren, prägten in einem bislang nicht ausreichend diskutierten Maße die vorausgehenden Länderverfassungen den deutschen Föderalismus, dem 1952 in der DDR mit der Abschaffung der Länder der Garaus gemacht worden war. Ihre Neubildung 1990 war eine zentrale Forderung der DDR-kritischen Bürgerbewegung. Die Länder wurden in der Bundesrepublik hingegen schon 1949 durch den Bundesrat in einem Maße an der staatlichen Willensbildung

⁶² Manfred RAUH, *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches*, Düsseldorf 1977.

⁶³ Fritz René ALLEMAN, *Bonn ist nicht Weimar*, Köln 1956; Neuausgabe Frankfurt a. M. 2000.

beteiligt, das erst mit den jüngsten Beschlüssen zur Föderalismusreform gemindert wurde.

Beide deutschen Verfassungen, das Grundgesetz von 1949 wie die Verfassung der DDR, verstanden sich als gesamtdeutsche und als postnationalsozialistische Verfassungen. Postdiktatorisch konsequent war aber nur das Grundgesetz, denn in der DDR-Verfassung schlugen sich Konzeptionen nieder, die die freie demokratische Willensbildung einschränkten und die Grundrechte keineswegs vorbehaltlos einräumten. Der Primat der SED, die Bildung von Block-Parteien, das Prinzip des demokratischen Zentralismus machten dies ebenso deutlich wie die fehlende Voraussetzung für die Gewährung von Grund- und Menschenrechten. Besonders deutlich machten dies die höchst unterschiedlichen Bestimmungen des Asylrechts.

Zahlreiche Änderungen des Grundgesetzes zeigen, wie notwendig und sinnvoll es ist, Verfassungen nicht statisch, sondern historisch zu erklären und so eine dynamische Verfassungsanalyse voranzutreiben. Als das Grundgesetz verabschiedet wurde, existierte noch kein Verfassungsgericht. An die Rentenformel des Jahres 1957 war nicht zu denken, auch nicht an die Aufstellung der Bundeswehr als neuer bewaffneter Macht. Viele Reformen im Verhältnis von Bund und Ländern waren nicht einmal angedacht, und viele grundlegende Reformen lagen außerhalb der Vorstellungskraft. Das Asylrecht war ein eher akademisches Problem, die Gleichstellung von Mann und Frau war nicht konkretisiert, gleichgeschlechtlicher Verkehr war strafbewehrt, das Parteiengesetz war in der Verfassung angedeutet, das Verhältnis von Rechts- und Sozialstaatlichkeit hingegen Gegenstand der staatsrechtlichen Debatten.

Leider steht bis heute eine Verfassungsgeschichte des Grundgesetzes aus. Dies wäre eine mehr als lohnende Herausforderung, denn im Wandel der Zeiten und der Gesellschaft musste das Grundgesetz im verfassungspolitischen Prozess – nicht selten als Ergebnis von politischen Grundsatzkontroversen – immer und immer wieder verändert werden. Bis zum Jahre 1994 wurden 175 Änderungen des Grundgesetzes, von 1994 bis 2002 nahezu 50, seitdem weitere vorgenommen. Einige der Änderungen griffen sehr stark in Struktur, Zielbestimmung und Selbstverständnis nicht nur der Verfassung und der Parteien, sondern auch der Deutschen ein und betrafen die Wehrverfassung, das Parteiensystem oder das Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Diese Veränderungen zeigen: Es geht in der Verfassungsgeschichte darum, den sich verfassungsrechtlich manifestierenden Wandel aus den sich verändernden gesellschaftlichen Verhältnissen und aus dem davon abhängenden Selbstverständnis der handelnden Akteure und Gruppen abzuleiten, um so den Institutionenwandel und auch die gesellschaftliche und politische Anpassung an veränderte Lebensverhältnisse und Wertvorstellungen zu verstehen.

Ernst Fraenkel erklärte den Verfassungswandel durch ein Modell⁶⁴. Verfassungen könnten stabile, labile und fluide, wandelbare Regierungsformen schaffen. Stellt man

⁶⁴ Ernst FRAENKEL, Um die Verfassung, in: DERS., *Gesammelte Schriften*, Bd.1: *Recht und Politik in der Weimarer Republik*, hg. von Hubertus BUCHSTEIN, Baden-Baden 1999, S. 502.

sich die Verfassung als Kugel vor, dann ist der Untergrund, auf dem sich diese Kugel befindet, entscheidend für die Richtung, in die sie laufen kann. Ist sie gefangen in einer Schale, so ist sie fixiert, wird die Kugel hingegen auf einer umgestülpten Schale so platziert, dass sie jederzeit wegrollen kann, so symbolisiert sie eine höchst instabile Verfassung. Liegt sie hingegen auf einer glatten, ebenen Fläche, so kann sie sich in alle Richtungen bewegen.

Wichtig für die Anerkennung einer Verfassung durch die Bürger und die politischen Akteure ist die Akzeptanz der Ziele, die in den Verfassungsdiskussionen abgeklärt und in der Verfassung festgelegt werden. Sie binden die Bürger des Gemeinwesens an einen Grundkonsens. Er markiert mehr als den Handlungsrahmen von Verwaltung, Rechtsprechung und Regierung, vor allem, wenn er Machtverteilung und Machtbindung regelt, dann schlägt sich in ihm ein gemeinsames Grundverständnis nieder.

Oder legt eine Verfassung sogar das Selbstverständnis oder die Selbstverpflichtungen eines Gemeinwesens fest im Sinne des Verfassungspatriotismus, den Dolf Sternberger⁶⁵ proklamiert und Jürgen Habermas⁶⁶ begründet hat? Vielleicht geht es um den Schutz des Staates, um die Stabilität der Regierung, vielleicht nur um die Kanalisierung der Willensbildung? Oder stehen die liberalen Abwehr-, die sozialpolitisch begründeten Gestaltungs- oder nur die individualautonomistisch begründeten Entfaltungsrechte des Individuums im Mittelpunkt? Hat die Verfassung klassische, bürgerliche, politische oder soziale Grundrechte aufzunehmen und durchzusetzen?

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen lässt sich auch die Badische Verfassung von 1818 funktional bewerten. Sie war eine gewährte Verfassung und entschied sich nicht zwischen den beiden wichtigen Legitimationsmodellen des 19. Jahrhunderts, zwischen monarchischem Prinzip und Volkssouveränität, sondern bekräftigte das erste, ermöglichte aber die Stärkung des zweiten. Weil sie von einer mitwirkenden ständischen Volksvertretung ausging, war sie insofern revolutionär, als sie ein politisches Wahlrecht in das deutsche Verfassungsrecht implementierte. Mit dieser Verfassung war 1818 ein folgenreicher Anfang gemacht worden. Zu den Voraussetzungen gehörten Versammlung- und Vereinigungsfreiheit, gehörte das Recht, den politischen Willen zu artikulieren, seine Meinung zu bilden, Interessen zu akkumulieren und sie öffentlich zu äußern, sich zu informieren, zu debattieren. Von den Abgeordneten, deren Debatten im Ständehaus keinen Restriktionen unterworfen werden sollten und die auch in den Zeitungen unzensuriert mitgeteilt wurden, strahlte dieser Anspruch in die Öffentlichkeit aus, beeinflusste so das Pressewesen und das Vereins- sowie das Verbandsleben. 1818 war der Weg zum allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrecht aller Bürger zwar noch weit. Erst 50 Jahre später wagte Bismarck diesen

⁶⁵ STERNBERGER, Verfassungspatriotismus (wie Anm. 50); allgemein Jan-Werner MÜLLER, Verfassungspatriotismus, Berlin 2010.

⁶⁶ Jürgen HABERMAS, Staatsbürgerschaft und nationale Identität, in: DERS., Faktizität und Geltung, Frankfurt a. M. 1992; DERS., Eine Art Schadensabwicklung. Die apologetischen Tendenzen in der deutschen Zeitgeschichtsschreibung, in: Historikerstreit. Die Dokumentation der Kontroverse um die Einzigartigkeit der nationalsozialistischen Judenvernichtung, München 1991, S. 75.

Schritt, als er das freie, gleiche, geheime Männerwahlrecht unter bestimmten Kautelen ermöglichte, mit beeinflusst durch die bereits skizzierten Überlegungen Lassalles, aber befangen in der Überzeugung, dass Bildung und Besitz Voraussetzungen von Entscheidungsfreiheit sein sollten. Vor allem vertraute Bismarck bei der Einführung des demokratischen Wahlrechts auf die obrigkeitsstaatlich gefestigte Gesinnung der Wähler. Er unterschätzte den politischen Katholizismus, den Linksliberalismus und die Sozialdemokratie – zum Glück für die Nachlebenden. Bereits die badische Entwicklung hingegen hätte Bismarck zeigen können, dass Partizipation auf Ausweitung der Wahlberechtigten, nicht aber auf deren regierungsfreundliche Loyalität zielte.

Neben der Partizipation wurde die Assoziation zum Trend der Zeit. Dies übrigens zum Vorteil einer staatlichen Bürokratie, die auf Informationen aus der Gesellschaft angewiesen war. Ein Durchbruch des freiheitlichen Verfassungsdenkens war schließlich die Salmen-Erklärung von Offenburg 1847, weil sie neben den Grundrechten auch die Grenzen des staatlichen Handelns markierte, noch wenig belastet war durch nationale Probleme und sich deshalb ganz auf die Schaffung eines von der Gesellschaft ausgehenden, sich also nicht auf die staatliche Organisation konzentrierenden freiheitlichen Verfassungssystems konzentrierte. Risikolos war das nicht, wie Zensur, Polizeirecht und die Disziplinierung der Universitäten zeigten. Gottfried Kellers Fähnlein der sieben Aufrechten⁶⁷ erinnerte an die Göttinger Sieben, an Hochschullehrer, die sich für die Freiheit eingesetzt hatten und so dem Obrigkeitsstaat eine Grenze aufweisen wollten und dies auch konnten.

Wie notwendig dies gewesen war, wurde im März 1848 schlagend spürbar. Die Verfassung von 1849 war nicht das Ergebnis von Professorenberatungen in der Paulskirche, sondern spiegelte wie jede andere Verfassung stets den Zusammenhang von Erfahrungs- und Erwartungshorizonten im Sinne Kosellecks⁶⁸. Die Badische Verfassung von 1818 zeigt, wie politisch die Romantik und die Biedermeier-Zeit geworden waren, wie sensibel in der Öffentlichkeit bereits die Verfassungskämpfe in den Nachbarstaaten wahrgenommen wurden, wie in dieser Zeit ein europäischer Verfassungsraum entstanden war. Es ging um Visionen, wie sie die Offenburger Salmen-Erklärung vom September 1847 spiegelte. Sie nahm auf eine denkbar wirkungsvolle und modern wirkende Weise den Katalog der Grundrechte auf und verdeutlichte, dass Staat und Gesellschaft verkoppelt werden sollten.

Damals wie heute werden viele Zeitgenossen nach wie vor nicht der Gefahr entgehen, im Rückblick und im Gedenken geradezu die Vergangenheit zu verklären und so vergehen zu lassen. Nicht nach Defiziten, sondern nach den Folgen und den Möglichkeiten einer Verfassung zu fragen, hilft, politische Zukunftsvorstellungen zu entwickeln.

⁶⁷ Vgl. z. B. die Ausgabe in Gottfried KELLER, *Züricher Novellen*, Frankfurt a. M. 2009, S. 235–302.

⁶⁸ Reinhart KOSELLECK, *Historia Magistra Vitae: Über die Auflösung des Topos im Horizont neuzeitlich bewegter Geschichte*, in: DERS., *Vergangene Zukunft: Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt a. M. 1979, S. 38–66.

Das Grundgesetz fußt auf den deutschen Verfassungen der Vergangenheit und konnte schon wenige Jahre nach Kriegsende eine gültige Antwort auf die Erfahrung mit einem totalen Staat geben. Das Grundgesetz beinhaltet eine Fülle verarbeiteter Erfahrungen, die deutlich machen, in welcher Weise der Verfassungsgeber die Lektion der Geschichte gelernt hatte. Nicht nur die Stellung der Grundrechte macht deutlich, dass nach einer Epoche der Menschenrechtsverletzungen ein besonderer Akzent gesetzt werden sollte. Auch Normen der Regierungsbildung, des Wahlrechts, der Rechtfertigung von Parteien als Faktoren der Willensbildung oder das Konzept der streitbaren Demokratie verarbeiten Erfahrungen und Fehlentwicklungen der Zeitgeschichte und insbesondere der deutschen Vergangenheit im Zeitalter der ersten deutschen Diktatur. Ob es sich um das konstruktive Misstrauensvotum oder die Rechtfertigung des Parteienstaates, die Unterscheidung in Menschen- und Bürgerrechte, die Verteidigung von unveränderlichen Kernbereichen der Verfassungsordnung wie die Grundrechte und die föderative Ordnung handelt – stets gibt es eine Kontrastfolie, die auf das Scheitern der Weimarer Republik und auf diktatorische Erfahrungen und die Diktaturgeschichte verweisen. Totalitäre Systeme lehnen mit der Gewaltenteilung Rechtsstaatlichkeit, Selbstverwaltung und Föderalismus ab, sie bekennen sich zum Zentralismus und nicht zuletzt mit dem Einparteienstaat zum Antipluralismus. Der Verteidiger des Verfassungsstaates wird sich stets als Gegner der Diktatur empfinden. Er weiß, dass die Freiheit des Andersdenkenden ein tragendes Grundprinzip seines Staates und Toleranz eine Voraussetzung menschlichen Zusammenlebens in der Gesellschaft sind. Im Nachdenken über die Voraussetzungen der Unfreiheit, die in zwei Diktaturen Gestalt annahm, liegt die Voraussetzung einer zeitgemäßen verfassungsgeschichtlichen Reflexion, die nicht vergisst, wie hoch der Preis ist, der für die Flucht in die Unterwerfung gezahlt wird. Und die sich bewusst macht, dass Verfassungen Freiheiten sichern wollen. In diesem Sinne sprach Franz Schnabel, der aus Baden stammende Historiker, der nach wie vor Entdeckungen bietet, stets vom freiheitlichen Verfassungsstaat⁶⁹.

⁶⁹ Franz SCHNABEL, *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, Bd. 2: Monarchie und Volkssouveränität, Freiburg 1933, Neuausgabe München 1987.