

---

Dieter Grimm

---

Deutsche

---

Verfassungsgeschichte

---

1776-1866

---

Neue Historische Bibliothek

---

edition suhrkamp

---

SV

es 1271

edition suhrkamp

Neue Folge Band 271

*Neue Historische Bibliothek*  
*Herausgegeben von Hans-Ulrich Wehler*

1806 löste sich die politische Form auf, die tausend Jahre lang das Zusammenleben der Deutschen geprägt hatte, das »Heilige Römische Reich Deutscher Nation«. Kurz zuvor war in Amerika und Frankreich eine neue Form der politischen Existenz eines Volkes entstanden: der moderne Verfassungsstaat. Seine Übernahme und Ausgestaltung bestimmte fortan auch die deutsche Geschichte. An Verfassungsrecht, Verfassungsinterpretation und Verfassungspraxis lassen sich die jeweiligen Gesellschaftszustände und Machtverhältnisse ablesen. Die wechselvolle Entwicklung wird hier in ihrem politischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Kontext dargestellt: Der erste Band behandelt Durchsetzung und Ausbreitung des Verfassungsstaats von den Anfängen bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, der zweite Band Konsolidierung und Krise von der Reichsgründung bis zur Gegenwart.

Dieter Grimm ist Richter des Bundesverfassungsgerichts und Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bielefeld.

Dieter Grimm  
Deutsche Verfassungsgeschichte  
1776–1866

Vom Beginn des modernen  
Verfassungsstaats bis zur Auflösung  
des Deutschen Bundes

Suhrkamp

4. Auflage 2015

Erste Auflage 1988

edition suhrkamp 1271

Neue Folge Band 271

© Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main 1988

Suhrkamp Taschenbuch Verlag

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Übersetzung,  
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung  
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form  
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)

ohne schriftliche Genehmigung des Verlages  
reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme  
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Printed in Germany

Umschlag gestaltet nach einem Konzept

von Willy Fleckhaus: Rolf Staudt

ISBN 978-3-518-11271-7

# Inhalt

Vorwort .....	9
---------------	---

## *I. Die Entstehung des modernen Konstitutionalismus*

1. Die Verfassung als geschichtliches Novum .....	10
2. Die soziale Basis der Verfassungsbewegung .....	13
3. Das theoretische Fundament .....	16
4. Die Reformunfähigkeit des Ancien Régime .....	19
5. Die Verfassung als Produkt der bürgerlichen Revolution	23
6. Das bürgerliche Staatsmodell .....	26
7. Die Verfassung als adäquates Problemlösungsmittel .....	29
8. Das Fehlen einer Verfassung in England .....	33
9. Der Ursprung der modernen Verfassung in Amerika .....	36
10. Die Funktion der bürgerlichen Verfassung .....	39

## *II. Die Anfänge des Konstitutionalismus in Deutschland*

1. Der politische Rahmen im späten 18. Jahrhundert .....	43
2. Das deutsche Bürgertum .....	46
3. Der aufgeklärte Absolutismus .....	49
4. Die Auswirkungen der Französischen Revolution .....	52
5. Die Verfassungspolitik Napoleons .....	55
6. Die ersten Verfassungen in Deutschland .....	59
7. Die Verfassungsfrage auf dem Wiener Kongreß .....	62
8. Der Deutsche Bund .....	65
9. Die Anordnung landständischer Verfassungen .....	68
10. Die erste deutsche Verfassungswelle .....	71

## *III. Die Verfassungskämpfe in Preußen*

1. Die Verfassungspläne als Folge des Zusammenbruchs ...	76
2. Der Vorrang der Verwaltung .....	79
3. Die Staatsreform .....	82
4. Sozialreform im agrarischen Bereich .....	85
5. Sozialreform im gewerblichen Bereich .....	89

6. Die Verfassungsfrage .....	92
7. Der Fortgang der Reformen nach den Befreiungskriegen .	95
8. Die Wiederaufnahme der Verfassungspläne .....	99
9. Das Scheitern der Verfassung .....	102
10. Die Folgen des Verfassungsvakuums .....	105

#### *IV. Die Struktur der deutschen Verfassungen*

1. Entstehungsweise und Geltungsgrund der Verfassung ...	110
2. Das monarchische Prinzip .....	113
3. Die Mitwirkungsrechte der Volksvertretung .....	116
4. Die Vorbehaltsrechte des Monarchen .....	119
5. Die Organisation der Volksvertretung .....	123
6. Das vormärzliche Wahlrecht .....	126
7. Die grundrechtlichen Freiheiten .....	129
8. Die Funktion der Grundrechte .....	132
9. Die Sicherung der Verfassung .....	135
10. Die dualistische Struktur des deutschen Verfassungsstaats .....	138

#### *V. Die Verfassungsentwicklung im Vormärz*

1. Die Verfassungspolitik des Deutschen Bundes .....	142
2. Die Reaktion auf die nationale Bewegung .....	145
3. Die Karlsbader Beschlüsse .....	148
4. Die Stellung der Volksvertretungen .....	151
5. Die konstitutionelle Praxis .....	155
6. Die Revolution von 1830 .....	158
7. Die zweite deutsche Verfassungswelle .....	161
8. Nachrevolutionäre Verfassungskonflikte .....	164
9. Die Anfänge einer Politisierung der Gesellschaft .....	167
10. Die Staatsrechtslehre im Vormärz .....	171

#### *VI. Die Revolution von 1848 und die Paulskirchen-Verfassung*

1. Der soziale Wandel im Vormärz .....	175
2. Die Volkserhebung im März .....	178
3. Die monarchischen Konzessionen .....	181
4. Die verfassungsgebenden Versammlungen .....	184

5. Der Beginn der Verfassungsberatungen .....	188
6. Die Gegenrevolution in Wien und Berlin .....	191
7. Die Paulskirchen-Grundrechte .....	194
8. Die verfassungspolitischen Grundprobleme .....	197
9. Die Paulskirchen-Verfassung .....	201
10. Das Scheitern der Paulskirche .....	204

*VII. Rückbildungs- und Fortbildungsversuche  
bis zur Auflösung des Deutschen Bundes*

1. Die Folgen der gescheiterten Revolution .....	208
2. Die Einigungsbestrebungen von oben .....	211
3. Die preußische Verfassung .....	214
4. Die Reaktionspolitik des Bundes .....	217
5. Der kurhessische Verfassungskonflikt .....	221
6. Die postrevolutionäre Staatsrechtslehre .....	224
7. Das Ende der Reaktion .....	227
8. Der preußische Heereskonflikt .....	231
9. Die Ausweitung zum Verfassungskonflikt .....	234
10. Die Erhaltung des Verfassungskompromisses und die Auflösung des Deutschen Bundes .....	237
<i>Zeittafel</i> .....	241
<i>Anmerkungen</i> .....	245
<i>Auswahlbibliographie</i> .....	249



## Vorwort

Dieser Verfassungsgeschichte liegt die im folgenden näher erläuterte Auffassung zugrunde, daß die Verfassung in der modernen Bedeutung des Wortes ein historisches Novum bildet, das in Reaktion auf säkulare soziale Veränderungen des 18. Jahrhunderts entstanden ist und seitdem der Politik der Verfassungsstaaten die Struktur gibt. Daher ist die vorliegende Darstellung unter dem Blickwinkel der Durchsetzung, Ausbreitung und Krise der modernen Verfassung geschrieben worden, der freilich ihre Verzögerungen und Verhinderungen umfaßt. Daher setzt sie auch – obwohl deutsche Verfassungsgeschichte – dort ein, wo der Verfassungsgedanke zum Durchbruch kam, und beginnt zu einer Zeit, als in Deutschland an moderne Verfassungen noch nicht zu denken war. Auf diese Weise erst lassen sich die besonderen Bedingungen und Ausprägungen des Verfassungsstaats in Deutschland angemessen verstehen, ohne daß darin ein Bekenntnis zu der umstrittenen These vom »deutschen Sonderweg« erblickt werden dürfte.

In dem vorliegenden ersten Band ist vor allem die an Umwegen und Rückschlägen freilich reiche Etappe der Durchsetzung und Ausbreitung des Verfassungsstaats zu behandeln. Im folgenden zweiten Band wird nach einer kurzen Phase der Konsolidierung stärker von Krise und Verfall zu sprechen sein. In der bundesrepublikanischen Gegenwart scheint der Verfassungsstaat jedoch unangefochtener denn je und durch die ausgedehnte Verfassungsgerichtsbarkeit, die das Bonner Grundgesetz eingeführt hat, erstmals in voller Wirksamkeit dazustehen. Gleichwohl mehren sich die Anzeichen, daß die Verfassung angesichts gewandelter Gelungsbedingungen ihre Fähigkeit zur Politiksteuerung einzubüßen beginnt. Gerade deswegen soll die historische Darstellung bis an die Gegenwart herangeführt werden und der Blick auf die Herkunft der Verfassung mit der Frage nach ihrer Zukunft enden.

Bielefeld, im März 1987

*Dieter Grimm*

# I. Die Entstehung des modernen Konstitutionalismus

## 1. Die Verfassung als geschichtliches Novum

Im letzten Viertel des 18. Jahrhunderts kam es in Nordamerika und Frankreich im Zuge zweier erfolgreicher Revolutionen zum Bruch mit der angestammten monarchischen Staatsgewalt und zur Neubegründung politischer Herrschaft auf der Basis der Volkssouveränität. Dieser Umsturz wich von den zahlreichen gewaltsamen Machtwechseln, die aus der Geschichte bekannt sind, dadurch ab, daß er sich nicht in einem Austausch der Machthaber oder einer Änderung der Regierungsform erschöpfte. Vielmehr wurden zuvor die Bedingungen legitimer politischer Herrschaft gedanklich konstruiert und gesetzlich festgelegt und erst auf dieser Basis Personen zur Herrschaft berufen. Das Mittel war die Konstitution oder, in der deutschen Terminologie, die *Verfassung*. Sie bestimmte die Grundlage und den Zweck staatlicher Herrschaft, ordnete ihre Einrichtung und Ausübung und regelte die Beziehungen zwischen Regierenden und Regierten. Die Verfassung bildete auf diese Weise sowohl den Rechtsgrund als auch den Maßstab staatlicher Gewalt. Legitimität konnte nur die verfassungsmäßig zustande gekommene, Verbindlichkeit nur die verfassungsmäßig ausgeübte Herrschaft beanspruchen. Politische Machtausübung war konsequent verrechtlicht.

Der in Amerika erstmals verwirklichte und dann von Frankreich übernommene Verfassungsgedanke gewann alsbald überragende Bedeutung für den Fortgang der europäischen Geschichte. Das neue Instrument zur Lösung des alten Problems der Herrschaftsbegründung und Herrschaftsbegrenzung stieg zum dominierenden Thema der Zeit auf. Die Auseinandersetzung über die gerechte Sozialordnung wurde zur Auseinandersetzung über Notwendigkeit und Inhalt von Verfassungen. In den Revolutionen des 19. Jahrhunderts ging es überwiegend um die Herstellung oder Ausweitung des Verfassungsstaats. Restauration war gleichbedeutend mit Rückwendung zum vorkonstitutionellen System. Ja, die europäische Geschichte seit 1789 läßt sich über hundert Jahre geradezu als Geschichte von Verfassungskämpfen schreiben. Am Gelingen oder Scheitern von Verfassungen, an ihrem Inhalt und ihrer Gel-

tungskraft können die Machtverhältnisse und Ordnungsvorstellungen in der Gesellschaft abgelesen werden, bis die Ausbreitung der Industriegesellschaft noch im 19. Jahrhundert andere Themen vor die Verfassungsfrage rückte und inzwischen die Fähigkeit der Verfassung zur Verrechtlichung von Macht überhaupt in Frage gestellt hat.

Das Neue an der Verfassung war freilich weder die theoretische Konstruktion der Bedingungen legitimer Herrschaft noch die rechtliche Bindung der Staatsgewalt für sich genommen. Die Legitimation von Herrschaft bildet ein Dauerthema der Sozialphilosophie, und seit dem Verblässen religiöser Legitimationsmuster infolge der Glaubensspaltung hatte die Vernunftrechtslehre in der Theorie vom Gesellschaftsvertrag eine neue Legitimationsgrundlage staatlicher Herrschaft entwickelt. Legitim war danach nur ein Staat, der als von allen Gesellschaftsgliedern vertraglich begründet gedacht werden konnte. Für diesen gedachten Vertrag wurde zwar naturrechtliche Geltung beansprucht. Doch war die Geltung des Naturrechts überpositiver Art. Sie stützte sich auf Wahrheit, nicht auf Autorität. Von den staatlichen Autoritäten wurde es nicht anerkannt, geschweige denn in positives Recht übersetzt. Das positive Staatsrecht beruhte vielmehr auf dem Prinzip umfassender monarchischer Gewalt, die sich auf Gottes Gnaden zurückführte und in der Dynastie vererbte, ohne einer Anerkennung durch die Herrschaftsunterworfenen bedürftig zu sein. Das Naturrecht blieb ihr gegenüber je nach seinem Inhalt affirmative oder kritische Theorie.

Trotz ihres Absolutheitsanspruchs darf man sich diese Herrschaft aber nicht als rechtlich unbegrenzte vorstellen. Im Gegenteil hatte der im 16. und 17. Jahrhundert entstehende moderne Fürstenstaat alsbald das Bedürfnis nach rechtlichen Bindungen geweckt und um die Mitte des 17. Jahrhunderts bei günstigen Gelegenheiten herrscherlicher Abwesenheit oder Schwäche auch eine Reihe sog. Regierungsformen nach sich gezogen, die die fürstliche Gewalt zugunsten der ständischen Rechte begrenzen sollten. Wenngleich sich diese Regierungsformen gegen die staatsbildenden Kräfte nur selten zu halten vermochten, übernahm doch nach und nach eine Anzahl sog. Fundamentalgesetze, Herrschaftsverträge oder Wahlkapitulationen deren Funktion. Sie wurden meist schriftlich fixiert, konnten vom Herrscher nicht einseitig abgeändert und unter Umständen sogar gerichtlich gegen ihn

durchgesetzt werden. In der Regel waren sie vertraglichen Ursprungs. Das deutet darauf hin, daß hinter ihnen soziale Machtgruppen standen, die über bestandswichtige Leistungen für den monarchischen Staat verfügten und auf diese Weise in die Lage kamen, dem Monarchen einzelne Herrschaftsverzichte abzuverlangen, die rechtsverbindlich zugesichert wurden. Als vertraglich begründete setzten diese Bindungen aber zum einen die monarchische Gewalt immer schon voraus und brachten sie nicht selbst hervor; zum anderen galten sie nicht allgemein, sondern nur zwischen den Parteien, die am Vertragsabschluß beteiligt gewesen waren.

Demgegenüber lag das eigentliche Neue an der Verfassung darin, daß sie die beiden Linien zusammenführte und dem theoretisch entworfenen Modell legitimer Herrschaft positivrechtliche Geltung verlieh. Von den älteren rechtlichen Begrenzungen der Staatsgewalt unterschieden sich die modernen Verfassungen danach auf dreifache Weise. Während erstens Herrschaftsverträge und Fundamentalgesetze eine legitime Staatsgewalt immer schon voraussetzten und sie nur hinsichtlich einzelner Äußerungsformen regelten, wurde durch die Verfassung legitime Herrschaft überhaupt erst hervorgebracht. Sie wirkte also nicht nur herrschaftsmodifizierend, sondern *herrschaftsbegründend*. Wo zweitens die Herrschaftsverträge und Fundamentalgesetze die als umfassend gedachte Staatsgewalt nur in einzelnen Hinsichten banden, erhoben die Verfassungen den Anspruch, die Staatsgewalt nach Entstehung und Ausübung durchgehend zu regeln. Sie wirkten also nicht punktuell, sondern *umfassend*. Galten schließlich drittens die älteren normativen Bindungen aufgrund ihrer vertraglichen Entstehung nur zwischen den Vertragspartnern, so erstreckte sich die Geltung der Verfassungen auf sämtliche Herrschaftsunterworfenen. Sie wirkten also nicht partikular, sondern *universal*.

Die umstürzende Bedeutung dieses Vorgangs bleibt häufig dadurch verschleiert, daß die neue Sache mit einem alten Begriff bezeichnet wurde. Schon vor der Revolution war es allgemein üblich, etwa von der Konstitution Englands oder der Verfassung des Heiligen Römischen Reiches zu sprechen. Damit verband sich aber nicht derselbe Sinn wie mit jenen Verfassungen, die aus den beiden neuzeitlichen Revolutionen hervorgingen. Verfassung in dem älteren Sinn bezeichnete vielmehr den Zustand eines bestimmten Staates: anfangs noch weit gefaßt, nämlich so, wie er

durch geschichtliche Entwicklungen, natürliche Gegebenheiten und rechtliche Bestimmungen geprägt war; später verengt auf den Status, den ihm Konventionen, Verträge oder Gesetze verliehen. Jeder Staat befand sich dann in einer bestimmten Verfassung. Beide Begriffe konnten sogar synonym vorkommen. Verfassung war also ein *Seinsbegriff*. Demgegenüber schrieb die neue Verfassung systematisch und erschöpfend in einem rechtsförmigen Dokument vor, wie die Staatsgewalt eingerichtet und ausgeübt sein mußte, um als legitim gelten zu können. Verfassung bezog sich nicht mehr auf den rechtlich geprägten Zustand eines Staates, sondern auf die den Zustand prägende Norm und wurde damit selber zum *normativen Begriff*. In diesem neuen Sinn waren dann keineswegs alle Staaten auch Verfassungsstaaten.

## 2. Die soziale Basis der Verfassungsbewegung

Wenn die Begrenzung politischer Macht ein Dauerproblem bildet, die spezifisch verfassungsrechtliche Lösung aber erst Ende des 18. Jahrhunderts aufkam, legt das die Vermutung nahe, daß die Entstehung der modernen Verfassung an bestimmte Bedingungen geknüpft war, die vor diesem Zeitpunkt nicht bestanden. Solche Bedingungen lassen sich am besten ermitteln, wenn man die Frage nach dem sozialen Träger der neuen Entwicklung stellt. Geschieht das zunächst für den komplizierteren, für Europa aber maßgeblichen Fall Frankreichs, lassen sich einerseits der Monarch und andererseits die bevorrechtigten Stände Adel und Klerus schnell ausschließen – der Monarch, weil die Verfassung ihn seines originären Herrschaftsrechts entkleidet und zum Organ eines von ihm unabhängigen Staates degradiert hätte; die beiden bevorrechtigten Stände, weil sie von einer nicht historisch gewachsenen, sondern rational konstruierten Verfassung in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts keine Bestätigung ihrer Privilegien mehr erhoffen konnten (was selbstverständlich nicht ausschließt, daß es Mitglieder dieser Stände, ja sogar Fürsten wie Leopold II. von Toskana gab, die aus besserer Einsicht uneigennützig oder aus weiser Voraussicht eigennützig bereit waren, auf Vorrechte zu verzichten).

Als sozialer Träger der Verfassungsbewegung bleibt jedenfalls nur der »Dritte Stand« übrig. Bürger und Bauern umfassend, stellte er den weitaus größten Teil der Bevölkerung, im vorrevolu-

tionären Frankreich etwa 95 %. Vom Adel trennte ihn die Geburt, vom Klerus die Weihe. Standesgrenzen waren prinzipiell undurchlässig. Die Privilegien, die diese Stände genossen, blieben ihm daher unerreichbar. Insofern kann man im »Dritten Stand« ein gemeinsames Interesse am Abbau der Privilegien voraussetzen. Das ist indessen noch nicht mit dem Verlangen nach einer Verfassung identisch. Denn Verfassung als planvolle und zukunftsgerichtete Neuordnung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft stellt Anforderungen an Bildung und Muße, die im 18. Jahrhundert nur von einer schmalen Bevölkerungsschicht erfüllt wurden. Dem größten Teil des »Dritten Standes«, den Bauern, fehlte es gänzlich an diesen Voraussetzungen. Ihr Interesse richtete sich auf Befreiung von den Lasten, die die feudale Agrarstruktur ihnen auferlegte, griff aber nicht auf eine Umgestaltung des politischen Systems über. Erst recht gilt das für die stets am Rande der Existenznot lebenden unterständischen Schichten. Als Träger der Verfassungsbewegung kommt danach nur der kleinere, aber besser situierte Teil des »Dritten Standes«, das Bürgertum, in Frage.

Auch hier bedarf es aber einer Differenzierung. Traditionell bestand das Bürgertum aus den Bewohnern der Städte, die sich von Handel und Gewerbe ernährten. Die schmale Oberschicht dieses Standes erstrebte nicht die Beseitigung der Privilegien, sondern die Teilhabe an ihnen, während die breite Schicht der Krämer und Handwerker in der ständischen Ordnung und zünftischen Gewerbeverfassung ihre Sicherheit fand und eine andere Ordnung eher als Bedrohung denn als Fortschritt betrachtete. Aus dem altständischen Bürgertum war im Lauf der Zeit aber eine neue Schicht hervorgegangen, die, obwohl dem »Dritten Stand« zugezählt, die alte Ständeinteilung im Grunde sprengte. Dabei handelte es sich zum einen um das Bildungsbürgertum der Professoren, Juristen, Lehrer und Literaten, zum anderen um das Wirtschaftsbürgertum der Groß- und Fernhändler, Manufakturiers, Bankiers und Rentiers. Beide Gruppen verdankten ihre Existenz nicht zuletzt dem modernen Fürstenstaat, der für seine ausgeweiteten Zwecke einen erhöhten Güter- und Personalbedarf entwickelte, der sich nur im Bürgertum decken ließ. Aus diesem Grund begünstigte er die Bildung größerer Wirtschaftseinheiten, die er dann allerdings von den traditionellen ständischen Bindungen ausnehmen mußte, und schuf sich einen Stab eigens ausgebildeter Beamter, die ebenfalls aus der überkommenen Ständeordnung herausfielen.

Es war diese Neubürgerliche Schicht, die den Keim der Auflösung in die alte Ordnung senkte. Die objektive Voraussetzung dafür lag in der steigenden Bedeutung, die die bürgerlichen Funktionen für Bestand und Entwicklung des Systems gewannen, während gleichzeitig die Funktionen der bevorrechtigten Stände Adel und Klerus an Gewicht abnahmen. Für den Klerus war das der Fall, weil infolge der Glaubensspaltung und des von ihr beschleunigten Fortschreitens rationaler Welterklärung die Religion ihre Funktion als Legitimitätsspende und Sinnstifter allmählich verlor. Für den Adel galt das, weil mit dem Übergang der Friedenssicherung vom Grundherrn auf den Staat und mit der Herausbildung einer professionellen Staatsverwaltung seine öffentlichen Funktionen zusehends schrumpften. Die subjektive Voraussetzung lag in dem Bewußtsein von der eigenen, auf Wirtschaftskraft und Bildung beruhenden Wichtigkeit, das zu einem Vergleich zwischen sozialer Bedeutung und rechtlicher Stellung einlud und die Privilegien der oberen Stände in Gestalt von Steuerfreiheit, Ämterzugang, Pfründen, Sonderstrafrecht, wirtschaftlicher Absicherung usw. ungerrecht erscheinen lassen mußte.

Die Diskrepanz zwischen sozialer Bedeutung und rechtlicher Stellung der Stände wurde seit der Mitte des 18. Jahrhunderts Gegenstand kritischer Reflexion. Das geschah auf verschiedenen Ebenen. Zuerst läßt sich ein Bemühen des in die ständische Tradition nicht eingebetteten und von politischem Einfluß abgeschnittenen Bürgertums um Selbstvergewisserung, Identitätsfindung und Weltdeutung beobachten. Dadurch gewann das Bürgertum, jedenfalls in seiner Formationsphase, einen existentiellen Bezug zur Kultur, der den alten Ständen fehlte und der seinerseits die Kultur veränderte. Diese konnte sich aufgrund der bürgerlichen Nachfrage aus ihren höfischen und kirchlichen Abhängigkeiten befreien und gerade in der neu gewonnenen Autonomie die Selbstfindungsbedürfnisse des Bürgertums befriedigen. In den bürgerlichen Kulturinstitutionen des Theaters, des Konzerts, der Ausstellung, der kritischen Zeitschrift, der Lesegesellschaft, des Salons, die allesamt in dieser Zeit aufkamen, entstand eine neue Form der Publizität, die mit dem alten Begriff des Publikums als Adressat obrigkeitlicher Verlautbarungen nichts gemein hatte, sondern auf eine von Staat und Kirche unabhängige Verständigung über öffentliche Angelegenheiten gerichtet war und diesen Institutionen dadurch das Monopol des Öffentlichen streitig machte.

Das öffentliche Raisonement entspann sich anfangs an unpolitischen Gegenständen, erstreckte sich jedoch bald von der scheinbar interessenfreien Sphäre der Kunst und Philosophie auf Themen, die die soziale Stellung des Bürgertums betrafen. Das gilt insbesondere für das spezifische Tätigkeitsfeld des Bürgertums, die Wirtschaft. Hier hatte die merkantilistische Politik des absoluten Staates Kräfte mobilisiert, die nun an die Grenzen der im ganzen nach wie vor feudal, zünftisch und dirigistisch bestimmten Ordnung stießen. Wirtschaftliches Können und rechtliches Dürfen gerieten dadurch in Konflikt, der sich in einer wachsenden bürgerlichen Kritik an der Wirtschaftsordnung ausdrückte. Zusammengekommen lief sie auf ein von korporativen Bindungen und politischen Interventionen freies Wirtschaftssystem hinaus, das auf dem Leistungsprinzip beruhte und sich selber über den Markt steuerte. Dabei kamen den Kritikern die Erfahrungen Englands zustatten, wo ein solches Modell seit dem späten 17. Jahrhundert praktiziert wurde und zu beispielloser Prosperität geführt hatte. In der Forderung nach wirtschaftlicher Autonomie war jedoch, nicht anders als in derjenigen nach kultureller Autonomie, eine Veränderung des politischen Systems enthalten, insofern es seinen umfassenden Lenkungsanspruch einschränken mußte. Es konnte nicht ausbleiben, daß sich die bürgerlichen Forderungen über kurz oder lang darauf erstreckten.

### 3. Das theoretische Fundament

Die bürgerlichen Forderungen erhielten in der Sozialphilosophie der Aufklärung ihre übergreifende theoretische Grundlage. Eine eigenständige Sozialphilosophie konnte sich erst nach der Glaubensspaltung entwickeln. Bis dahin hatte die Überzeugung, daß die gerechte Sozialordnung in der göttlichen Offenbarung vorgegeben sei, eine Trennung von Theologie und Sozialphilosophie nicht zugelassen. Nachdem der religiösen Legitimierung der Sozialordnung durch die Glaubensspaltung der Boden entzogen worden war, ging die Sozialphilosophie daran, Herrschaft unabhängig von der nun umstrittenen göttlichen Offenbarung auf säkularer Grundlage neu zu begründen. Sie versetzte sich zu diesem Zweck in einen gedachten vorstaatlichen Zustand, in dem wegen der definitionsbedingten Herrschaftslosigkeit alle gleich

und frei waren. Herrschaft konnte unter diesen Voraussetzungen nur durch freiwillige Vereinbarung aller zustande kommen, und die Frage lautete, unter welchen Bedingungen es von vernunftbegabten Wesen zu erwarten sei, daß sie ihre natürliche Freiheit und Gleichheit gegen einen Herrschaftszustand eintauschten. Gab es solche Bedingungen, dann bildeten diese die Rechtfertigung für Herrschaft überhaupt, zugleich aber auch den Legitimationsmaßstab für bestehende Staaten. Ihre Herrschaft galt dann als legitim, wenn sie der Zustimmung aller vernünftig Denkenden fähig gewesen wäre.

Den rationalen Grund für die Bereitschaft, die natürliche Freiheit aufzugeben und sich der staatlichen Herrschaft zu unterwerfen, fand die Sozialphilosophie in der Unsicherheit der Freiheit im Naturzustand. Die Unsicherheit bestand in einem doppelten Sinn. Zum einen blieb mangels einer verbindlichen Fixierung der natürlichen Rechte die Feststellung, was Rechtens war, dem Einzelnen überlassen. Zum anderen mußte jeder Einzelne mangels einer organisierten Gewalt zur Rechtsdurchsetzung sein Recht selber verfolgen. Daraus ergab sich die zweifache Gefährdung, daß die Rechtserkenntnis von Unvernunft und Eigeninteresse getrübt und die Rechtsdurchsetzung von der physischen Stärke des Gegners bedingt wurde. Für die Verwirklichung der natürlichen Rechte stand es unter diesen Umständen schlecht. Die Errichtung einer organisierten Zwangsgewalt war daher Vernunftgebot. Sie kostete freilich einen Preis an natürlicher Freiheit. Der Zweck der Vereinigung verlangt die Abtretung derjenigen ursprünglichen Rechte an den Staat, die dieser benötigte, um die Mängel des Naturzustands zu beheben und jedem Gesellschaftsmitglied die dort entbehrte Rechtssicherheit zu garantieren.

Die Frage, welche Rechte zur Erreichung dieses Zwecks abgetreten werden mußten, beantwortete die Naturrechtslehre zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich. Die Theorie nahm in der Epoche der konfessionellen Bürgerkriege des 16. Jahrhunderts Gestalt an und wurde unter dem Eindruck der englischen Revolution des 17. Jahrhunderts von Hobbes systematisch entwickelt. Vor dem Hintergrund der Bürgerkriege, in denen es an einer durchsetzungsfähigen Staatsgewalt fehlte, mußte der ebenfalls durch die Abwesenheit einer staatlichen Gewalt charakterisierte Naturzustand in der Tat wie ein Kampf aller gegen alle erscheinen, in dem die elementaren Voraussetzungen der menschlichen Exi-

stanz jederzeit auf dem Spiel standen. Unter solchen Umständen bot nur eine mit umfassender Machtbefugnis ausgestattete Staatsgewalt die Gewähr dafür, daß der Bürgerkrieg beigelegt und die verfeindeten Parteien zu friedlicher Koexistenz angehalten wurden. Der moderne Souveränitätsbegriff hat hier seine Wurzel und meinte anfänglich nicht nur höchste, sondern auch rechtlich unbeschränkte Gewalt. Es erschien dann auch konsequent, im Gesellschaftsvertrag vom Einzelnen die Abtretung sämtlicher natürlicher Rechte zu erwarten, wenn er dagegen nur das alles überragende Gut der Sicherheit von Leib und Leben eintauschen konnte. In ihren Anfängen führte die Staatsvertragslehre daher zu einer ungeahnten Steigerung der Herrschaftsbefugnisse und legitimierte den absoluten Fürstenstaat.

Langfristig betrachtet ging von der Vertragstheorie jedoch eine Schwächung der Staatsgewalt aus, weil sie nicht mehr auf dem unveränderlichen göttlichen Willen, sondern auf der temporalen Zustimmung der Herrschaftsunterworfenen beruhte, die auch zu anderen Bedingungen erteilt werden konnte, wenn die Verhältnisse das erlaubten. Zu einer solchen Änderung gab der absolute Fürstenstaat selber den entscheidenden Anstoß. Je besser er seine Einigungsaufgabe erfüllte und die Gesellschaft wieder befriedete, desto weniger leuchtete es ein, daß er sämtliche Rechte auf sich vereinigen mußte, während die Untertanen zwar ihresgleichen gegenüber gesichert, vor dem Staat aber rechtlos dastanden. Die jüngere Naturrechtslehre unterlegte dem Staatsvertrag daher einen anderen Inhalt. Staatszweck war nicht mehr die Unterdrückung des Kampfes aller gegen alle, die die Abtretung sämtlicher Urrechte verlangte, sondern im Gegenteil die Sicherung der natürlichen Freiheit jedes Einzelnen. Abzutreten hatte er dann im äußersten Fall lediglich das Recht, sein Recht selber zu verfolgen, während sämtliche übrigen Rechte ihm auch im staatlichen Zustand erhalten blieben und vom Staat zu schützen waren. Die für den natürlichen Zustand angenommene Freiheit und Gleichheit aller bestimmte dann auch den staatlichen Zustand.

In dieser Weise reformuliert, nahm die Staatsvertragslehre eine deutliche Stoßrichtung gegen die bestehende Ordnung an. Die natürliche Gleichheit aller Gesellschaftsglieder war dann ja nur bezüglich des Herrschers aufgegeben worden, der sich von allen anderen durch seine Befehlsgewalt unterschied, während sie im Verhältnis der Untertanen zueinander fortbestand. Die durch Ge-

burt begründete und lebenslänglich unentrinnbare Standeszugehörigkeit mit der Folge unterschiedlicher Rechte und Pflichten erschien unter diesen Umständen unvereinbar mit dem Naturrecht. Im Widerspruch zum Naturrecht standen aber ebenfalls die zahlreichen Beschränkungen der natürlichen Handlungsfreiheit, die sich nicht aus der Notwendigkeit, die Freiheit aller miteinander verträglich zu machen, sondern aus den Standesschranken, dem Feudalsystem, der Zunftordnung und der Staatsräson ergaben. Indem die Sozialphilosophie Ungleichheit und Unfreiheit als unnatürlich und änderungsbedürftig erwies, hob sie die bürgerlichen Reformforderungen aus der Sphäre bloßer Interessenverfolgung heraus und verlieh ihnen den Anspruch universaler Richtigkeit und historischer Notwendigkeit.

Wenngleich sich der Inhalt der späteren Verfassungen in der jüngeren Vertragstheorie weitgehend vorgeformt findet, darf der Staatsvertrag der Naturrechtslehre doch nicht mit der Verfassung im modernen Sinn verwechselt werden. Der Staatsvertrag war ja nicht als wirklich geschlossener Pakt, sondern als regulative Idee gedacht. Er gab die Bedingungen einer gerechten Sozialordnung an und setzte Ordnungen, die diesen Bedingungen nicht entsprachen, ins Unrecht, hatte aber selbst keine Gesetzeskraft. Die Vertragstheorie brachte mit Ausnahme Vattels vor der Revolution auch die Forderung nach einer umfassenden, positivrechtlichen und dem Herrscher übergeordneten gesetzlichen Festlegung der Zwecke, Grundlagen und Modalitäten von Herrschaft nicht hervor. Vielmehr pflegte der gedachte Vertrag mit der Verfassung in der älteren Wortbedeutung einherzugehen. Er war einer der Bestimmungsfaktoren für die Verfassung, nicht aber diese selbst. Auch Rousseau, der die Staatsvertragslehre radikaldemokratisch umformulierte, vollzog damit nicht den Übergang zum modernen Verfassungsgesetz, sondern verwandte den Ausdruck Verfassung weiter in dem älteren Sinn. Zur förmlichen Verfassung bedurfte es offenbar noch eines zusätzlichen Schrittes.

#### 4. Die Reformunfähigkeit des Ancien Régime

Rousseaus *Du contrat social* war, obwohl schon 1762 in Amsterdam erschienen, im vorrevolutionären Frankreich nur auf geringe Resonanz gestoßen. Er hatte auch mit den Reformvorstellungen