

# Verfassungsgeschichte Thüringens von 1806 bis 2022

A.	Vom Ende des Alten Reiches 1806 bis zum Ende der Monarchie 1918 .....	1
I.	Die verfassungs- und landesgeschichtliche Ausgangslage .....	1
1.	Zwischen altständischer Ordnung und werdendem Verfassungsstaat .....	1
2.	Wesentliche politische Akteure des Frühkonstitutionalismus .....	3
3.	Verfassungsrechtliche Grundfragen der konstitutionellen Monarchie. ....	7
4.	Die Thüringer Kleinstaatenlandschaft im 19. Jahrhundert .....	12
II.	Altständische und frühkonstitutionelle Verfassungen bis in den Vormärz .....	15
1.	Gegensätzliche Wege in den Rheinbundjahren von 1806 bis 1813 .....	15
2.	Verfassungsgebung unter den Maßgaben des Deutschen Bundes bis 1829 .....	18
3.	Verfassungen und Verfassungsreformen im Vormärz .....	25
4.	Thüringens Verfassungslandschaft am Vorabend der Revolution 1848/49 .....	28
III.	Verfassungsentwicklung im Rahmen und nach der Revolution von 1848/49 ..	32
1.	Märzforderungen und Parteibildung im Zuge der Revolution. ....	32
2.	Neue Thüringer Revolutionsverfassungen .....	34
3.	Reformpolitik auf Basis der fortbestehenden Verfassungen .....	37
4.	Thüringer Einigungsbestrebungen und preußische Unionspolitik .....	39
IV.	Verfassungsentwicklung von der Reaktionsepoche bis zum Ende der Monarchie. ....	41
1.	Rahmenbedingungen von der Reaktionsepoche bis zur Reichsgründung ..	41
2.	Verfassungsentwicklung bis zum Ende des Deutschen Bundes .....	44
3.	Reuß ä.L. als Nachzügler und Wahlrechtsreformen in den Thüringer Staaten .....	50
B.	Von der Landesgründung auf demokratischer Grundlage bis zum Kriegsende 1945.	55
I.	Die Landesgründung und die Verfassung von 1920/21 .....	55
1.	Revolution und Parlamentarisierung in den Thüringer Kleinstaaten .....	55
2.	Landesgründung durch Reichsgesetz und Gemeinschaftsvertrag .....	59
3.	Verfassungsgebung im Volksrat und im I. Landtag von Thüringen .....	64
4.	Die Verfassung des Landes Thüringen vom 11. März 1921. ....	67
II.	Thüringen auf dem Weg in die nationalsozialistische Diktatur und im Dritten Reich .....	75
1.	Nationalsozialisten in und an der Regierung 1930/31 und 1932/33 .....	75
2.	Die Zerstörung der parlamentarischen Demokratie und der Landesstaatlichkeit .....	80
3.	Der Gau Thüringen .....	84
C.	Veretelter demokratischer und föderaler Neubeginn 1945 bis 1952 .....	87
I.	Besatzungsherrschaft und institutionelle Neuordnung bis Sommer 1946 .....	87
1.	Anfänge unter US-amerikanischer Besatzung .....	87
2.	Erste Reformen von revolutionärer Tiefe unter sowjetischer Besatzung ..	90

- II. Parlamentarischer Neubeginn und Verfassungsgebung 1946 unter Vorbehalt .. 93
  - 1. Der gewählte Thüringer Landtag und dessen Kontrolle. .... 93
  - 2. Die Thüringer Verfassung von 1946 als Modellfall für die SBZ ..... 95
  - 3. Verfassung und Verfassungswirklichkeit. .... 99
- III. Die Zerstörung der parlamentarischen Demokratie und die Auflösung der Länder ..... 102
  - 1. Das Schlüsseljahr 1948 und der Weg zur Volksdemokratie. .... 102
  - 2. Die Gründung der DDR und ihre Staatsverfassung ..... 105
  - 3. Wahlen ohne politische Alternativen und die Auflösung der Länder. .... 108
- D. Verfassungsgebung und Verfassungsentwicklung in Thüringen seit 1989/90. .... 112
  - I. Friedliche Revolution und Wiedergründung Thüringens. .... 112
    - 1. Weichenstellungen für einen parlamentarisch-demokratischen Neuanfang. .... 112
    - 2. Wiedergründung Thüringens auf demokratischer Grundlage ..... 114
    - 3. Verfassungspolitische Vorstellungen der Übergangszeit ..... 118
  - II. Der Weg zur Verfassung des Freistaats Thüringen von 1993/94. .... 121
    - 1. Die Vorläufige Landessatzung ..... 121
    - 2. Verfahren der Verfassungsgebung. .... 123
    - 3. Inhaltliche Kontroversen und Charakteristika der Verfassung. .... 128
  - III. Verfassungsänderungen und Verfassungsdebatten 1994 bis 2022 ..... 134
    - 1. Erfolgreiche Verfassungsänderungen ..... 134
    - 2. Gescheiterte Anträge auf Änderung der Verfassung ..... 138
- Literaturverzeichnis zur Verfassungsgeschichte Thüringens ..... 142
- Abkürzungen zur Verfassungsgeschichte Thüringens ..... 143

## A. Vom Ende des Alten Reiches 1806 bis zum Ende der Monarchie 1918

### I. Die verfassungs- und landesgeschichtliche Ausgangslage

#### 1. Zwischen altständischer Ordnung und werdendem Verfassungsstaat

Die entscheidende Voraussetzung für die Herausbildung des modernen Verfassungsstaats war das **Ende des Alten Reiches 1806**. Macht beruhte in dieser Ordnung auf territorial unterschiedlichen, privatrechtlich verstandenen Herrschaftsrechten und Besitztiteln. Die Landesherren waren in diese „auf der Ungleichheit der Glieder beruhende, hierarchisch bestimmte Privilegienordnung“<sup>1</sup> genauso eingebunden wie die Landstände ihrer Territorien. So wie die Landesherren als Reichsstände die Macht des Kaisers begrenzten, hatten sie ihrerseits die durch die Reichsgerichtsbarkeit geschützten Rechte ihrer Landstände zu berücksichtigen. Dem Bestreben, ein Herrschaftsgebiet nach einheitlichen Regeln zu organisieren, zu verwalten und damit zu einem modernen, leistungsfähigen Staat zu entwickeln, waren damit Grenzen gesetzt. Dieser Ordnung war mit der

1 Pretenthaler-Ziegerhofer, Verfassungsgeschichte Europas, 43.

Auflösung des Alten Reiches die Grundlage entzogen, der reichsrechtliche Schutz ständischer Rechte entfallen.<sup>2</sup>

Das Gegenmodell war der **Verfassungsstaat**. Maßstäbe für diese Alternative setzte seit der **Revolution 1789/90 Frankreich**.<sup>3</sup> Volkssouveränität, staatsbürgerliche Gleichheit, Grundrechte, Gewaltenteilung und Rechtsgarantien fanden in der nur kurze Zeit gültigen Verfassung von 1791 und in der nie in Kraft getretenen Konventsverfassung von 1793 verfassungsrechtlichen Ausdruck. Der politischen Entwicklung folgend entstanden weitere Verfassungen, in denen sich nahezu alle Varianten des Verfassungsstaates im Europa des 19. Jahrhunderts niederschlugen.<sup>4</sup> Zum überwiegenden Teil lassen sich diese Verfassungen dem Bereich des monarchischen **Konstitutionalismus** zuordnen.<sup>5</sup> Die deutschen Staaten haben diese Verfassungen breit rezipiert.

Für die anlaufende **Konstitutionalisierungswelle** nach dem Ende des Alten Reiches gibt es ein ganzes Motivbündel. Der von *Napoleon* 1806 gegründete und unter seinem Protektorat stehende **Rheinbund**<sup>6</sup> war eine Konföderation nun im Inneren souveräner Staaten. Sie hatten jetzt die Möglichkeit, Reformen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft unabhängig von reichsrechtlichen Rücksichtnahmen auf die Landstände voranzutreiben. Die Verfassungsgebung sicherte die neu gewonnene Souveränität nach außen und innen, sie diente zugleich der Vereinheitlichung der durch die Mediatisierung und Säkularisierung oftmals erweiterten Länder. Die Verfassungen hatten politische Integrationseffekte, in dem sie Herrschaft legitimierten und in begrenztem, stets umkämpftem Umfang politische Teilhabe ermöglichten. Dies alles war nicht zuletzt Voraussetzung, um die drückenden, durch die napoleonische Herrschaft noch einmal verstärkten finanziellen Belastungen tragen zu können.<sup>7</sup>

## 2. Wesentliche politische Akteure des Frühkonstitutionalismus

Wesentliche politische Akteure des **Frühkonstitutionalismus** waren die Monarchen, die Staatsbürokratie, die alten Stände und das entstehende Bildungs- und Wirtschaftsbürgertum. Der Monarch beanspruchte, zugespißt im „monarchischen Prinzip“, zwar alle Souveränität, zugleich verbreiterte er über die Verfassung seine Legitimität über das beanspruchte Gottesgnadentum hinaus. Mit der Kodifikation waren die Herrschaftsbeziehungen zugleich verrechtlicht. Der **Monarch** band sich und wurde zum „*schlichten Verfassungsorgan*“.<sup>8</sup> Eine für die Zeit wesentliche Frage war, ob er die Verfassung der Souveränitätsauffassung entsprechend einseitig erließ oder mit einer wie auch immer gearteten Vertretungskörperschaft aushandelte, sie also oktroyiert oder

2 Zur Funktionsweise der altständischen Ordnung am Beispiel der ernestinischen Territorien in Thüringen vgl. Müller, Ernestiner, 168-176.

3 Zur Bedeutung Frankreichs für die Verfassungsentwicklung Deutschlands im ausgehenden 18. und der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts vgl. Brandt/Grothe, Anfänge des Verfassungsstaates, 7 f.

4 Vgl. dazu die Systematik bei Kirsch, Monarch und Parlament, 412 f.

5 Den umfangreichen Forschungskontroversen zum Stellenwert und zur Abgrenzung der konstitutionellen Monarchie in der deutschen Verfassungsgeschichte kann hier nicht nachgegangen werden. Vgl. zur ersten Orientierung u.a. Kirsch, a.a.O., 57-65, oder Kästner, Weimarer Landtag, 14-16.

6 Zum Rheinbund vgl. Brandt/Grothe (Hrsg.), Rheinbündischer Konstitutionalismus, 2007.

7 Kirsch, Monarch und Parlament, 404 f., und Hahn, Frühkonstitutionalismus, 264. Zum Grundmuster der Reformen im Frühkonstitutionalismus vgl. Boldt, Deutsche Verfassungsgeschichte, 60-67.

8 Kirsch, a.a.O., 390, vgl. a. ebd., 407-411.

paktiert war. Nach den frühliberalen Vertragstheorien erkannte er in der Verfassungsgebung das Volk als verträgliches Gegenüber und damit das konkurrierende Prinzip der Volkssouveränität an.<sup>9</sup>

- 4 Ohne die **Bürokratie** war bereits im monarchischen Absolutismus kein Staat zu machen und der Versuch aussichtslos, gegen Widerstände der Stände und anderer Herrschaftsträger Staat und Gesellschaft nach rationalen Gesichtspunkten zu reformieren. So wie Monarch und Staat bereits seit dem 17. Jahrhundert in der Staatslehre auseinandergetreten waren, so spielten auch monarchische Regierung und Verwaltung eine eigenständige Rolle, die sich etwa im Erfordernis der Gegenzeichnung von Anordnungen des Monarchen durch den dann verantwortlichen Minister zeigen sollte. Oft einflussreiche Minister und Beamte sahen im Ende des Alten Reiches und der neuen Souveränität die Chance, Reformen für moderne, effektive und zentral gesteuerte Staaten voranzutreiben.<sup>10</sup>
- 5 Für die **alten Stände** lag der Versuch nahe, ihre durch das Reich nicht mehr geschützten Rechte in Vereinbarungen mit den nun souveränen Landesherren oder in neuen Verfassungen zu sichern. Dem bisher exklusiven Vertretungsrecht in den alten Landtagen, der an bestimmten Liegenschaften, Geburt oder korporativen Rechten haftenden **Landstandschaft**, kam dabei eine Schlüsselrolle zu. Denn diese altständischen Landtage waren es, in denen die Stände gegen die Bestätigung ihrer Rechte Steuern bewilligten und Kredite aus den von ihnen verwalteten landwirtschaftlichen Kassen gewährten. Dieses Modell überstand in einigen Thüringer Staaten das Ende des Alten Reiches teils um Jahrzehnte und beeinflusste verfassungsrechtliche Lösungen in anderen erheblich.<sup>11</sup> Die Differenzierung ist nicht ganz einfach, weil mit dem Ende der altständischen Ordnung das Denken in Ständen keineswegs erledigt war. Der Ständebegriff löste sich allmählich von Tradition und Herkommen und wurde neuständisch-funktional, meist berufsständisch verstanden.<sup>12</sup>
- 6 Waren die alten, privilegierten Geburtsstände das beherrschende Element, so war das neue, vom alten Stadtbürgertum zu unterscheidende **Bildungs- und Wirtschaftsbürgertum** das antreibende. Während zunächst das akademisch geprägte Bildungsbürgertum dominierte und seine Vertreter Reformen in Staat und Gesellschaft mit durch- und umsetzten, wurde im Verlaufe des Jahrhunderts das Wirtschaftsbürgertum beherrschender. Der Freiheit und Eigentum sichernde Verfassungs- und Rechtsstaat gehörte zu den Zielen des Bürgertums. *„Man setzte sich ein für Menschen- und Bürgerrechte, freiheitliche Verfassungen, parlamentarische Institutionen und den*

9 Mit Bezug zur Rezeption in Thüringen Gerber, Monarchische Herrschaft, 445 f. und 449.

10 Vgl. zur Rolle der Bürokratie Boldt, Deutsche Verfassungsgeschichte, 58-62. Vgl. a. Willoweit/Schlinker, Deutsche Verfassungsgeschichte, § 29 RdNr. 9.

11 Die Kontinuität zwischen altständischer Ordnung und monarchischem Konstitutionalismus wird immer wieder kontrovers diskutiert. Zu neueren Forschungsansätzen vgl. Gehrke, Konstitutionalismus, 1-7. Die Debatte wird in der jüngeren Forschung entlang des jeweiligen Repräsentationsverständnisses und einer funktionalen Differenzierung des Begriffs geführt.

12 Vgl. dazu ausführlich Kraus, Stände, 13-44.

*Nationalstaat*.<sup>13</sup> Vereine, Versammlungen und Petitionen waren Formen, in denen das Bürgertum sich organisierte, politisierte und Einfluss nahm.<sup>14</sup>

### 3. Verfassungsrechtliche Grundfragen der konstitutionellen Monarchie

Verfassungsrechtlich sind in der **konstitutionellen Monarchie** drei wiederkehrende Themenkreise von Interesse.<sup>15</sup> Zum einen geht es um die Frage der Repräsentation: Wer repräsentiert wen und wird dazu auf welche Weise legitimiert? Zum anderen ist das Verhältnis zwischen dem so beschickten Parlament, dem Monarchen und der Regierung zu betrachten. Schließlich geht es um das Verhältnis der Untertanen oder Bürger zum Staat durch die Gewährleistung und Sicherung von Grundrechten.

Altständische **Landtage** dienten in erster Linie dem Interessenabgleich zwischen den in Kurien organisierten Inhabern der Landstandschaft und dem Landesherrn. Sie wurden weder gewählt noch repräsentierten sie das Volk als eine Gesamtheit von Untertanen oder gar Bürgern.<sup>16</sup> Diese altständische Tradition wirkte nach. Entweder bestanden die altständischen Verhältnisse nach 1806 einfach fort oder die Inhaber der Landstandschaft durften sich zwar nicht mehr versammeln, wandelten sich aber zu einer geschlossenen Wählergruppe. In Staaten mit Zweikammerparlamenten blieb die altständische Vertretung in Gestalt der ersten Kammer erhalten.<sup>17</sup> In den kleinstaatlichen Einkammerparlamenten Thüringens war dieses ständische Element durch einen Teil der Sitze abgebildet.<sup>18</sup>

Auf andere Weise exklusiv war das **Wahlrecht** für die durch Wahlen bestimmbaren Abgeordneten. Sowohl das aktive wie das passive Männerwahlrecht konnte an vielfältige Voraussetzungen gebunden werden, im Kern jedoch an Kriterien wie Vermögen, Einkommen, Steuerleistung oder Grundbesitz, wobei die Hürden für die Wählbarkeit in der Regel deutlich höher waren. Es gab die direkte und häufiger die indirekte Wahl über Wahlmänner. Die geheime an Stelle der öffentlichen Wahl setzte sich erst spät durch.<sup>19</sup> Ständisch im funktionalen Sinn war das Wahlrecht insofern, als die Wahlberechtigten in Wählergruppen eingeteilt wurden, zunächst neben den Rittergutbesitzern Bürger und Bauern. Ob es sich bei den Parlamenten um Repräsentativorgane handelte, die das Volk vertraten, ließ sich an entsprechenden Verfassungsformulierungen, dem Selbstver-

13 Vgl. einführend *Budde*, *Blütezeit*, 7-11 und 48 f. – Zitat: 48. Für Thüringen vgl. zum frühen 19. Jahrhundert die Biografien in *Hahn/Greiling/Ries* (Hrsg.), *Bürgertum in Thüringen*.

14 *Schulz*, *Demokratie praktizieren*, 55-58. Vgl. a *Nickel*, *Männerchor*, 33-50 und 161-203 für den Vormärz.

15 Zu den Strukturen der frühkonstitutionellen Staaten und den Grundlagen in der Staatslehre der Zeit vgl. einführend *Willoweit/Schlinker*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, § 29 RdNr. 8-20, und *Boldt*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 194-198.

16 Zu berücksichtigen ist, dass die alten Stände in der ständisch verfassten Gesellschaft nicht allein für sich selbst, sondern für „*Personen- und Sozialverbände*“ standen, „*die sich auf der Grundlage ihrer patrimonialen Eigenberechtigungen selbst organisierten und verwalteten*“, *Müller*, *Ernestiner*, 168.

17 *Mergel*, *Wahlkämpfe und Wahlen*, 111.

18 *Sandern*, *Sachsen-Coburg-Gotha*, 12, verweist zu Recht darauf, dass die Blockademöglichkeiten durch das Vetorecht der ersten Kammern im Zweikammersystem für eine fortschrittliche Gesetzgebung nachteiliger war als die exklusiven Mandate im Einkammersystem. Dort konnten die „*altständischen Elemente*“ leichter majorisiert werden.

19 *Mergel*, *Wahlkämpfe und Wahlen*, 112 f.

ständnis der Abgeordneten und der Tagungspraxis erkennen. Das **freie Mandat** ist ein Indikator. Zwischen den Vollversammlungen des Landtags lagen oft Jahre, in denen ein Ausschuss oder eine Deputation die Geschäfte führte.

- 10 Das Verhältnis zwischen dem Monarchen, der Regierung und dem Parlament war durch den für die konstitutionelle Monarchie maßgeblichen **Dualismus** geprägt. Der Monarch berief die Regierung, und sie war allein von ihm abhängig. In einigen Verfassungen hatte das Parlament zumindest die Möglichkeit der Ministeranklage. Die Gesetzgebung war gemeinsame Angelegenheit, deren Ausgestaltung von zahlreichen Faktoren abhing: dem Einfluss des Monarchen auf die Zusammensetzung, die Einberufung und Auflösung des Parlaments, dem Umfang der parlamentarischen Zustimmungserfordernisse, dem Gesetzesinitiativrecht, dem aufhebenden oder bloß aufschiebenden Vetorecht des Monarchen, dem Petitionsrecht, dem Notverordnungsrecht und Regeln für Verfassungsänderungen. Im Verhältnis des Monarchen zu seiner Regierung war die mit der Gegenzeichnung greifende **Ministerverantwortlichkeit** der entscheidende Punkt. Der unverletzliche Monarch war dadurch als rechtlich unverantwortlich geschützt – und zugleich abhängig.<sup>20</sup>
- 11 „Seit dem Zeitalter des Konstitutionalismus wurde eine Verfassung nur dann als vollständig erachtet, wenn diese über einen Grundrechtekatalog verfügte. Dies wird zu einem wesentlichen Merkmal von Verfassungen.“<sup>21</sup> In den deutschen Verfassungen des Frühkonstitutionalismus schlugen sich **Grundrechte**, abgesetzt von der Idee allgemeiner Menschenrechte, als „Staatsbürgerrechte mit Grundrechtscharakter“ nieder.<sup>22</sup> Ein gewisser Schutz war dadurch gegeben, dass es für die Landesherren immer schwieriger wurde, einmal erlassene Verfassungen einseitig zu ändern,<sup>23</sup> die Rechtsprechung unabhängiger wurde und vereinzelt auch Klagemöglichkeiten Eingang in die Verfassungen fanden.

#### 4. Die Thüringer Kleinstaatenlandschaft im 19. Jahrhundert

- 12 Elf Herzog- oder Fürstentümer bildeten 1806 die Thüringer Kleinstaatenlandschaft.<sup>24</sup> Dazu gehörten fünf **sächsisch-ernestinische Territorien**: Sachsen-Hildburghausen, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Coburg-Saalfeld, Sachsen-Gotha-Altenburg und Sachsen-Weimar-Eisenach. Nach dem Aussterben des Hauses Sachsen-Gotha-Altenburg wurden die ernestinischen Herzogtümer 1826 unter Tausch einzelner Territorien letztmals neu geordnet. Daraus gingen die Herzogtümer Sachsen-Altenburg – dort wurde der Hildburghäuser Herzog neuer Landesherr –, das um Hildburghausen und Saalfeld erweiterte Herzogtum Sachsen-Meiningen und schließlich das Doppelherzogtum Sachsen-Coburg und Gotha hervor. *Carl August von Sachsen-Weimar-Eisenach*

20 Zu den Merkmalen und ihrem Wandel zwischen Früh- und Hochkonstitutionalismus vgl. *Pretenthaler-Ziegerhofer*, Verfassungsgeschichte Europas, 82, und *Kraus*, Monarchischer Konstitutionalismus, 601 f.

21 *Pretenthaler-Ziegerhofer*, Verfassungsgeschichte Europas, 22.

22 *Willoweit/Schlinker*, Deutsche Verfassungsgeschichte, § 29 RdNrn. 12 f.

23 *Kirsch*, Monarch und Parlament, 408.

24 Zur Geschichte der Territorien und Dynastien vor 1806 vgl. *Jonscher*, Dynastien und Territorien, 84-94. Zur begrifflichen Abgrenzung der Kleinstaaten *Gerber*, Kleinstaaten, 822 f. Tabellarische Übersicht über die Territorien, Dynastien und Linien bei *Facijs*, Politische Geschichte, 627 ff.

gelang es beim Wiener Kongress, eine Rangerhöhung zum Großherzog durchzusetzen und sein Territorium zu Lasten Preußens erheblich zu erweitern.

Zu den **reußischen Fürstentümern** in Ostthüringen gehörten Reuß ältere Linie mit Sitz in Greiz und vier Häuser des Fürstentums jüngere Linie: Reuß-Gera, Reuß-Lobenstein, Reuß-Ebersdorf, Reuß-Schleiz. Reuß-Lobenstein fiel nach dem Erlöschen der Linie 1824 an Reuß-Ebersdorf und wurde mit diesem zum Fürstentum Reuß-Lobenstein und Ebersdorf vereint. In diesen Kleinststaaten der jüngeren Linie blieb „*der aus Reichszeiten überkommenen altständischen Verfassungsrahmen bestehen. Die jeweils als ‚Ritter- und Landschaften‘ firmierenden Stände der Teilherrschaften werden aus den jeweiligen Besitzern landtagsfähiger Rittergüter und Mitgliedern der Stadträte gebildet. Ihnen kommt lediglich beratende Funktion bei Gesetzgebung und Steuererhebung zu.*“<sup>25</sup> Zum 1. Oktober 1848 wurden die Nebenlinien im Fürstentum Reuß jüngere Linie zusammengeführt.<sup>26</sup>

Hinzu kamen die **schwarzburgischen Fürstentümer** Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen. Zu erwähnen sind schließlich die Territorien des **preußischen Thüringen**, deren Umfang und administrative Zuordnung sich während des 19. Jahrhunderts mehrfach ändern sollte.<sup>27</sup> Was *Gerhard Müller* für die Revolution 1848/49 konstatiert, gilt ohne Weiteres für den gesamten Zeitraum bis 1918: „*Gerade die thüringische Kleinstaatenlandschaft bietet in ihrer bunten Vielgestaltigkeit ein breites Spektrum verfassungsgeschichtlicher Entwicklungswege und parlamentarischer Formen, die der krisenhaft beschleunigte Wandel der Revolutionsjahre wie ein Kaleidoskop durchspielte.*“<sup>28</sup> Die für das preußische Thüringen mit zuständige, 1825 eingerichtete Provinzialständevertretung für die Provinz Sachsen wird dabei als parlamentarischer Sonderfall im Folgenden nicht weiter betrachtet.<sup>29</sup>

## II. Altständische und frühkonstitutionelle Verfassungen bis in den Vormärz

### 1. Gegensätzliche Wege in den Rheinbundjahren von 1806 bis 1813

Die Rheinbundpolitik *Napoleons* war auch **Verfassungspolitik**. Er hielt die 39 Mitglieder an, Verfassungen einzuführen und die Verwaltung ihre Staaten zu reformieren.<sup>30</sup> So unterschiedlich die Reaktionen in Thüringen ausfielen, wurzelten sie doch im gleichen Grundproblem: finanziellen Schwierigkeiten. Die zeitlich früheste Verfassung ist das Landesgrundgesetz des Fürstentums **Reuß ä.L.** vom 15. März 1809.<sup>31</sup> Fürst *Heinrich XIII.* behob die sein Haus unmittelbar betreffen-

25 *Kotulla*, Verfassungsurkunden, 11.

26 Vgl. zur Verfassungs- und Parlamentsgeschichte der reußischen Fürstentümer *Seela*, Landtage und Gebietsvertretungen.

27 Vgl. zum preußischen Thüringen Thüringer Landtag (Hrsg.), Das preußische Thüringen; zur Territorialentwicklung *Boblenz*, ebd., 9-45, zur Ausdehnung und administrativen Zuordnung 1806 ebd., 23.

28 *Müller*, Kleinstaatlicher Parlamentarismus, 126.

29 Die handelte sich um eine von acht Provinzvertretungen. Vgl. zur Geschichte der provinzsächsischen Ständevertretung aus Thüringer Perspektive *Tullner*, Regierungsbezirk Erfurt, 77-93.

30 Zu den Motiven und den Erträgen dieser Politik vgl. *Brandt/Grothe*, Anfänge des Verfassungsstaates, 11-13.

31 Landesgrundgesetz vom 15. März 1809, Einführung und Text, in: *Kotulla*, Verfassungsurkunden, 8 f., Dok. 3, 277-282. Vgl. a. *Herntrich*, Thüringen, 50 f.

den finanziellen Kalamitäten mit Hilfe der Stände von Obergreiz, Untergreiz und Burgk. Deren Ziel war, die „*absolutistischen Herrschaftspraktiken durch die Kontrolle der Staatsfinanzen*“ zu beschränken.<sup>32</sup> Das gelang ihnen in Verhandlungen mit dem Fürsten in bemerkenswertem Umfang. Das Landesgrundgesetz war Teil des Deputationsabschieds und damit vertraglich vereinbart. Inhaltlich handelte es sich um ein Finanzgesetz, das den Ständen ein Bewilligungsrecht für Steuern und weitreichende Rechte in allen Finanzfragen einräumte, auch zu solchen, die den Unterhalt des fürstlichen Hauses betrafen. Das Landesgrundgesetz sicherte den Ständen „*einen grundsätzlich anerkannten Teil an den Staatsgeschäften, so dass durchaus von einem System des ständischen Konstitutionalismus gesprochen werden kann*“.<sup>33</sup> An den altständischen Vertretungsregeln selbst änderte sich dadurch nichts. Letzteres galt auch für das Herzogtum **Sachsen-Gotha-Altenburg**: Dort bestätigte der Landesherr den Ständen in Altenburg und Gotha jeweils gesondert die landschaftlichen Verfassungen und ihre Rechte.<sup>34</sup>

- 16 In deutlichem Kontrast dazu stellt die Verfassung des Herzogtums **Sachsen-Weimar-Eisenach** vom 20. September 1809 einen „*ersten, vorsichtigen Schritt des Übergangs vom politischen System des frühneuzeitlichen Fürsten- und Ständestaates zur frühkonstitutionellen Monarchie*“ dar.<sup>35</sup> Auch Herzog *Carl August* agierte nicht gegen die Stände, sondern beriet den Entwurf der Verfassung mit ihnen in einem gemeinsamen Ausschusstag der Landesteile Eisenach, Weimar und Jena. Die Stände sicherten sich Mitwirkungsrechte, doch ihre Stellung veränderte sich: Die bisher drei „*Landschaften*“ wurden in einer zusammengeführt. Aus der Personalunion wurde damit eine Realunion, ein Staat mit drei Kreisen. Die Verfassung verbot den Ständen, sich selbst zu versammeln. Ihnen allein blieb jedoch das Recht vorbehalten, die zwölköpfige, ständisch gegliederte „*Landschaftliche Deputation*“ zu wählen. Gewählt wurden Deputierte für die Gutsbesitzer und Städte von den Inhabern der Landstandschaft in den jeweiligen Kreisen.<sup>36</sup> Doch die ständisch geprägte Wahl und Struktur bestimmte nicht mehr die parlamentarische Praxis. Die Stände oder Kreise durften die Deputierten nicht instruieren. Sie waren Vertreter des ganzen Landes. Sie debattierten frei und entschieden mehrheitlich. Die Deputation hatte umfassende Beratungs-, jedoch noch keine positiven Bewilligungsrechte.<sup>37</sup>
- 17 Beachtung verdienen Versuche in Sachsen-Coburg-Saalfeld, aus der Regierung heraus von Januar 1804 an, also noch vor dem Ende des Alten Reiches, eine landschaftliche Verfassung durchzusetzen. Auch hier gingen diese mit dem Ziel einher, die Verwaltung zu modernisieren, die Landeskasse zu sanieren und dazu „*das bisherige System von aus Landtagsabschieden und Gewohnheitsrecht*

32 Müller, Reuß ältere Linie, 68. Die Darstellung folgt Müllers Ausführungen, 65-71.

33 Müller, Reuß ältere Linie, 70.

34 Müller, Landstände, 77 f.

35 Constitution der vereinigten Landschaft der Herzoglichen Weimar- und Eisenachischen Lande, mit Einschluß der Jenaischen Landes-Portion, jedoch mit Ausschluß des Amtes Ilmenau vom 20. September 1809, Einführung und Text in: *Kotulla*, Verfassungsurkunden, 42 ff., 773-801. Vgl. a. *Hertrich*, Thüringen, 48 ff. Zitat: Müller, Thüringische Staaten, 91.

36 Einen Deputierten stellte die Universität Jena. Wahlberechtigt war der akademische Senat: § 14 SWEV1809. Als Deputierte für die Gutbesitzer waren auch Personen nichtadeliger Herkunft wählbar: § 8 SWEV1809.

37 Die Verfassung von 1809 ist vor allem durch *Gerhard Müller* mehrfach umfassend thematisiert worden. Vgl. grundlegend Müller, Thüringische Staaten, hier insbesondere 87-96. Ferner u.a. Müller, Sachsen-Weimar-Eisenach, 73-85. Vgl. a. *Kästner*, Weimarer Landtag, 37-46.

hergeleiteten Positionen durch eine einheitliche Kodifikation zu ersetzen“<sup>38</sup>. In den Jahren bis 1808 entstanden fünf Entwürfe. Während der erste Anlauf noch als Vertrag zwischen den Ständen und dem Herzog angelegt war, liefen die äußerst konfrontativ vorangetriebenen Pläne 1807 auf eine oktroyierte Verfassung hinaus, die das „*Staatswesen auf Grundlage des Souveränitäts- und Gewaltenteilungsprinzips definierte*“ und eine mit weitgehenden Rechten ausgestattete Volksvertretung vorsah. Beide Versuche scheiterten unter anderem an den Ständen, die sich ihre finanziellen Rechte nicht nehmen lassen wollten.<sup>39</sup>

## 2. Verfassungsgebung unter den Maßgaben des Deutschen Bundes bis 1829

Mit dem Ende *Napoleons* und des Rheinbundes 1813 und der Gründung des Deutschen Bundes 1815 änderten sich die Rahmenbedingungen. Rechtsgrundlage war die am 8. Juni 1815 verabschiedete **Bundesakte**. Die Vertragspartner verstanden ihn als unauflösbaren Staatenbund, der sich punktuell bundesstaatlicher Eingriffsmöglichkeiten bedienen konnte. Sein Zweck war, das Bundesgebiet nach außen zu verteidigen und Sicherheit und Ordnung im Inneren zu gewährleisten. Art. 13 DBA legte fest: „*In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden.*“ Die Formulierung war so unbestimmt, dass darunter sowohl altständische Ordnungen wie repräsentative Verfassungen verstanden werden konnten. 18

Mit der **Wiener Schlussakte** vom 15. Mai 1820 präzisierte die Bundesversammlung das Bundesrecht auch in diesem Punkt im restaurativen Sinn. Art. 57 WSA bekräftigte das monarchische Prinzip. Danach musste „*die gesammte Staats-Gewalt in dem Oberhaupte des Staats vereint bleiben, und der Souverain kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden*“<sup>40</sup>. Die Bundesversammlung hatte den Streit um Art. 13 DBA damit einstweilen zulasten der Volkssouveränität und der Vorstellung von Parlamenten als Volksrepräsentationen ausgelegt.<sup>41</sup> Den Spielraum für Grundrechte, vor allem die Pressefreiheit, hatten bereits die **Karlsbader Beschlüsse** vom September 1819 eingeschränkt. Der Zeitpunkt der Verfassungsgebung hatte daher Einfluss auf die Gestaltungsmöglichkeiten. Sie waren vor 1819/20 größer als in den Jahren danach. 19

Maßstäbe für den Thüringer Raum setzte erneut **Sachsen-Weimar-Eisenach** mit dem zwischen Großherzog *Carl August* und einer Beratungsverammlung vereinbarten Grundgesetz über die 20

38 Dressel, Sachsen-Coburg, 179. Dressels Dissertation geht der Verfassungsgeschichte Sachsen-Coburg(-Saalfelds) von 1800 bis 1826 ausführlich nach. Vgl. zur Verfassungsgeschichte a. Böhley, Verfassungsfrage, mit einer Nachbemerkung von Gerhard Müller.

39 Eine knappe Zusammenfassung findet sich bei Müller, Thüringische Staaten, 87 f. – Zitat: 87. Böhley, Verfassungsfrage, 77, fokussiert stark auf die unterschiedliche Staatsauffassung einer „ständischen Partei“ und den Anhängern der „Volkssouveränität“.

40 Vgl. zur Verfassung des Deutschen Bundes Boldt, Deutsche Verfassungsgeschichte, 129-136. Art. 56 WSA band die Landesherren immerhin insoweit, als sie einmal erlassene Verfassungen nicht einseitig ändern konnten. Die Auswirkungen des monarchischen Prinzips nach Art. 57 WSA auf die Verfassungen der thüringischen Staaten untersucht Welsing, Art. 57 WSA.

41 Vgl. zu dieser Kontroverse den Überblick bei Kraus, Stände, 22-32.

landständische Verfassung vom 5. Mai 1816.<sup>42</sup> Zukünftig wählten „drei noch als ‚Stände‘ bezeichnete Wählerklassen“<sup>43</sup> die 31 Abgeordneten des Landtags: Rittergutsbesitzer elf direkt, Bürger und Bauern jeweils zehn indirekt, sofern sie Haus- und Grundbesitz oder das Bürgerrecht in den Städten beziehungsweise Nachbarrecht in den Dörfern hatten. Die Wählbarkeit für Bürger und Bauern war an einen hohen Vermögenszensus gebunden. Die auf sechs Jahre gewählten Abgeordneten hatten ein freies Mandat und waren Vertreter sämtlicher Staatsbürger. Ohne ihre Zustimmung konnte kein Etat, keine Steuer, kein Kredit und kein Gesetz beschlossen werden, sofern der Beschluss die Landesverfassung oder Freiheit, Sicherheit und das Eigentum der Staatsbürger betraf. Dem Landtag oblag die Rechnungskontrolle. Er konnte dem Großherzog Gesetze vorschlagen, besaß jedoch kein volles Initiativrecht.<sup>44</sup> Ein Selbstversammlungsrecht hatte das Parlament nicht, der Großherzog konnte es vertagen oder auflösen. Die Verfassung sah die Ministeranklage und Gegenzeichnungspflicht vor. Das Weimarer Grundgesetz garantierte die Pressefreiheit und eine „unparteiische Rechtspflege“ in drei Instanzen (§ 129 SWEV1816). Einen Grundrechtskatalog hatte *Carl August* abgelehnt, um eine konstitutionelle Vollverfassung handelte es sich nicht. Dem Monarchen ist kein gesonderter Artikel gewidmet. Er band sich zwar an die Verfassung, fügt sich als Staatsorgan jedoch nicht ein.<sup>45</sup>

- 21 Einige der in den folgenden Jahren erlassenen Verfassungen entsprachen in den Grundzügen denen des Weimarer Grundgesetzes. Große Ähnlichkeit zum Weimarer Vorbild weist das Grundgesetz des Fürstentums **Sachsen-Hildburghausen** vom 19. März 1818 auf.<sup>46</sup> In der Verfassung findet sich ein Beispiel für den Fortbestand altständischen Denkens in der Gesetzgebung. So konnte jeder Stand beim Landesherrn beantragen, einen Landschaftsbeschluss nicht zu bestätigen, wenn er sich in seinen Rechten beeinträchtigt sah (§ 41 SHV1818). Konnten sich Landschaftsmehrheit und Stand nach neuerlicher Beratung nicht einigen, entschied der Landesherr.<sup>47</sup> Das passive Wahlrecht war an weniger hohe Auflagen gebunden als in der Weimarer Verfassung. Zudem wählten Geistliche und Lehrer als vierter Stand einen eigenen Abgeordneten.
- 22 Im Fürstentum **Schwarzburg-Rudolstadt** erließ Fürst *Friedrich Günther* eine ständische Verfassung in zwei Schritten 1816 und 1821, die insgesamt erst 1821 wirksam wurde.<sup>48</sup> Bemerkenswert

42 Grundgesetz über die Landständische Verfassung des Großherzogthums Sachsen-Weimar-Eisenach vom 5. Mai 1816, Einführung und Text in: *Kotulla*, Verfassungsurkunden, 44-46, Dok. 13, 811-832. Zur Entstehungsgeschichte dieser Verfassung vgl. *Müller*, Thüringische Staaten, 96-106 und *Kästner*, Weimarer Landtag, 47-69. *Kästner* sieht in dem Grundgesetz eine paktierte Verfassung. Vgl. a. *Hertrich*, Thüringen, 70-77.

43 *Müller*, Ernestiner, 182. Zur Wahlpraxis vgl. *Kästner*, Weimarer Landtag, 125-141.

44 Laut § 117 SWEV1816 konnte der Landesherr Gesetzesvorschläge des Landtags ablehnen, ohne dies begründen zu müssen.

45 Zur Einordnung vgl. *Kästner*, Weimarer Landtag, 66 f. *Kästner* ordnet das Weimarer Grundgesetz in Übernahme eines Begriffs von *Hans Boldt* als „ständische-konstitutionelle Mischverfassung“ ein.

46 Grundgesetz der landschaftlichen Verfassung des Fürstenthums Hildburghausen vom 19. März 1818, Einführung und Text in: *Kotulla*, Verfassungsurkunden, 19 ff., Dok. 9, 658-672; *Hertrich*, Thüringen, 77-82.

47 §§ 84-86 SWEV1816 enthält ähnliche Bestimmungen für Sachsen-Weimar-Eisenach, die Verfahrensregeln sind jedoch restriktiver, und neben den Ständen können auch die Kreise Einspruch erheben.

48 Verordnung für die neue Organisation der ständischen Verfassung vom 8.1.1816 i.V.m. Publikandum, betr. den Landtagsabschied und die feierliche Bestätigung der landschaftlichen Verfassung vom 21. April 1821, Einführung und Text in: *Kotulla*, Verfassungsurkunden, 48 und 873-877. Vgl. zur Verfassungsgeschichte Schwarzburg-Rudolstadt *Lengemann*, Schwarzburg-Rudolstadt, 26-41; *Hertrich*, Thüringen, 67 ff.