

Teil I: Grundlagen

A. Staatsrecht als Rechtsgebiet

Die Beschäftigung mit dem Staatsrecht steht traditionell am Beginn des juristischen Studiums. Es geht dabei nicht nur darum, die Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland kennen zu lernen. Vielmehr sollen auch die grundlegenden Prinzipien der Verfassungsordnung unter dem Grundgesetz veranschaulicht werden, die Auswirkungen auf die Ausgestaltung der gesamten Rechtsordnung und damit aller anderen Rechtsgebiete haben. **1**

Diesen Zusammenhängen widmet sich der erste Teil dieses Lehrbuchs. Einführend sollen die Stellung des Staatsrechts als Rechtsgebiet veranschaulicht und sein Gegenstand, der Staat, vorgestellt werden. Weiterhin soll untersucht werden, was es bedeutet, dass das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im Wesentlichen Verfassungsrecht ist und wie sich dies historisch herausgebildet und entwickelt hat. Schließlich soll ein Überblick über die Charakteristika des Grundgesetzes gegeben und sein Geltungsbereich dargestellt werden.

§ 1 Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland

Das nationale Recht der Bundesrepublik Deutschland lässt sich in zwei große Bereiche unterteilen, das öffentliche Recht und das Privatrecht¹. Vereinfacht gesagt regelt das Privatrecht die Rechtsverhältnisse unter gleichberechtigten – privaten – Rechtssubjekten, die ihre Rechtsbeziehungen autonom gestalten dürfen. Das öffentliche Recht beschäftigt sich demgegenüber – ebenfalls vereinfacht – mit den Rechtsverhältnissen des Staates, also dessen Organisation auf verschiedenen Ebenen und seinem Auftreten in vorrangig Über-/Unterordnungsverhältnissen gegenüber Privaten. Das öffentliche Recht lässt sich danach in verschiedene Bereiche unterteilen: **2**

- Staatsrecht;
- Strafrecht;
- Sonstiges öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungs- und Prozessrecht.

Das Strafrecht regelt die Einordnung bestimmter Verhaltensweisen als strafwürdig und die Feststellung und Durchsetzung des daraus folgenden staatlichen Strafanspruchs. Es hat sich traditionell zu einem Sachgebiet mit einer eigenen Dogmatik und daher auch in der Rechtswissenschaft zu einer eigenständigen Disziplin entwickelt.

1 Vgl. dazu *Maurer/Schwarz*, Staatsrecht I, § 1 Rn. 40 ff.

Das Verwaltungsrecht regelt umfassend die Rechtsbeziehungen der Exekutive. Es ist ein klassischer Teil der Wissenschaft vom öffentlichen Recht.

Auch das Recht der Gerichtsverfassung und sämtliche Prozessordnungen (also auch etwa die Zivilprozessordnung), die die Zuständigkeiten der einzelnen Gerichte und das jeweilige gerichtliche (und damit hoheitliche) Verfahren regeln, gehören zum öffentlichen Recht.

Völker- und Europarecht stellen internationale Rechtsordnungen dar, die jedoch in das nationale Recht hineinwirken. Da sie im Ausgangspunkt die Rechtsbeziehungen des Staates auf der internationalen Ebene regeln, werden sie als Teil des öffentlichen Rechts verstanden.

- 3 Das *Staatsrecht* ist also Teil des öffentlichen Rechts. Es wird grundsätzlich in zwei große Bereiche unterteilt: die Grundrechte und das Staatsorganisationsrecht. Während sich die Dogmatik der *Grundrechte* mit subjektiven Rechtspositionen beschäftigt, die die Staatsgewalt beschränken und die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Bürger prägen, befasst sich das *Staatsorganisationsrecht* mit allen anderen Bereichen des Aufbaus der staatlichen Gewalt. Die Bezeichnung ist dabei insofern ungenau, als hierunter nicht nur die Organisation des Staates, die Staatsorgane und die Staatsfunktionen behandelt werden, sondern auch grundlegende Prinzipien und Leitentscheidungen, die zum Selbstverständnis unseres Staates gehören.

Diese grundlegenden Prinzipien entfalten – ähnlich den Grundrechten in ihrer Funktion als objektiv-rechtliche Wertentscheidungen – ihre Wirkung im Verfassungsstaat weit über die bloße Staatsorganisation hinaus. Sie bilden den Rahmen für die gesamte rechtliche Ordnung und sind daher auch bei der Beschäftigung mit anderen Gebieten, nicht nur des öffentlichen Rechts, von zentraler Bedeutung.

§ 2 Staat und Staatsrecht

- 4 Wenn sich das Staatsrecht also mit den normativen Grundlagen des Aufbaus und der Funktionsweise eines Staates beschäftigt, setzt es dessen Existenz schon voraus: so ist etwa das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar an deren Bestand geknüpft – mit ihrem Untergang verlöre es seine Geltung.

Die Bestimmung dessen, was ein Staat allgemein ist, also die Festlegung seiner Existenzbedingungen und Ziele, ist demgegenüber eine dem Staatsrecht vorgelagerte Frage der Staatsphilosophie², seine internationale Anerkennung Gegenstand des Völkerrechts. Aus der Vielzahl der dort angestellten Überlegungen soll hier nur kurz referiert werden, was als Grundkonsens der gegenwärtigen Staatsphilosophie betrachtet werden kann:

Ein Staat ist eine organisatorische Konstruktion einer Gemeinschaft von Menschen. Nach dem weit verbreiteten Modell eines „Gesellschaftsvertrags“ existiert er dadurch, dass jeder Einzelne seine originäre Selbstverteidigungsfähigkeit, die er in einem (gedachten) vorstaatlichen Zustand besitzt, an eine übergeordnete Organisation abgibt, die effizienter und sicherer die individuelle Sphäre eines jeden gegen Zugriffe Dritter verteidigen kann. Von dieser Prämisse ausgehend muss

2 Ausführlich hierzu die Lehrwerke zur allgemeinen Staatslehre von *Kriele*, Einführung in die Staatslehre, S. 1 ff.; *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, S. 42 ff.; *Schöbener/Knauff*, Allg. Staatslehre, § 3 Rn. 1 ff.

diese Gemeinschaft ihre organisatorische Kompetenz ausschließlich von ihren Mitgliedern ableiten und darf nicht von anderen Gemeinschaften abhängig sein. Sie muss in der Lage sein, ihre Angelegenheiten vollkommen autonom zu regeln, das heißt, sie muss souverän sein.

Primärer Gegenstand des Staatsrechts ist daher das *rechtliche Verhältnis dieser Organisation „Staat“ zu ihren Mitgliedern*. Eine Organisation, die ihre Rechtsbeziehungen zu ihren Mitgliedern umfassend regeln kann, ist ein souveräner Staat (**innere Souveränität**). 5

Da in der Welt nicht nur eine einzige Gemeinschaft von Menschen existiert (dies wäre ein Weltstaat), hat jeder Staat auch einen territorialen Bezug und steht in einem Verhältnis zu anderen, gleichartig organisierten Gemeinschaften. Kann der Staat seine rechtlichen Beziehungen *unbeeinflusst von diesen anderen Organisationen* regeln, besitzt er **äußere Souveränität**.

Aus diesen beiden Bezugspunkten, innere und äußere Souveränität, hat sich eine Theorie entwickelt, die als kleinsten gemeinsamen Nenner notwendiger Existenzvoraussetzungen eines Staates drei Bereiche auflistet (sog. *Drei-Elemente-Lehre*)³: 6

- Staatsvolk;
- Staatsgebiet;
- Staatsgewalt.

Diese Lehre wird häufig mit *Georg Jellinek* verbunden; er ist jedoch nicht ihr einziger Vertreter – ähnliche Gedanken wurden bereits erheblich vor seiner Zeit und auch außerhalb des deutschen Rechtskreises formuliert⁴. Im Völkerrecht hat sie sich in der Staatsdefinition der sog. Konvention von Montevideo niedergeschlagen.

Jedenfalls alle normativen Aussagen zu diesen Bereichen sind somit Gegenstand des Staatsrechts.

→ S. zur *Drei-Elemente-Lehre* auch die Übersicht unter Rn. 1008.

§ 3 Verfassung und Verfassungsrecht

Der Begriff des Verfassungsrechts ist enger als der des Staatsrechts⁵: Sein Anknüpfungspunkt ist nicht die bloße Existenz eines Staates, sondern die Niederlegung der für diesen geltenden staatsrechtlichen Regelungen in einer Verfassung. 7

Im modernen, rechtsstaatlichen Sinne setzt eine Verfassung mehr voraus als die bloße Regelung staatsrechtlicher Fragestellungen: Eine grundlegende Norm des Staatsrechts kann auch in einem einfachen Gesetz formuliert sein, sie kann sogar Gegenstand einer nicht niedergeschriebenen bloßen Übung sein, wie die Einsetzung des Premierministers in Großbritannien oder die Einberufung eines altgermanischen Things. 8

³ Vgl. dazu auch *Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer*, Staatsrecht I, § 1 Rn. 6 ff.; *Maurer/Schwarz*, Staatsrecht I, § 1 Rn. 5 ff.

⁴ S. die umfangreiche Darstellung von *Berber*, Das Staatsideal im Wandel der Weltgeschichte, 2. Aufl. 1973.

⁵ Vgl. dazu *Stern*, Staatsrecht I, S. 10 f.; *Maurer/Schwarz*, Staatsrecht I, § 1 Rn. 73 f.; *Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer*, Staatsrecht I, § 1 Rn. 22.

Der Sinn einer Verfassung liegt darin, dass eine besondere Art der schriftlichen Niederlegung („Verfasstheit“) eine höhere Verbindlichkeit – etwa durch den Vorrang vor sonstigem „einfachen“ Recht oder erschwerte Abänderbarkeit – gewährleisten soll. Die bloße Schriftlichkeit genügt dabei nicht; es bedarf vielmehr zusätzlicher Sicherungsmechanismen.

- 9 Dies zeigt sich insbesondere im Vergleich zu Diktaturen, die auch von der Existenz staatsrechtlicher Normen ausgehen, welche teilweise sogar schriftlich fixiert sind, jedoch keine besondere Bindung der Herrschaft zum Ausdruck bringen. Sie sehen staatsrechtliche Normen vielmehr als bloße Deklaration bereits bestehender Gegebenheiten staatlicher Macht im jeweiligen System.

So betrachtete etwa der Nationalsozialismus das sog. Führerprinzip als Norm des Staatsrechts. Die Formulierung dieses Prinzips hatte jedoch nur eine beschreibende Bedeutung, die Staatsführung sollte hierdurch in keiner Weise gebunden oder beschränkt werden.

Auch Art. 1 der Verfassung der DDR von 1968 beanspruchte keine besondere Form der Geltung für sich:

Artikel 1

Die Deutsche Demokratische Republik ist ein sozialistischer Staat der Arbeiter und Bauern. Sie ist die politische Organisation der Werktätigen in Stadt und Land unter der Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei.

Der Bezeichnung der Deutschen Demokratischen Republik als sozialistischer Staat der Arbeiter und Bauern kam keinerlei normative Funktion zu. Ebenso wenig ergab sich eine Bindungswirkung daraus, dass die DDR nach ihrer Verfassung unter der Führung der Arbeiterklasse stand. In der Praxis war dies gerade nicht der Fall.

Bei solchen staatsrechtlichen Deklarationen ohne besondere Bindungswirkung handelt es sich um bloße Proklamationen.

- 10 Sinn einer Verfassung im rechtsstaatlichen Sinne ist demgegenüber die *Begründung, Bindung und Legitimation der Herrschaftsgewalt*. Die Ausübung von Herrschaftsgewalt soll durch Normen geregelt werden, die deren jeweilige Inhaber nicht oder jedenfalls nicht ohne weiteres abändern können. Die Beschränkung von Herrschaftsgewalt ist insofern charakteristisch für eine Verfassung⁶.

Die zitierte Verfassung der DDR war somit nur der Bezeichnung, nicht aber der Bedeutung nach eine Verfassung, denn der SED verblieb die letzte Regelungszuständigkeit über ihren Inhalt und diese Regelungszuständigkeit kannte keine Beschränkung.

- 11 Auf die Bezeichnung als Verfassung kann es daher nicht ankommen. Aus der *Beschränkung der Herrschaftsgewalt* als notwendige Anforderung an die Verfassung ergeben sich aber normative Konsequenzen: Ist in der Verfassung die Beschränkung der Herrschaftsgewalt formuliert, diese aber jederzeit durch den Träger der Staatsgewalt problemlos wieder abänderbar, geht auch eine solche Verfassung über bloße Proklamation nicht hinaus.

Die Beschränkung der Herrschaftsgewalt durch die Verfassungsurkunde muss also bestimmte Verfestigungen enthalten: Sie wäre wertlos, wenn die Verfassung durch denjenigen, der die Herrschaftsgewalt ausübt, ohne weiteres wieder abgeändert

⁶ Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, § 1 Rn. 1 ff.

werden könnte. Auch darf die Ausübung von Herrschaftsgewalt gegenüber den Gewaltunterworfenen nicht beliebig sein. Vielmehr bedarf eine Verfassung der Regelung subjektiver Rechtsgewährleistungen. Wie diese im Einzelnen aussehen, ob sie formeller oder materieller Natur sind, ob sie vor dem Parlament oder vor Gerichten geltend zu machen sind, ist je nach Rechtskultur sehr unterschiedlich. Entscheidend ist, dass der Herrschaftsgewalt durch subjektive Rechtspositionen der Gewaltunterworfenen Grenzen gesetzt sein müssen.

§ 4 Staatsrecht und Verfassungsrecht

Die Beschränkung staatlicher Regelungsmöglichkeiten durch den Verfassungsstaat stellt sich somit als Fortentwicklung der zum Wesen des Staates und seiner Souveränität aufgestellten Überlegungen dar:

Ausgehend vom oben skizzierten Vertragsmodell, wonach der Einzelne seine Selbstverteidigungsfähigkeit auf den Staat überträgt, sind *Sinn und Aufgabe* des Staates: 12

- Schaffen eines Friedenszustandes;
- Gewährleistung von Rechtssicherheit;
- möglichst weitgehende Verwirklichung von Gerechtigkeit.

Eine erste Bindung des Souveräns (Herrscher) ergibt sich in diesem Modell aus dem (gedachten) Staatsvertrag, durch den der Übergang vom Ur- oder Naturzustand in den staatlichen Friedenszustand ermöglicht wurde: Er darf diesen Friedenszustand nicht infrage stellen, etwa indem er selbst zur Bedrohung für die Bürger wird.

Die Schaffung von Rechtssicherheit und das Anstreben von Gerechtigkeit als weitere Staatsaufgaben gehen demgegenüber über das Minimum hinaus, das für ein Gemeinwesen zu fordern ist, das die Bezeichnung Staat beanspruchen kann. Rechtssicherheit erfordert eine gewisse Bindungswirkung, die der Souverän etwa in Thomas Hobbes' Leviathan nicht kennt. In dem Moment, in dem der Staat Rechtssicherheit anstrebt, tritt er sozusagen in einen höheren Aggregatzustand. Er wird vom bloßen Staat zum Verfassungsstaat. 13

Verfassungsrecht muss damit im Vergleich zum Staatsrecht zusätzliche Voraussetzungen erfüllen:

- Regelungen der Begrenzung der Herrschaftsgewalt;
- erschwerte Abänderbarkeit dieses normativen Systems;
- Schutz subjektiver Rechte.

Die Unterscheidung von Verfassungsrecht und Staatsrecht ist heute nur in den Ländern problematisch, die nicht über eine geschriebene Verfassungsurkunde verfügen, die den dargestellten Voraussetzungen entspricht, wie z. B. das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland. Darüber hinaus hat sie für die Staaten Bedeutung, die zwar eine Verfassungsurkunde besitzen, welche jedoch keine oder eine nur partielle effektive Bindungswirkung gegenüber der Staatsgewalt entfaltet, wie dies in den kommunistischen Staaten China und Nordkorea sowie in Staaten mit klerikaler Autoritätsverankerung, wie dem Iran, der Fall ist. 14

- 15** In der Bundesrepublik Deutschland ist Staatsrecht dagegen weitestgehend Verfassungsrecht. Das Grundgesetz regelt die Ausübung von Herrschaftsgewalt im Bundesgebiet, beansprucht eine höherrangige Verbindlichkeit, die mit einer erschweren und teilweise sogar ausgeschlossenen Abänderbarkeit einhergeht und verleiht den Bürgern subjektive Rechtspositionen. Es gibt allerdings einige Gebiete, die zum Staatsrecht gehören, aber keine verfassungsrechtliche Verankerung erfahren haben. Dies sind beispielsweise die Regelungen der Geschäftsordnungen der obersten Bundesorgane, diese betreffende Gesetze, aber auch das Wahlrecht, das Staatsangehörigkeitsrecht und das Recht der politischen Parteien.
- Dass Staatsrecht in Deutschland im Wesentlichen Verfassungsrecht ist und dass dieser Verfassung, dem Grundgesetz, ein derart überragender Stellenwert im politischen und juristischen System zukommt wie in der Bundesrepublik, ist Ergebnis einer längeren historischen Entwicklung, die im folgenden Abschnitt kurz skizziert werden soll.

B. Deutsche Verfassungsgeschichte im Überblick

§ 5 Die Zeit vor 1848

- 16** Staats- und Verfassungsrecht im modernen, oben dargestellten Sinne sind, da sie an die Existenz eines Nationalstaates anknüpfen, erst seit dem Beginn der Herausbildung von Territorialstaaten ab dem 16. Jahrhundert denkbar und ab dem Ende des 18. Jahrhunderts verwirklicht, erst in Nordamerika und Frankreich, später auch in Deutschland. Das mittelalterliche Herrschaftsverständnis war wesentlich von der Vorstellung von Personenverbänden geprägt, die Rechtsstellung des Königs im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation war nicht durch Rechtstexte umschrieben. Erst mit der Zeit wurden einzelne mit der Organisation von Herrschaft zusammenhängende Fragen als Rechtsfragen aufgefasst und in später sogenannten „Reichsgrundgesetzen“ (leges fundamentales, insb. die Goldene Bulle von 1356 und der Augsburger Religionsfriede von 1555) geregelt. Der Aufstieg der Territorien, der durch den Westfälischen Frieden von 1648 beschleunigt wurde, führte zu einer neuen Konzeption von Staatlichkeit, die den oben vorgestellten Begriff der Souveränität zum Ausgangspunkt nahm. Die Philosophie der Aufklärung (Thomas Hobbes, John Locke und vor allem Jean-Jacques Rousseau) entwickelte das oben dargestellte Vertragsmodell zur Begründung staatlicher Herrschaft.
- 17** Die mit diesem Staatsverständnis zusammenhängende Idee einer geschriebenen, staatliche Macht begrenzenden Verfassung stellte einen Bruch mit der überkommenen, monarchischen Tradition dar, der mit der Unabhängigkeitserklärung der Amerikanischen Kolonien (1776) und der Französischen Revolution (1789) im Ausland auch in der politischen Realität effektiert wurde. In Deutschland kam es zu einer derart grundlegenden Umwälzung nie, jedoch hatten diese Ereignisse auch hier großen Einfluss auf die Entwicklung des Staatsverständnisses.
- 18** Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation (Altes Deutsches Reich), das aus über 30 Monarchien bestand, war durch den Aufstieg der Territorien bereits stark zersplittert, als die napoleonischen Kriege und der daran anschließende Wiener

Kongress (1815) zu einer grundlegenden Neuordnung Europas führten. Unter Napoleons Einfluss traten viele Fürsten aus dem Reich aus, gründeten 1806 den sog. Rheinbund und nahmen eigene Souveränität auch gegenüber dem Reich für sich in Anspruch. Am 6.8.1806 legte Franz II. als damit letzter Kaiser des alten Reichs – von Napoleon ultimativ dazu aufgefordert – die deutsche Kaiserwürde nieder. Der Rheinbundakte vom 12.7.1806 traten nach und nach alle deutschen Territorialstaaten mit Ausnahme Preußens und Österreichs bei. Sie waren durch diesen völkerrechtlichen Vertrag mit dem französischen Kaiser diesem gegenüber zur Kriegsbeteiligung verpflichtet.

Die Niederlage Napoleons in den Befreiungskriegen mit der Völkerschlacht bei Leipzig als Höhepunkt und die auf die Besetzung von Paris im März 1814 folgende Abdankung Napoleons resultierten in einer weiteren Stabilisierung der bereits vorhandenen Partikularstaaten. Im Pariser Frieden war eine Versammlung zur Neuorganisation Europas vorgesehen, die als Wiener Kongress von 1814 bis 1815 stattfand und in die Deutsche Bundesakte vom 8.6.1815 und die Wiener Kongressakte vom 9.6.1815 mündete. Mit der Deutschen Bundesakte entstand der Deutsche Bund als völkerrechtlicher Staatenbund, dem neben den deutschen Fürstentümern auch Dänemark, die Niederlande und Luxemburg angehörten. Er umfasste 38 Staaten, wobei Österreich und Preußen eine besondere Machtposition innehatten. Das einzige zentrale Organ des Deutschen Bundes, der Bundestag, tagte unter dem Vorsitz Österreichs in Frankfurt. Primäre Funktion des Deutschen Bundes war die Gewährleistung äußerer und innerer Sicherheit, eine Rechtsetzungskompetenz kam ihm nicht zu. **19**

Erste dauerhafte Verfassungen auf deutschem Boden entwickelten sich daher in den Einzelstaaten, insbesondere in Baden und Bayern (1818) sowie Württemberg (1819). Diese Verfassungen des sog. *Süddeutschen Frühkonstitutionalismus* kamen jedoch nicht durch eine Abspaltung oder Revolution wie in Amerika oder Frankreich zustande, sondern wurden von den Fürsten, die nach Art. 13 der Deutschen Bundesakte sogar zu „landständischen Verfassungen“ verpflichtet waren, als Mittel zur Aufrechterhaltung der eigenen Macht eingesetzt⁷. Sie wurden teilweise oktroyiert (Bayern), teilweise mit den Ständen vereinbart (paktiert, Württemberg), jedenfalls aber waren sie „herrschaftsmodifizierend, nicht herrschaftsbegründend“ (Dieter Grimm). **20**

In dieser Situation zunehmender Verfestigung der partikularstaatlichen Souveränität war eine politische Einheit der über eine einheitliche Sprache und Kultur verfügenden deutschen Nation Sehnsüchten und Wünschen vorbehalten, die sich in den nachfolgenden Jahrzehnten in der Romantik widerspiegeln. Ein erster Schritt zu einer gemeinsamen Zentralgewalt war die Gründung des ab 1834 so bezeichneten *Deutschen Zollvereins* infolge des preußischen Zollgesetzes von 1818, der mit der Etablierung einer zollrechtlichen Freihandelszone zunächst aber nur wirtschaftliche Bedeutung hatte. **21**

⁷ Vgl. zu den unterschiedlichen Perioden des Konstitutionalismus und der Entwicklung im Einzelnen Stern, Staatsrecht V, S. 216 ff.

§ 6 Die sog. Paulskirchenverfassung von 1848/1849

- 22** Den ersten Versuch einer gesamtdeutschen Verfassung stellt die sog. Paulskirchenverfassung von 1848/49 dar. Nach der Niederringung Napoleons führten Bevölkerungswachstum und damit verbundene Massenarbeitslosigkeit, die fortschreitende Industrialisierung sowie Missernten in der Landwirtschaft in den 1840er Jahren zu sozialen Verwerfungen in den deutschen Staaten. Angestoßen durch die (dritte) französische Revolution im Februar 1848 und den damit verbundenen Sturz des französischen Königs *Louis Philippe* kam es auch in Deutschland zu Massenbewegungen und Aufständen, die insbesondere zu blutigen Straßenkämpfen in Berlin sowie zur Abdankung des österreichischen Kaisers und zum Austausch der Regierungen in einigen Kleinstaaten führten (sog. Märzminister). Die regierenden Fürsten versuchten durch Konzessionen weitere revolutionäre Fortentwicklungen zu verhindern und ließen die von den Abgeordneten der 2. Kammern im Rahmen eines „Vorparlaments“ initiierten Wahlen zu einer verfassungsgebenden Nationalversammlung zu.
- 23** Diese trat, unmittelbar vom Volk (das hieß nach dem Verständnis der damaligen Zeit allen männlichen, selbstständigen Deutschen) gewählt, am 18.5.1848 in der Frankfurter Paulskirche zusammen. Die Nationalversammlung nahm für sich in Anspruch, den Souverän widerzuspiegeln, also Ausdruck und Inhaber der obersten Gewalt in Deutschland zu sein. Am 28.6.1848 wurde von der Nationalversammlung das Reichsgesetz über die Einführung einer provisorischen Zentralgewalt erlassen und *Erzherzog Johann von Österreich* zum Reichsverweser (Reichsverwalter), dem provisorischen Staatsoberhaupt, gewählt.
Der im März 1849 fertiggestellte Verfassungstext sah neben den bereits im Dezember 1848 beschlossenen *Grundrechten des deutschen Volkes* ein auf das monarchische System festgelegtes Staatsorganisationsrecht vor: Es sollte ein Erbkaisertum auf Reichsebene geben, wobei im Rahmen einer kleindeutschen Lösung (ohne Österreich) der preußische König die Kaiserwürde erhalten sollte. Der Kaiser sollte seine Stellung nicht von Gottes Gnaden ableiten, sondern durch die Verfassung zugewiesene Kompetenzen wahrnehmen. Zur Gesetzgebung sollte ein aus Volkshaus und Staatenhaus bestehender Reichstag befugt sein, dem Kaiser sollte lediglich ein Vetorecht zukommen.
- 24** Diese nach dem Versammlungsort als Paulskirchenverfassung bezeichnete Verfassung trat jedoch nie in Kraft. Nachdem mit knapper Mehrheit (290 Stimmen gegen 248 Enthaltungen) beschlossen worden war, dem preußischen König *Friedrich Wilhelm IV.* die Kaiserkrone anzutragen, lehnte dieser ab. Mit einer Annahme der Krone aus der Hand des Volkes hätte er die Volkssouveränität anerkennen und sich von der Vorstellung eines Monarchen von Gottes Gnaden verabschieden müssen. In einem Brief schrieb Friedrich Wilhelm IV.: „Man nimmt nur an und schlägt nur aus eine Sache, die gebothen werden kann“.
Das in der Folge nach Stuttgart verlegte „Rumpfparlament“ wurde im Juni 1849 durch württembergische Truppen aufgelöst. Weitere Versuche einer Einigung unter den deutschen Fürsten wie das sog. Dreikönigsbündnis von 1849 oder der Fürstentag von 1863 blieben erfolglos.

§ 7 Der Norddeutsche Bund

1864 kam es, ausgelöst durch die Einverleibung der Herzogtümer Schleswig und Holstein durch Dänemark, zum Deutsch-Dänischen Krieg, den Österreich und Preußen gewannen. In der Folge konnten sich diese jedoch nicht über die rechtliche Behandlung der Herzogtümer einigen, was zu einem Krieg führte, den Preußen gegen Österreich, das sich mit Hannover, Sachsen und den süddeutschen Staaten verbündet hatte, in der Schlacht von Königgrätz im Juli 1866 gewann. Der Friedensschluss von Prag sah die Auflösung des Deutschen Bundes vor. 25

Preußen schloss daraufhin am 18.8.1866 mit 15 norddeutschen Staaten und Freien Städten einen Vertrag, der später auf 23 Mitglieder erweitert wurde und das Ziel der Ausarbeitung einer Verfassung und der Konstitution eines Reichstages verfolgte (sog. *August-Bündnis*). Diese *Verfassung des Norddeutschen Bundes* wurde am 16.4.1867 verabschiedet und trat nach der Umsetzung im jeweiligen Landesrecht der Mitgliedstaaten am 1.7.1867 in Kraft. Anders als beim Deutschen Bund handelte es sich beim Norddeutschen Bund um einen Bundesstaat, dem völkerrechtliche Souveränität zukam. Die Verfassung des Norddeutschen Bundes sah als zentrales Organ einen als Länderkammer konzipierten Bundesrat vor. Dessen mitgliedschaftliche Rechte bemaßen sich nach dem Bevölkerungsanteil, so dass Preußen allein 40 % der Stimmen zukamen. Die Führungsrolle Preußens manifestierte sich weiterhin darin, dass „der Krone Preußens“ das Bundespräsidium, d. h. die völkerrechtliche Vertretung und exekutive Leitung des Bundes zustand⁸. Auch das Amt des Bundeskanzlers, der den Vorsitz im Bundesrat und die Geschäfte des Norddeutschen Bundes führte, hatte mit *Otto von Bismarck* der damalige preußische Ministerpräsident inne. Von besonderer verfassungsgeschichtlicher Bedeutung war die Etablierung des Reichstags als Volksvertretung, dessen Abgeordnete in allgemeiner, direkter und geheimer Abstimmung gewählt wurden und Immunität sowie Indemnität genossen. Das „preußische Dreiklassenwahlrecht“ galt auf Reichsebene nicht. 26

Der Bund verfügte über ein weit reichendes Gesetzgebungsrecht, vor allem auf vielen Gebieten des Zivilrechts, der Staatsangehörigkeit, der Zölle und Verbrauchsteuern. Die Folge war eine erhebliche *Rechtsvereinheitlichung* im Gebiet des Norddeutschen Bundes, insbesondere durch das Gesetz über die Freizügigkeit (1867), die Gewerbeordnung (1869), das Allgemeine Deutsche Handelsgesetzbuch (1869), das Gesetz über Erwerb und Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit (1870) und das Strafgesetzbuch⁹ (1870). Die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung wurde darüber hinaus durch die Schaffung eines Obersten Gerichtshofes in Handelssachen gewährleistet, der in Leipzig eingerichtet wurde. Die Bedeutung des Norddeutschen Bundes für die Rechtseinheit ist hoch einzuschätzen. Der Kern der hier angestrichenen und nach 1871 fortgeführten Gesetzgebung bildet auch heute noch den Grundbestand wichtiger Bundesgesetze. 27

⁸ Trotz der Bezeichnung handelte es sich nicht um ein Kollegialorgan. Der preußische König war faktisch der Präsident der Organisation; dieser Begriff fand jedoch keine Verwendung.

⁹ Dieses ist aus dem preußischen Strafgesetzbuch von 1851 hervorgegangen, wurde 1871 Reichsgesetz und gilt in der Fassung v. 25.8.1953 auch heute noch in der Bundesrepublik Deutschland.

§ 8 Das Deutsche Reich und die Reichsverfassung von 1871

- 28** Als 1870 Frankreich nach der Provokation Bismarcks (sog. „Emser Depesche“) Preußen den Krieg erklärte, fragte Bismarck auch bei den süddeutschen Staaten um deren Teilnahme an. Daraufhin traten Bayern, Hessen, Baden und Württemberg 1870 dem Norddeutschen Bund mit Wirkung zum 1.1.1871, nach Ratifizierung durch die Landtage, bei. Nach dem Sieg über Frankreich wurde am 18.1.1871 im Spiegelsaal des Schlosses von Versailles ein neues deutsches Kaiserreich proklamiert, das sich aus den Staaten zusammensetzte, die zu diesem Zeitpunkt Mitglieder des Norddeutschen Bundes waren. Dieses gab sich mit der Verkündung im Reichsgesetzblatt am 16.4.1871 auch eine *neue deutsche Verfassung*, die aber im Wesentlichen inhaltsgleich mit der Verfassung des Norddeutschen Bundes war.

Sie ersetzte jedoch das bisherige Bundespräsidium durch den Deutschen Kaiser als Staatsoberhaupt und schuf somit eine konstitutionelle Monarchie in Form eines Bundesstaats. Diese war als Erbmonarchie ausgestaltet, zum ersten Kaiser wurde der preußische König Wilhelm I. proklamiert. Der Kaiser war zwar konstitutionelles, d. h. durch die Verfassung gebundenes Staatsoberhaupt, aber ihm kamen eine Reihe von Befugnissen zu, die eine stärkere Stellung gewährleisteten, als sie z. B. die englische Monarchie heute besitzt; insbesondere konnte er den Reichskanzler unabhängig vom Parlament ernennen (Art. 15). Er war Oberbefehlshaber von Heer und Marine (Art. 53 Abs. 1, Art. 63 Abs. 1). Die vorzeitige Auflösung des Reichstages bedurfte seiner Zustimmung (Art. 24). Grundrechte kannte die Reichsverfassung nicht, weshalb sie mit Blick auf die Rechtsposition der Bürger einen Rückschritt im Vergleich zur Paulskirchenverfassung darstellt. Von besonderer verfassungsgeschichtlicher Bedeutung ist sie jedoch als erste Konstitutionalisierung der bundesstaatlich organisierten Reichseinheit.

§ 9 Die Weimarer Reichsverfassung

- 29** Zu einer grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Neubestimmung kam es nach der Niederlage des Deutschen Reichs im Ersten Weltkrieg. Die Forderung des amerikanischen Präsidenten Wilson nach einer Abdankung der „Beherrscher der deutschen Politik“ und die erfolgreiche Novemberrevolution der Soldaten und Arbeiter führten zur Abdankung Kaiser Wilhelms II., die Reichskanzler Max von Baden am 9.11.1918 bekanntgab: „Der Kaiser und König hat sich entschlossen, dem Throne zu entsagen.“ Am selben Tag proklamierten sowohl der Sozialdemokrat Philipp Scheidemann als auch das Mitglied des „Spartakusbundes“ und der USPD Karl Liebknecht eine „deutsche Republik“. Die kurzzeitige Zusammenarbeit zwischen SPD und USPD im „Rat der Volksbeauftragten“ als provisorischer Regierung war durch den Streit um die zukünftige Ausgestaltung dieser Republik geprägt: Auf dem Reichskongress der Arbeiter- und Soldatenräte Deutschlands vom 16. bis 20.12.1918 konnten sich schließlich die Delegierten der SPD mit ihrer Forderung, Wahlen zu einer verfassungsgebenden Nationalversammlung abzuhalten, gegen den Antrag der USPD auf Schaffung einer sozialistischen Räterepublik durchsetzen. Bei der Wahl am 19.1.1919 waren erstmals in der deutschen Geschichte auch Frauen wahlberechtigt. Die Wahl wurde nach dem Verhältniswahlrecht durchgeführt. Aus ihr ging nach dem Austritt der USPD aus dem Rat der