

schen Bundesakte von 1815 mit ihrer Zusage, dass in allen deutschen Staaten »landständische Verfassungen« stattfinden sollen (Art. 13 DBA). Die Verfassungen Bayerns und Badens von 1818 sowie Württembergs von 1819 entsprachen dieser Forderung besonders klar und wegweisend, während Preußen bis zum Vereinigten Landtag von 1847 ohne gesamtstaatliche Repräsentation und bis 1848 ohne Verfassung blieb. Die zweite Etappe bildet die Revolution von 1848/49, wobei hier die am Ende gescheiterte Reichsverfassung, das Verfassungswerk der Paulskirche, im Zentrum steht. Dennoch verweist das auf einen Bedeutungsverlust der einzelstaatlichen Verfassungen beziehungsweise der Länderverfassungen, der sich im 20. Jahrhundert, in der Weimarer Republik und dann auch in der Bundesrepublik fortsetzte, trotz des zeitlichen und in mancher Hinsicht auch sachlichen Vorrangs der Länderverfassungen gegenüber dem Grundgesetz. Die dritte Etappe bildet deshalb die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871, mit ihrem Vorlauf in der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867; die vierte Etappe ist die Weimarer Reichsverfassung von 1919. Der Bogen schließt sich mit dem Grundgesetz. In dieser Konzentration bleibt manches unberücksichtigt: die Verfassungsordnung des Deutschen Bundes ebenso wie die einzelstaatlichen Verfassungen, aber auch die Verfassung der DDR von 1949 und ihre Nachfolger von 1968 und 1974. Außerdem geht es hier nicht mehr um Weiterentwicklung, Wirkungsgeschichte und Alternativoptionen zum Grundgesetz seit 1949 – dazu würde auch der in der Mitte der 2000er Jahre gescheiterte »Vertrag über eine Verfassung für Europa« zählen.⁹

In wiederum fünf Aspekten wird nach den Gemeinsamkeiten und Unterschieden, aber auch nach den Entwicklungslinien, nach langfristigen Trends gefragt, an deren vorläufigem Ende das Grundgesetz steht. *Erstens* geht es um die Genese der Verfassungen und ihre Legitimation: In welcher historischen Grundkonstellation wurde eine (neue) Verfassung überhaupt für nötig erachtet? Dabei spielt der revolutionäre Impuls immer wieder eine wichtige Rolle. *Zweitens* geht es um das Verhältnis von Territorialstaaten und Nation; anders gesagt: um das spezifisch (aber nicht singular) deutsche Problem des Föderalismus und seine konstitutionelle Form. *Drittens* wird nach der Grundform des Staates gefragt, welche die jeweiligen Verfassungen schuf. Dabei steht die Frage nach der Stellung des Parlaments im Zentrum, also nach der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie in Abgrenzung gegen al-

ternative Konzepte. *Viertens* richtet sich der Blick auf die Grundrechte und ihre Berücksichtigung in den verschiedenen Verfassungen. Ähnlich wie beim Föderalismus treten dabei deutsche Spezifika zutage – Traditionslinien, die sich erhalten und zum Teil sogar verstärken, wodurch Dynamiken der Veränderung jedoch nicht ausgeschlossen sind. *Fünftens* schließlich geht es um die kulturelle Nachwirkung der jeweiligen Verfassungen, um die Frage nach ihrer Erinnerung, sowohl während der Geltungsdauer als auch darüber hinaus, denn die Verfassung der Paulskirche, um nur ein Beispiel vorweg zu nennen, ist bis heute mehr als bloß Gegenstand wissenschaftlicher Erforschung. Die Erinnerungsschichten der fünf Etappen können gegeneinander konkurrieren, aber sich auch überlagern und wechselseitig verstärken: Das spielt in der deutschen Geschichte der letzten zweihundert Jahre eine auffällig große Rolle.¹⁰

Ursprünge der Verfassungsgebung

Warum gab es überhaupt Verfassungen? Das ist, *erstens*, die Frage nach dem historischen Kontext ihrer Entstehung, nach Genese und Legitimation. In der Amerikanischen Revolution etablierte sich ein Nexus von Revolution, gesellschaftlichem Umbruch, staatlicher Neuordnung und Verfassungsgesetz, der die deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts bemerkenswert nachhaltig prägte – bemerkenswert nicht zuletzt vor dem Hintergrund des älteren, aber bis in die jüngere Historiographie nachwirkenden Topos, Deutschland sei das »Land ohne Revolution« und unterscheide sich gerade darin vom liberalen (also auch: konstitutionellen) Westen.¹¹ Dabei ist der Nexus von Revolution und Verfassung ein doppelter, ein paradoxer und dialektischer:¹² Einerseits dienten Verfassungen dazu, dem Umbruch Form zu geben, ihn gegen die Rückkehr des Alten abzusichern. Sie waren unmittelbarer Ausdruck der Energie, nicht zuletzt der sozialen Energie, der Revolution. Die frühen amerikanischen Verfassungen, etwa die radikale Verfassung von Pennsylvania von 1776, zeigen das ebenso wie die Verfassung Frankreichs von 1791. Andererseits bremsten Verfassungen die revolutionäre soziale Dynamik ab, versuchten sie einzuhegen, sie zu schließen – sie markieren, mit der kalendarischen Metapher aus der Französischen Revolution, den »Thermidor« von Revolution, den

Übergang in gesicherte institutionelle Normalität, einschließlich eines durchaus sozial »konservativen« Elements gegen den weitertreibenden sozialen Radikalismus. Dafür steht insbesondere die amerikanische Bundesverfassung von 1787, auch wenn deren sozial mobilisierende und demokratisierende Elemente, zumal im Prozess der Ratifizierung in den Staaten, nicht unterschätzt werden dürfen.¹³

Dieses Wechselspiel von revolutionärer Dynamik und defensiver Einhegung kennzeichnet auch die deutsche Verfassungsgeschichte – teils in Pendelschwüngen zwischen ihren verschiedenen Etappen, teils auch als Spannung innerhalb einzelner Konstellationen. Das gilt schon für die Situation nach 1815: Es war die Zeit der Restauration, der Einhegung, der Abwehr von Revolution. Napoleon, der Vollstrecker der Französischen Revolution, war besiegt, die napoleonische Herrschaft über das deutschsprachige Mitteleuropa vorbei. Nach dem Vorbild der französischen Charte constitutionnelle waren die deutschen frühkonstitutionellen Verfassungen, mit Ausnahme der zwischen König und Ständen vereinbarten in Württemberg, dem Volk »gewährte«, schärfer: »oktroyierte« Verfassungen. Schon die Form der schriftlichen Verfassung, des Staatsgrundgesetzes, das monarchischer Willkür einen Riegel vorschob und dem »Volk« – zunächst vor allem den besitzenden und gebildeten Männern – Beteiligungsrechte gab, konnte den revolutionären Ursprung jedoch nicht verleugnen. Nicht zuletzt deshalb war ja die Furcht vor einer Verfassung mit Volksvertretung in Preußen so groß.

In der Revolution von 1848/49 war der Imperativ der Verfassungsgebung so stark, dass die in der Frankfurter Paulskirche tagende Nationalversammlung sich vorrangig als eine verfassungsgebende Versammlung, eine »Konstituante«, verstand; an dieses Vorbild knüpfte 70 Jahre später die Weimarer Nationalversammlung an. Während die Liberalen im Südwesten Deutschlands ihre Verfassungen verteidigten und allenfalls auf Ausbau drangen, dominierte auf der sich formierenden nationalen Ebene der offensive Impuls der Verfassungsgebung zur Begründung einer neuen Staatsordnung. Aber auch hier gab es Elemente der Vereinbarung mit der Monarchie, wie in den Verhandlungen mit dem preußischen König Friedrich Wilhelm IV. über die Übernahme der Kaiserwürde. Spätestens in der Revolution von 1848/49 begriffen auch die europäischen Konservativen, dass eine Verfassung ein wirksames Mittel zur Begründung einer von ihnen gestalteten Staatsordnung sein konnte. Das war dann die Konstellation der insofern sehr zutreffend und

schon zeitgenössisch als »Revolution von oben« bezeichneten Reichsgründung unter der Führung Preußens und seines Ministerpräsidenten Otto von Bismarck. Eine andere Konstante nicht nur der deutschen Verfassungsgeschichte lässt sich hier ablesen: nämlich der enge Nexus von Revolution und Krieg¹⁴ und demzufolge auch von Krieg und Verfassungsgebung. Krieg ist eine zugespitzte Krisensituation, in der die Existenz des Staates, aber auch die Fundamente des gesellschaftlichen Konsenses zur Disposition stehen oder in einen neuen Aggregatzustand überführt werden. Als Unabhängigkeitskriege (wie in Nordamerika 1775-1781), als Sezessionskriege (wie in den USA 1861-1865) oder als Einigungskriege (wie in Deutschland 1864-1871) wurden sie darüber hinaus unmittelbar um die politische Verfasstheit von Gesellschaften und Territorien ausgetragen – und die siegreiche Konstellation sollte dann verfassungsmäßig abgesichert werden.

Im 20. Jahrhundert war es jedoch zweimal eine schwere Niederlage in großen Kriegen, aus denen eine neue deutsche Verfassung hervorging. 1918/19 überschritt sich die Niederlage im Ersten Weltkrieg mit einer Revolution, die den politischen und gesellschaftlichen Status quo in Frage stellte, und der Verfassungsgebung für die erste deutsche Republik. Ähnlich wie 100 Jahre zuvor überlagerten sich dabei »offensive« und »defensive« Kräfte: Die Weimarer Reichsverfassung vom August 1919 sicherte das Ergebnis der Revolution ab; mit der republikanischen Ordnung gab es kein Zurück mehr zu den Monarchien, die im November 1918 auf Reichs- und Landesebene abgedankt hatten. Zugleich hegte diese Verfassung aber den Wandel ein und schob weiterer Radikalisierung einen Riegel vor. Die Weimarer Republik konstituierte sich als parlamentarische Demokratie und als liberaler Rechts- und Sozialstaat, nicht dagegen als eine sozialistische Räterepublik. Nach dem Zweiten Weltkrieg war es noch mehr die militärische, politische und auch moralische Niederlage, welche die Weichen für neue Staatsordnungen stellte. Während die Verfassung der DDR, in der Tradition des deutschen Kommunismus und unter dem Einfluss der Sowjetunion, den Vorgriff in eine utopische Zukunft tat, beschränkte sich die westdeutsche Verfassungsgebung auf die Anknüpfung an die zerstörte Ordnung von Weimar, aus deren (vermeintlichen) Schwächen sie zugleich Konsequenzen zog. Nach der nationalsozialistischen Pervertierung des »Volkes« und des Missbrauchs plebiszitärer Mechanismen entstand das Grundgesetz weder in einer verfassungsgebenden Versammlung noch wurde

es durch eine Volksabstimmung legitimiert. Auch langfristig gesehen erwies sich das jedoch nicht als Schwäche. Insofern ähnelte die Konstellation von 1949 derjenigen von 1818: Eine defensive, gegenüber der uneingeschränkten Herrschaft des Volkes skeptische Verfassungstiftung erwies sich nicht nur als erstaunlich stabil, sondern zugleich als sehr dynamisch im Sinne des Potentials für weitere Liberalisierung und Demokratisierung in den Jahrzehnten nach dem Inkrafttreten der Verfassung.¹⁵

Föderalismus

Das Verhältnis von Territorien und Nationalstaat, von Staaten und Reich, von Ländern und Bund ist eine Konstante (nicht nur) der deutschen Verfassungsgeschichte; es bildet die Perspektive des *zweiten* kurzen Durchgangs durch die fünf Etappen bis zum Grundgesetz.¹⁶ Frankreich war seit dem Mittelalter, erst recht in der Frühen Neuzeit bereits so weit zum Zentralstaat ausgebaut worden, dass die Revolution das unter zunächst liberal-konstitutionellen, später republikanischen und dann schließlich imperialen Vorzeichen nur bestätigen konnte. In Nordamerika erklärten 13 von mehr als 30 britischen Kolonien am 4. Juli 1776 ihre Unabhängigkeit als republikanische Staaten – nicht unabhängig voneinander, aber doch als 13 Staaten, die danach erst mühsam zu einer erst konföderalen, dann bundesstaatlichen Zusammengehörigkeit fanden. In Mitteleuropa war, nach dem Ende des Heiligen Römischen Reiches, durchaus offen, auf welcher Ebene sich die Staatsbildung primär fortsetzen würde; das gleiche galt für Italien ebenso wie für die Habsburgermonarchie. Das Scheitern der napoleonischen Ordnungsversuche, die innerhalb des Rheinbundes (aber eben nicht: für den Rheinbund insgesamt) die ersten modernen deutschen Verfassungen generierte – nämlich für das Königreich Westphalen 1807 und für Bayern 1808 –, hatte die durch den Wiener Kongress gestärkten und vergrößerten Territorialstaaten (sowie rangerhöhten Fürsten) in die Lage versetzt, Machtabsicherung durch Verfassungsgebung betreiben zu können: Bayern und Baden versuchten mit den Verfassungen von 1818 ihre vergrößerte Staatlichkeit zu legitimieren und ihr eine kulturelle Identität zu verschaffen, mit der viele Neu-Untertanen des bayerischen Königs und des badischen Großherzogs noch fremdelten. Wie Bayern