

## Demokratischer Verfassungsstaat und nationale Selbstbestimmung: das doppelte Gesicht der europäischen Staatsgründungen 1919

Jana Osterkamp

### Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Osterkamp, Jana. 2020. "Demokratischer Verfassungsstaat und nationale Selbstbestimmung: das doppelte Gesicht der europäischen Staatsgründungen 1919." In *Weimar international: Kontext und Rezeption der Verfassung von 1919*, edited by Thomas Kleinlein and Christoph Ohler, 27–47. Tübingen: Mohr Siebeck.  
<https://doi.org/10.1628/978-3-16-158878-5>.



# Demokratischer Verfassungsstaat und nationale Selbstbestimmung

Das doppelte Gesicht  
der europäischen Staatsgründungen 1919

*Jana Osterkamp*

Das außergewöhnliche Jahr 1919 war in einem doppelten Sinne revolutionär – durch eine Staatenbildung „von oben“ und eine Verfassungsgebung „von unten“. Diese *Gleichzeitigkeit* der territorialen Neuordnung der Staatenwelt Europas – völkerrechtlich von den Siegermächten angeleitet – und der inhaltlichen Neujustierung der Verfassungen aus den europäischen Gesellschaften heraus ist in der jüngeren Geschichte einzigartig. Auf dem Wiener Kongress 1815, der für die Verhandlungen in Versailles 1919 modellhaft war, hatten die Großmächte die Staatenwelt Europas ebenfalls territorial neu zusammengesetzt, jedoch mussten die Gesellschaften mit ihren Verfassungsvorstellungen zurückstehen. In den europäischen Revolutionen von 1789, 1848 (und 1989) ging es stattdessen in aller Regel um neue Verfassungen für bereits bestehende Staaten.

Von *Historikern* wird das Epochenjahr von 1919 gern als Jahr der europäischen Nationalstaatsgründungen erzählt. Der Erste Weltkrieg hatte, so Jürgen Osterhammel, „das europäische Mächtesystem der letzten anderthalb Jahrhunderte vollkommen [zerstört]. 1919 konnte es nicht mehr, wie 1814/1815, wiederhergestellt werden“<sup>1</sup>. Für die Geschichtsschreibung vom Aufstieg und Fall der europäischen Staatenordnung besiegelte das Weltkriegsende auch das Ende der bisherigen *macht*politischen Ordnung Europas. Das Konzert der fünf europäischen Großmächte Großbritannien, Frankreich, Russland, Österreich und Preußen bzw. Deutschland, das auf dem Wiener Kongress 1814/1815 als ein gemeinsames Projekt der europäischen Herrschaftseliten zur Friedenssicherung und Revolutionsvermeidung in Europa vertraglich vereinbart worden war, kam an sein Ende. Es hatte sich weder als dauerhaft friedensstiftend behauptet noch hatte es den gesellschaftlichen Wandel aufgehalten, der sich in der europäischen Revolution von 1848/1849 im politischen Nationalismus und im Verlangen

---

<sup>1</sup> Osterhammel, Die Verwandlung der Welt: Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts, 2010, 574.

nach stärkerer Partizipation Bahn brach. Im entstandenen Weltstaatsensystem des 19. Jahrhunderts spielten die europäischen Großmächte und Großreiche vielmehr eine getrennte, nicht eine gemeinsame Rolle und untergruben auf diese Weise die Tragfähigkeit ihrer eigenen Vertragsordnung von 1814/1815<sup>2</sup>. Mit dem Ersten Weltkrieg geriet die Vormachtstellung Europas in der Welt ins Wanken. Nach dem Zweiten Weltkrieg war sie endgültig dahin<sup>3</sup>.

Das Jahr 1919 symbolisiert daher für viele Historiker den Siegeszug der nationalstaatlichen über die imperiale Ordnung. Lange Zeit galt bereits das 19. Jahrhundert als das Zeitalter des Nationalismus und des Nationalstaats. Jüngst betonen jedoch Historiker wie Jürgen Osterhammel, Wolfgang Reinhard, Jörn Leonhard oder Ulrike von Hirschhausen, dass die tatsächliche nationalstaatliche Entwicklung, die sich durch strukturelle Integration der Herrschaftsordnung und eine homogenisierende Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung auszeichne, im 19. Jahrhundert lediglich als ideologisches Herrschaftsprojekt angelegt gewesen, aber noch nicht verwirklicht worden sei<sup>4</sup>. Selbst für Frankreich als das Musterland der Nationalstaatlichkeit könne man erst nach 1870 von einem in breiten Bevölkerungsschichten verankerten Nationalbewusstsein sprechen<sup>5</sup>. Weltgeschichtlich betrachtet löste der Nationalstaat als Ordnungsprinzip erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Dominanz der Imperien ab.

Die Pariser Friedensverträge 1919 waren der ambivalente Ausdruck für die neue nationalstaatliche *und* die alte imperiale Herrschaftsordnung der Welt. Die Pariser „Friedensmacher“, zu denen anders als noch 1815 auch nicht-europäische Großmächte wie die USA und Japan zählten, legten einerseits die Grundlage dafür, dass die überseeischen imperialen und kolonialen Gebiete Frankreichs oder Großbritanniens ihre historisch größte Ausdehnung erreichten; gleichzeitig schufen sie für Europa eine neue Ordnung nach dem Prinzip des Nationalstaats<sup>6</sup>. Der historische Prozess der europäischen Staatenbildung 1919 beruhte dabei auf einem Zukunftsversprechen globaler Friedenssicherung durch „nationale Selbstbestimmung“, das die Großmächte in Versailles bei ihren Verhandlungen leitete. An die Stelle des Habsburgischen, Osmanischen und des Russländischen Reichs trat eine Vielzahl neuer Staaten, die als Nationalstaaten galten, in die sich jedoch die Polyethnizität der untergegangenen Imperien hi-

<sup>2</sup> Osterhammel (Fn. 1), 571 ff.

<sup>3</sup> Evans, Das europäische Jahrhundert: Ein Kontinent im Umbruch (1815–1914), 2018, 13.

<sup>4</sup> Vgl. zur Diskussion Weichlein, Nationalbewegungen und Nationalismus in Europa, 2006; von Hirschhausen/Leonhard (Hrsg.), Nationalismen in Europa. West- und Osteuropa im Vergleich, 2001; dies. (Hrsg.), Comparing Empire. Encounters and Transfers in the Long Nineteenth Century, 2011. Für den älteren Forschungsstand vgl. Dann, Nation und Nationalismus in Deutschland: 1700–1990, 1996; Schulze, Staat und Nation in der europäischen Geschichte, 2004; Reinhard, Geschichte der Staatsgewalt: Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart, 2002.

<sup>5</sup> Klassisch dazu Weber, Peasants into Frenchmen, 1976.

<sup>6</sup> Vgl. dazu MacMillan, Die Friedensmacher: wie der Versailler Vertrag die Welt veränderte, 2015.

überreichte<sup>7</sup>. Länder wie Jugoslawien, die Tschechoslowakei, Rumänien, Polen, die drei baltischen Staaten und Finnland gründeten sich als Nationalstaaten. Mit Blick auf die multiethnische und multikonfessionelle Vielfalt in der Bevölkerung und dem zwar nicht rechtlichen, wohl aber politischen Führungsanspruch einer Bevölkerungsgruppe über die andere spricht der Habsburg-Historiker Pieter Judson von diesen neuen Staaten dennoch als „little Empires“<sup>8</sup>.

Blicken *Juristen* und *Rechtshistoriker* auf dieselbe Epochenwende von 1919, steht hingegen die Entwicklung zum Verfassungsstaat im Vordergrund, der zunehmend völkerrechtlichen Bindungen unterlag. Nach dem Weltkrieg kam es in den alten und neuen Nationalstaaten zu einer Verfassungswelle, oftmals noch bevor die endgültigen Grenzen der Staaten feststanden<sup>9</sup>. Ähnlich wie schon das für die Französische Revolution 1789 diagnostizierte „Verfassungsfieber“<sup>10</sup> nahm der Prozess der Konstitutionalisierung nicht nur nationale, sondern europäische und schließlich globale Ausmaße an<sup>11</sup>.

Binnen kurzer Frist bildeten sich so die universalistischen Bauprinzipien demokratischer und republikanischer Staatlichkeit des 20. und 21. Jahrhunderts heraus. Demokratie und Volkssouveränität, Parlamentarismus und Parteienwesen, Gewaltenteilung, Grund- und Minderheitenrechte sowie – anders als noch 1789 oder 1848 – soziale Sicherungssysteme prägten fortan die Verfassungsordnungen Europas<sup>12</sup>. Selbst die Diktaturen des späten 20. Jahrhunderts nahmen in ihren Verfassungen auf diese Bauprinzipien mit Begriffen wie „Volksdemokratie“, „Grundrechte“ oder „Menschenrechte“ zumindest rhetorisch Bezug<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Osterhammel (Fn. 1), 583.

<sup>8</sup> Zum multiethnischen Charakter der Nachfolgestaaten prägnant Judson, Habsburg: Geschichte eines Imperiums: 1740–1918, 2017, 564–576.

<sup>9</sup> Vgl. die Quellensammlungen Gosewinkel/Masing (Hrsg.), Die Verfassungen in Europa 1789–1949, 2006; Wißmann (Hrsg.), Europäische Verfassungen 1789–1990: Textsammlung, 2015; Willoweit/Seif (Hrsg.), Europäische Verfassungsgeschichte, 2003; Neuhaus (Hrsg.), Verfassungsgeschichte in Europa: Tagung der Vereinigung für die Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 27. bis 29. März 2006, 2010.

<sup>10</sup> Hofmann, Über Verfassungsfieber, *Ius Commune* 17 (1990), 310 ff.

<sup>11</sup> Gosewinkel/Masing, Einführung in die Texte: Grundlinien der europäischen Verfassungsentwicklung, in: Gosewinkel/Masing (Hrsg.), Die Verfassungen in Europa 1789–1949, 2006, 9 ff. Vgl. dazu Kleinlein, Konstitutionalisierung im Völkerrecht: Konstruktion und Elemente einer idealistischen Völkerrechtslehre, 2012; Iriye, Die Entstehung einer transnationalen Welt, in: Iriye/Osterhammel (Hrsg.), Geschichte der Welt, Bd. VI, 2013, 671 ff.; Sluga, Internationalism in the Age of Nationalism, 2013.

<sup>12</sup> Zum europäischen Verfassungsbegriff Grimm, Verfassung, in: Brunner/Conze/Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. VI, 1990, 831 (863–899); eine vergleichende europäische Verfassungsgeschichte ist hingegen noch vielfach ein Desiderat. Konzeptuelle Beiträge dazu in Lehnert (Hrsg.), Konstitutionalismus in Europa: Entwicklung und Interpretation, 2014; Pihlajamäki/Dubber/Godfrey (Hrsg.), The Oxford Handbook of European legal history, 2018. Vgl. auch Brandt/Kirsch/Schlegelmilch (Hrsg.), Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert: Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel, Bd. I: Um 1800, 2006.

<sup>13</sup> Vgl. zur Rede von der „Volksdemokratie“ insbesondere Heiter, Vom friedlichen Weg zum

## A. Europäisches Nachdenken über Staat und Verfassung

Nach Versailles 1919 war nichts mehr wie früher, wie Michael Stolleis für die Staatslehre der Weimarer Republik schreibt; ein Befund, der sich auf die anderen Länder Europas übertragen lässt. 1919 beförderte ein europäisches Nachdenken über Staat und Verfassung:

„Alles mußte neu durchdacht werden, angefangen von der ‚Recht schaffenden Kraft der Revolution‘ [...], über die Kontinuität des Reiches von 1871, das Gefüge und das Zusammenspiel der überlieferten Institutionen in Reich und Ländern, das Parteienwesen, das Verhältnis von Staat und Gesellschaft bis hin zu den Grundrechten.“<sup>14</sup>

Eine vergleichende Perspektive auf die europäischen Vertreter des öffentlichen Rechts zu Fragen der jeweiligen Staatsgründungen und Verfassungsdokumente macht rasch deutlich, wie unterschiedlich deren wissenschaftlicher Blick auf „den Staat“ und „die Verfassung“ war. Zeitgenössische Staatsrechtslehrer bzw. Verfassungsjuristen, Historiker und Politiker der neuen Ära waren in die Neuordnungsprozesse nach 1918 als wissenschaftliche Beobachter und vielfach ebenfalls als politisch Beteiligte eingebunden. Politische Umstände, insbesondere ob der neue Staat nach dem Krieg als Gewinner oder Verlierer galt, spielten für ihre wissenschaftliche Auseinandersetzung und Begriffsbildung eine wichtige Rolle<sup>15</sup>. Nicht zu vernachlässigen sind auch persönliche politische Überzeugungen, die durch die Einführung von Demokratie, Volkssouveränität mit einem allgemeinen Wahlrecht und sozialen Rechten bestätigt oder herausgefordert wurden. Der Wandel der Staatenwelt und der Verfassungen stellte die Verfassungswissenschaft vor immense Herausforderungen: Was sollte begrifflich und methodisch beibehalten, was verworfen werden?

Diese Herausforderungen meisterten die Verfassungsjuristen und verfassungsgebenden Politiker in den einzelnen Ländern nicht allein, viele standen untereinander in Austausch. Die europäischen Staatsrechtslehrer und Verfassungsjuristen beobachteten die Entwicklungen in den anderen Ländern. Transnationale Verfassungs- und Rechtstransfers waren an der Tagesordnung<sup>16</sup>.

---

Sozialismus zur Diktatur des Proletariats, 1977; *Behrends*, „Heben wir einen neuen Staat als den Ausdruck einer neuen Ordnung aus der Taufe.“ Zur Legitimation von Staatlichkeit in Polen, der Tschechoslowakei und der SBZ/DDR (1943–1952), in: Puttkamer/Osterkamp (Hrsg.), *Sozialistische Staatlichkeit: Vorträge der Tagung des Collegium Carolinum in Bad Wiessee vom 5. bis 8. November 2009*, 2012, 45 (49–53).

<sup>14</sup> *Stolleis*, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland: Weimarer Republik und Nationalsozialismus*, 2002, 75.

<sup>15</sup> *Stolleis*, *Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte: Materialien, Methodik, Fragestellungen*, 2017, 88.

<sup>16</sup> Vgl. *Giario* (Hrsg.), *Modernisierung durch Transfer zwischen den Weltkriegen*, 2007; *Giario* (Hrsg.), *Modernisierung durch Transfer im 19. und frühen 20. Jahrhundert*, 2006; *Pokrovac* (Hrsg.), *Rechtswissenschaft in Osteuropa: Studien zum 19. und frühen 20. Jahrhundert*, 2010.

Verfassungsentwürfe des einen Landes kursierten in den Fachkommissionen der verfassungsgebenden Parlamente anderer Länder. Eines der bekanntesten Beispiele für einen gelungenen Verfassungstransfer ist die Weimarer Verfassung<sup>17</sup>. Die Stilisierung eines zeitgemäßen Grundrechtskatalogs unter Einschluss von sozialen Rechten wurde beispielsweise zum von Verfassungsgebern anderer Länder häufig kopierten Muster<sup>18</sup>. Vorbildlich wirkte auch die Einführung des allgemeinen Männer- und Frauenwahlrechts<sup>19</sup>. Eine weitere Folge des Verfassungstransfers der Anfangsjahre war die weit rezipierte Idee einer öffentlich-rechtlichen Höchstgerichtsbarkeit. Oberste Verwaltungsgerichte, Staatsgerichte und – Österreich und die Tschechoslowakei waren hier weltweit Vorreiter – Verfassungsgerichte zur Kontrolle des parlamentarischen Gesetzgebers nahmen in vielen europäischen Ländern ihre Tätigkeit auf<sup>20</sup>. Neben persönlichen Netzwerken und wissenschaftlichen Briefwechseln bildeten transnationale Universitätskarrieren, Fachgesellschaften und -vereine die institutionellen Voraussetzungen dieses Gedankenaustauschs<sup>21</sup>. Seit dem 19. Jahrhundert bestanden zudem überall in Europa juristische Fachzeitschriften<sup>22</sup>.

Trotz der nicht zu übersehenden Verfassungstransfers und der persönlichen Netzwerke einzelner Wissenschaftler hatte der Weltkrieg 1919 auch wissenschaftspolitisch zunächst ein Trümmerfeld hinterlassen. Die Beschäftigung mit der „Verfassungsgeschichte eines gegnerischen Landes hatte mit den eigenen Befangenheiten, aber auch mit denen der akademischen Umwelt“ zu kämpfen<sup>23</sup>. Eine bedeutende Ausnahme von dieser „Nationalisierung“ der Verfassungsrechtswissenschaft bildeten die renommierten „Jahrbücher des öffentlichen Rechtes der Gegenwart“, die sich bis heute dem Verfassungsvergleich widmen. In der ersten Nachkriegsausgabe von 1920 klingen die Probleme einer europaweiten transnationalen Verständigung nach dem Krieg an, wenn es darin heißt:

---

<sup>17</sup> Dazu und zum Folgenden *Wiederin*, Die Weimarer Reichsverfassung im internationalen Kontext, in: Dreier/Waldhoff (Hrsg.), Das Wagnis der Demokratie: Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung, 2019, 45 ff.

<sup>18</sup> *Stolleis*, Die soziale Programmatik der Weimarer Reichsverfassung, in: Dreier/Waldhoff (Hrsg.), Das Wagnis der Demokratie: Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung, 2019, 195 ff.

<sup>19</sup> Aus historischer Perspektive Richter/Wolff (Hrsg.), Frauenwahlrecht: Demokratisierung der Demokratie in Deutschland und Europa, 2018.

<sup>20</sup> Klassisch dazu *Cappelletti*, Judicial review in the contemporary world, 1969.

<sup>21</sup> Die Rolle von Fachvereinigungen wurde bislang für einzelne Länder aufgearbeitet. Zur Rolle der Deutschen Juristentage vgl. etwa *Hartwich*, Der deutsche Juristentag von seiner Gründung 1860 bis zu den Reichsjustizgesetzen 1877 im Kontext von Nationsbildung und Rechtsvereinheitlichung, 2008; zum Juridischen Leseverein Österreich siehe beispielsweise *Brauneder*, Leseverein und Rechtskultur: Der Juridisch-Politische Leseverein zu Wien 1840 bis 1990, 1992.

<sup>22</sup> Dazu europäisch-vergleichend der Sammelband von *Stolleis/Simon* (Hrsg.), Juristische Zeitschriften in Europa, 2006.

<sup>23</sup> *Stolleis* (Fn. 15), 88.

„Der Plan des Werkes ist der alte geblieben. [...] Wir beginnen [...] mit dem öffentlichen Rechte Deutschlands und beabsichtigen in späteren Bänden, sobald es die Verhältnisse erlauben, auch wieder über die Gesetzgebung des Auslandes zu berichten. Rückkehr zur Wissenschaft soll das Zeichen sein, unter dem wie früher die Geister in diesem Werke sich zusammenfinden mögen.“<sup>24</sup>

Der Herausgeber Robert Piloty beschwört in diesem Zitat nach den verheerenden Kriegsjahren einen für Europa gemeinsamen Kommunikationsraum der Verfassungsexperten.

Typisch für die Haltung vieler Staatsrechtler Deutschlands war allerdings auch eine Zurückhaltung mit politischen Wertungen. Piloty erwähnt in seinem Vorwort von 1920 den Wandel von der Monarchie zur Demokratie gar nicht. Der politische und verfassungsrechtliche Umschwung verschwindet gleichsam hinter der auf Kontinuität setzenden Floskel, sich nun wieder „dem öffentlichen Rechte Deutschlands“ und „des Auslands“ widmen zu können. In den Beiträgen geben die Autoren der „Jahrbücher“, die zwischen 1918 bis 1922 über die Verfassungsentwicklung in ihren Ländern berichteten, freilich genau zu diesem, vom Krieg beschleunigten Wandel der Staatenwelt in Europa Auskunft. Sie spiegeln auch die unterschiedlichen damaligen Herangehensweisen, Theorien und Methoden, mit Begriffen wie „Staat“ oder „Verfassung“ wissenschaftlich umzugehen.

Anhand dieser Frage nach „Staat“ und „Verfassung“ sowie ihrer dogmatischen Beziehung entwickelten sich in der Zwischenkriegszeit zum Teil neue *Konzepte*, die bis heute fortwirken. Für Verfassungsjuristen in der Tradition der „Reinen Rechtslehre“ von Hans Kelsen gingen Staat und Verfassung ineinander auf: Staatlichkeit kann nicht mehr Wirklichkeit entfalten, als im Völker- oder im Verfassungsrecht selbst angelegt und nach allgemeinen Prinzipien konstruiert worden ist<sup>25</sup>. Die Verfassung ist juristisch gesehen der Staat, mehr Staat als in der Verfassung angelegt kann methodisch nicht gedacht werden. Kelsens Antipode Carl Schmitt kehrte hingegen die Vorzeichen um, wenn er politische Entscheidungsmacht und die Fähigkeit zur realen Einheitsbildung als Kennzeichen des Staats festlegt, die von der Verfassung nicht zur Gänze abgebildet werden kann<sup>26</sup>. Die Verfassung im Sinne der normativen Ordnung der Juristen sinkt bei ihm zum virtuellen Staatsanhängsel herab, sobald die Machtordnung ihr nicht mehr entspricht<sup>27</sup>. Beiden Theoretikern gemeinsam ist ein stark gegenwartsorientierter Begriff von Staat und Verfassung.

<sup>24</sup> Piloty, Die bayerische Verfassung vom 14. August 1919, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart 9 (1920), 129 (151 f.).

<sup>25</sup> Kelsen, Der soziologische und der juristische Staatsbegriff: kritische Untersuchung des Verhältnisses von Staat und Recht, 2. Aufl. 1928.

<sup>26</sup> Hofmann, Von der Staatssoziologie zu einer Soziologie der Verfassung?, in: Dreier (Hrsg.), Rechtssoziologie am Ende des 20. Jahrhunderts, 2000, 180 (187).

<sup>27</sup> Schmitt, Verfassungslehre, 1. Aufl. 1928, 93.

Viele Fachkollegen von Hans Kelsen und Carl Schmitt – und insbesondere Vertreter anderer Fächer wie der Geschichtswissenschaften – sahen das anders und trennten Staat und Verfassung begrifflich stärker voneinander<sup>28</sup>. Methodisch lag dieser Trennung bei vielen ein wissenschaftlicher „Historismus“ zugrunde. Während die Verfassung von ihnen als etwas Gemachtes und gesellschaftlich Vereinbartes angesehen wurde, schrieben sie dem Staat einen geschichtlich gewachsenen, im Grunde essentialistischen Charakter zu. Diese Entwicklung zu einer „Verdinglichung“ des Staats war eine europäische<sup>29</sup>. Der „Staat“ wurde dabei auch unabhängig von der jeweiligen Verfassung als partikulare Einheit mit historischen, kulturellen und sozialen Prägungen und dem „Beruf zur nationalen Machtentfaltung“ verstanden<sup>30</sup>. Wie Michael Stolleis in seinen grundlegenden Forschungen zur Weimarer Staatsrechtslehre, so hat jüngst Gabriele Metzler auch für die Weimarer Historiker herausgearbeitet, dass hinter solchen wissenschaftlich-methodischen Entscheidungen politische Wertungen standen. Der wissenschaftliche Staatsbegriff wurde wohl auch deshalb in einen Gegensatz zur Verfassung gebracht, weil viele Zeitgenossen politisch und wissenschaftlich nicht „mit den Veränderungen von Staatlichkeit“ zurechtkamen, „wie sie durch die Weimarer Reichsverfassung, den im Krieg einsetzenden Staatsinterventionismus, die expandierende Sozialpolitik und veränderte politische Partizipationschancen herbeigeführt wurden“<sup>31</sup>. Staatsrechtslehrer in ganz Europa knüpften an essentialistischen und historistischen Vorstellungen des 19. Jahrhunderts an<sup>32</sup>.

## B. Ungleichzeitigkeit der Verfassungs- und Nationalstaatsbildungen

Nicht nur die eingangs beschriebene historische Entwicklung zum Europa der *Nationalstaaten* von 1919 war ein langwieriger und ungleichzeitig ablaufender Prozess. Auch die parallele Entwicklung zum Europa der *Verfassungsstaaten* von 1919 war durch Ungleichzeitigkeit charakterisiert. Der nach dem Weltkrieg einsetzenden Verfassungswelle waren die „europäischen Verfassungswellen“ von 1848 sowie von 1866 bis 1878 vorausgegangen<sup>33</sup>. Die Verfassungen Deutschlands, Italiens und Frankreichs wiesen im späten 19. Jahrhundert indes trotz aller Unterschiede bemerkenswerte Strukturverwandtschaften auf: Einem

<sup>28</sup> Überblick bei Möllers, *Staat als Argument*, 2011; Kleinlein (Fn. 11), 120 ff.; Metzler, *Der Staat der Historiker: Staatsvorstellungen deutscher Historiker seit 1945*, 2018.

<sup>29</sup> Vgl. nur Joyce, *The State of Freedom: A Social History of the British State since 1800*, 2013, 1; siehe auch Stolleis (Fn. 15), 85.

<sup>30</sup> Metzler (Fn. 28); zum Etatismus in der Jurisprudenz Stolleis (Fn. 14), 80.

<sup>31</sup> Metzler (Fn. 28), 34.

<sup>32</sup> Stolleis (Fn. 15), 85.

<sup>33</sup> Dazu und zum Folgenden Gosewinkel/Masing (Fn. 11), 47.

starken Monarchen stand eine demokratisch legitimierte, parlamentarische oder plebiszitäre verfassungsformende Kraft gegenüber, ohne dass dabei das monarchische und das demokratische Prinzip in ein politisch stabiles Gleichgewicht gelangten<sup>34</sup>. Der monarchische Konstitutionalismus Deutschlands mit einer „Demokratisierung ohne volle Parlamentarisierung“ war vor diesem Hintergrund kein Einzelfall<sup>35</sup>.

Auch im angelsächsischen Raum wies die Ausbildung des Verfassungsstaats seit der Mitte des 19. Jahrhunderts zeitliche und sachliche Gemeinsamkeiten auf. Überall ging es um die Ausweitung von allgemeiner Gleichheit und politischer Partizipation<sup>36</sup>. In Südosteuropa ließ der allmähliche territoriale Rückzug des Osmanischen Reichs, vor allem nach dem russisch-türkischen Krieg, mit Griechenland, Serbien und Bulgarien ebenfalls konstitutionelle Monarchien entstehen, die wie Bulgarien bereits ein allgemeines Männerwahlrecht kannten oder Grundrechte garantierten und schützten. Im Gegensatz zu den westeuropäischen Staaten hatten Verfassung und Verfassungsrecht der Balkanstaaten eine Abgrenzungsfunktion gegenüber der alten imperialen Macht und waren politisches Symbol und Mittel einer Nationalstaatsgründung<sup>37</sup>.

Das Nebeneinander von Nationalstaatsgründung und Verfassungsgebung prägte auch die wissenschaftliche Auseinandersetzung von 1919. Seit dem 19. Jahrhundert war Staatlichkeit in der Regel partikularistisch (aus der Geschichte oder einer bestimmten geo- und machtpolitischen Situation heraus), die Bauprinzipien der Verfassung hingegen seit jeher universalistisch begründet worden. Im Weltkrieg entwickelte sich auf der internationalen Bühne eine neue Staatserzählung bzw. die völkerrechtliche Rechtfertigung von Staatlichkeit, die nun ebenfalls einen universalistischen Anspruch erhob. Im Januar 1917 entwarf der amerikanische Präsident Woodrow Wilson die Utopie einer neuen Weltordnung, in der die kleinen Völker den etablierten Mächten gleichgestellt sein sollten und keine Nation danach streben sollte, ihr politisches System auf eine andere Nation oder ein Volk auszudehnen<sup>38</sup>.

Die politische Idee der „nationalen Selbstbestimmung“ fand später in der völkerrechtlichen Doktrin vom Selbstbestimmungsrecht der Völker eine juristische Entsprechung<sup>39</sup>. Am Ende des Weltkriegs setzte neben Woodrow Wilson auch Wladimir Iljitsch Lenin das Schlagwort „nationale Selbstbestimmung“ ein, um das europäische und globale Staatensystem auf imperialer Grundlage zu überwinden. Während sich Wilson auf das Selbstbestimmungsrecht berief,

<sup>34</sup> *Kirsch*, Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert: Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp – Frankreich im Vergleich, 1999.

<sup>35</sup> Dazu und zum Folgenden *Gosewinkel/Masing* (Fn. 11), 49.

<sup>36</sup> *Gosewinkel/Masing* (Fn. 11), 53.

<sup>37</sup> *Gosewinkel/Masing* (Fn. 11), 52.

<sup>38</sup> Dazu *Leonhard*, Die Büchse der Pandora: Geschichte des Ersten Weltkriegs, 2014, 659 f.

<sup>39</sup> *Oeter*, Selbstbestimmungsrecht im Wandel. Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und „vorzeitige“ Anerkennung, *ZaöRV* 1992, 741 ff.

um die *völkerrechtliche* Neugründung von Staaten zu rechtfertigen, zielte Lenin auf eine *revolutionäre* Erneuerung<sup>40</sup>. Indem die „nationale Selbstbestimmung“ somit von einem innenpolitischen Problem der Imperien im 19. Jahrhundert zur Grundlage der völkerrechtlichen oder revolutionären Rechtfertigung der neuen Staaten wurde, öffnete sich im ethnisch, national und kulturell heterogenen Mittel-, Ost- und Südosteuropa eine „Büchse der Pandora mit wettstreitenden Forderungen und machte die Minderheiten zu einem politischen Problem“<sup>41</sup>.

Die von Wilson personifizierte Utopie eines Völkerrechts, das auf Grundlage der nationalen Selbstbestimmung keinen Unterschied zwischen großen und kleinen Nationen machen sollte, rief auch auf Seiten der Verliererstaaten des Weltkriegs Erwartungen hervor, die durch den Ausgang der Friedensverhandlungen enttäuscht wurden. Als die Provisorische Nationalversammlung Österreichs am 12. November 1918 ein Verfassungsgesetz über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich verabschiedete, erklärte dieses Deutschösterreich nicht nur zur „demokratischen Republik“, sondern auch zum „Bestandteil der Deutschen Republik“<sup>42</sup>. In Deutschland gab man im Gegenzug den „in Deutschland wohnenden Deutschösterreichern“ das Wahlrecht zur Verfassungsgebenden Versammlung in Weimar<sup>43</sup>. Diesem verfassungsrechtlich niedergeschriebenen Wunsch, dass, so Hans Kelsen, „die geeinte deutsche Nation endlich auch ihren einheitlichen deutschen Staat erlange“, schoben die alliierten Großmächte in Versailles aus Sorge um die Hegemonialstellung eines Großdeutschlands bekanntlich einen Riegel vor<sup>44</sup>.

Die Berichte in den „Jahrbüchern“ führen auch an vielen anderen Stellen vor Augen, wie unterschiedlich die 1919 grundlegenden Begriffe von nationaler Selbstbestimmung, Souveränität, Staat und Verfassung interpretiert werden konnten. „Nationale Selbstbestimmung“ legten Staatsrechtler und Politiker mit Blick auf „Nation“ zum einen so aus, dass als Nation in einem politischen Sinn die Gemeinschaft aller Staatsbürger gemeint war (Staatsnation), zum anderen aber auch so, dass sie nur eine ethnisch und sprachlich-kulturell als homogen postulierte Gemeinschaft erfasste (Kulturnation). „Selbstbestimmung“ wiederum wurde entweder als umfassende Selbstregierung aller Staatsbürger (Demokratie) oder als Entscheidungsmacht für die eigenen kulturellen Angelegenheiten innerhalb eines Staates (Autonomie) verstanden<sup>45</sup>.

---

<sup>40</sup> Leonhard (Fn. 38), 798.

<sup>41</sup> Mazower, *Governing the World: The History of an Idea*, 2012, 155 f.

<sup>42</sup> Art. 1 und 2 des Gesetzes vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich, Nr. 5/1918 StGBI. Dazu Kelsen, *Die Verfassung Deutschösterreichs*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart* 9 (1920), 245 (256 f.).

<sup>43</sup> Jellinek, *Revolution und Reichsverfassung*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart* 9 (1920), 1 (29).

<sup>44</sup> Kelsen (Fn. 42), 290.

<sup>45</sup> Aus heutiger Sicht Boysen, *Demokratische Selbstbestimmung? Zum Verhältnis von staatlicher Integrität und Gruppenrechten im Völkerrecht*, AVR 47 (2009), 427 ff.

Wenige Jahre nach dem Ende des Kriegs, nach Abschluss der Pariser Friedensverträge und der Verabschiedung der neuen Verfassungen brachten die „Jahrbücher“ ausführliche Artikel aus ganz Europa und stellten die neue territoriale Ordnung vor<sup>46</sup>. Zu den Autoren gehörten wichtige Vertreter einer methodisch reflektierten Verfassungswissenschaft und Rechtsphilosophie wie beispielsweise Hans Kelsen (Deutschösterreich), Franz Weyr (Tschechoslowakei) und Max Laserson (Lettland). Der finnische Berichterstatter Rafael Erich war kurzzeitig Ministerpräsident seines Lands. Personell knüpften die Jahrbücher zudem an die Vorkriegsjahre an, über Italien berichtete der italienische Verfassungs- und Völkerrechtler Manfredi Siotto-Pintór, der seit 1908 die Italien-Berichte der „Jahrbücher“ redigierte<sup>47</sup>. Weitere Sachberichte betrafen Jugoslawien (Ivan Žolger), Dänemark (Henrik Hansen), Norwegen (Frede Castberg), Russland (Leo Zaitzeff), Schweden (Carl Axel Reuterskiöld), die Schweiz (Zaccaria Giacometti), die Vereinigten Staaten von Amerika (Ernst Freund) sowie Estland (Eduard Berendts), die Niederlanden (N. van Hasselt), Polen (Walter Schätzel) und die neue asiatische Großmacht Japan (Shinkichi Uyesugi). Der Mitherausgeber Otto Koellreutter schrieb zu Großbritannien. Länder wie Frankreich, Belgien und Spanien in Westeuropa oder Rumänien und die Türkei im Osten des Kontinents wurden in diesen ersten Jahren ausgelassen.

Die Vertreter des öffentlichen Rechts verbanden die Fragen von Konstitutionalisierung und Staatsgründung auf unterschiedliche Weise. Es handelte sich dabei um individuelle Darstellungen und mitunter Einzelmeinungen, die nicht immer die „herrschende Meinung“ in der Staatslehre des betreffenden Landes spiegeln mussten. Walter Jellinek stand beispielsweise im Gegensatz zu vielen seiner deutschen Kollegen, wenn er wohlwollend vermerkte, dass die „deutsche Revolution von 1918“ mit einer „Erklärung der sozialistischen Menschenrechte“ begonnen habe, ehe sie Verfassung und Staat aufbaute<sup>48</sup>. Die zeitliche Nähe zu den Ereignissen der Jahre 1918 bis 1920 macht diese Beiträge zu historisch wertvollen Momentaufnahmen, wie die Verfassungsjuristen und Politiker die Umbruchsituation in ihren Herkunftsländern wahrnahmen, bewerteten und sich damit wissenschaftlich auseinandersetzten.

### *I. Herleitung des neuen Nationalstaats aus Geschichte und „historischem Staatsrecht“ (Tschechoslowakei, Finnland und Polen)*

Die Berichterstatter für Finnland, die Tschechoslowakei oder Polen beispielsweise sahen in den neuen Verfassungen den bloßen Nachvollzug einer historisch-rechtlich ohnehin verbürgten Staatlichkeit. Finnland „hatte es nicht nötig sich

<sup>46</sup> Held, Der Friedensvertrag von Versailles in den Jahren 1919–1923, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart 12 (1923/24), 313 ff.

<sup>47</sup> Eintrag Siotto-Pintór, in: Chi è? Dizionario biografico degli italiani d'oggi, 1931, 333.

<sup>48</sup> Jellinek (Fn. 43), 8.

erst als Staat zu konstituieren, sondern nur die Beschränkungen zu entfernen, denen es bis dahin, zufolge der russischen Souveränität, unterworfen gewesen war“; schrieb etwa der Staatsrechtler und kurzzeitige finnische Ministerpräsident Rafael Erich<sup>49</sup>. Erich spielte darauf an, dass seit 1809 mit der Lostrennung Finnlands von Schweden und seiner Vereinigung mit Russland die bis dahin gültigen Verfassungsgesetze von Zar Alexander I. ohne Abstriche bestätigt worden waren. Finnland war nach Auffassung seiner Staatsrechtslehrer damit Teil des russischen Gesamtreichs geworden und zugleich „kein souveräner, sondern lediglich ein autonomer Staat“, wie es in einem 1919 vom finnischen Außenministerium herausgegebenen Nachschlagewerk hieß<sup>50</sup>. Erich übertreibt allerdings, dass Finnland es „nicht nötig“ gehabt hätte, sich als Staat zu konstituieren. Nachdem sich das Land im Zuge der Russischen Oktoberrevolution für unabhängig erklärt hatte, und diese Unabhängigkeit von den Bolschewiki nur formal, nicht aber tatsächlich anerkannt worden war, tobte im Land ein Bürgerkrieg<sup>51</sup>, und völkerrechtlich musste es um die Anerkennung seiner Selbständigkeit buhlen<sup>52</sup>.

In einer ähnlichen, die Staatengründung historisierenden Weise sprach auch das tschechoslowakische Mitglied des Prager Verfassungsausschusses Franz Weyr von einer „Restaurierung der politischen und staatlichen Selbständigkeit des tschechischen [sic!] Volkes, die im Laufe des sechzehnten und der folgenden Jahrhunderte verloren ging“. Auch wenn sich die neue Republik territorial von ihren staatsrechtlichen Vorläufern unterscheidet, sei sie „trotzdem nationalpolitisch als eine Fortsetzung derselben anzusehen“<sup>53</sup>. In diesem Beitrag zur Tschechoslowakei erscheint eine auch für andere Länder typische Erzählweise, für die neue Verfassung Nationalmythen und Nationalgeschichten zu schaffen<sup>54</sup>. Weyr, ein Freund Hans Kelsens und der Brünner Verfechter einer Reinen Rechtslehre, sprach ausdrücklich und überraschend deutlich an, dass die Staatsgründung auf Grundlage des „historischen Prinzips“ bzw. einer „langjährigen in der tschechischen Politik und Wissenschaft vorherrschenden allgemein-historischen Tendenz“ in einem „schroffen Gegensatz“ zum universalistischen Prinzip der nationalen Selbstbestimmung nach Wilson stehe. Weyr zog als Rechtfertigung des Staats letztlich sowohl die Geschichte als auch die Idee nationaler Selbstbestimmung heran und fasste die Nation ethnographisch, nicht staatsbürgerlich<sup>55</sup>.

<sup>49</sup> Erich, Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Finnland, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart 11 (1922), 103 (106). Vgl. auch Erich, Die Verfassung Finnlands, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart 12 (1923/24), 207 ff.

<sup>50</sup> Außenministerium (Hrsg.), Finnland im Anfang des 20. Jahrhunderts, 1919, 546.

<sup>51</sup> Zum „Gewaltraum“ und Bürgerkrieg an den Rändern des zerfallenden Russischen Reichs Leonhard (Fn. 38), 822.

<sup>52</sup> Außenministerium (Fn. 50), 658 ff.

<sup>53</sup> Weyr, Der Tschechoslowakische Staat, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart 11 (1922), 351 ff.

<sup>54</sup> Stolleis (Fn. 15), 85.

<sup>55</sup> Das hinderte ihn allerdings nicht daran, im Anschluss an die offizielle Regierungslinie

Auch für die Rechtfertigung der polnischen Republik als „Zweite“ polnische Republik wurde die Tradition polnischer Staatlichkeit fruchtbar gemacht<sup>56</sup>. Dieser Rückgriff auf die Geschichte wurde nicht zuletzt für die symbolische Integration des Landes wichtig, das sich in zwei Jahrhunderten unter der Herrschaft von drei Reichen – Russland, Österreich-Ungarn und Preußen – deutlich auseinanderentwickelt hatte. Der neue Staat konnte unter den Vorzeichen „nationaler Selbstbestimmung“ dabei territorial nicht an das Polen vor den Teilungen anschließen. Zwischen den zentralen nationalpolitischen Führungsfiguren der polnischen Unabhängigkeitsbewegung im Weltkrieg, Józef Pilsudski und Roman Dmowski, kam es über den territorialen Zuschnitt eines neuen Polens immer wieder zu Auseinandersetzungen, die sich auch in Paris bei den Verhandlungen mit den Alliierten über die West- und die Ostgrenze konfliktvoll niederschlugen<sup>57</sup>. Die deutsche Bevölkerung im neuen Polen sah die Bezugnahme auf die historische Staatlichkeit Polens skeptisch: Die deutschsprachigen Juristen, die in den „Jahrbüchern“ zu Wort kamen, betonten, dass zwischen dem 1795 geteilten und dem im Januar 1919 völkerrechtlich anerkannten Staat „keinerlei Rechtsbeziehungen“ bestünden<sup>58</sup>.

## II. Rechtfertigung des Staats durch das Recht auf nationale Selbstbestimmung (Lettland und Estland)

Ganz anders positionierten sich in den Jahrbüchern Politiker und Juristen jener Nationalstaaten, die keine historisch-staatsrechtliche Vergangenheit hatten. Sie stützten die Verfassungsgebung und Staatswerdung ausschließlich auf das völkerrechtliche Prinzip nationaler Selbstbestimmung. So diagnostizierte der Politiker, Staatsrechtler und Staatssoziologe Max Laserson für Lettland, dass das lettische Staatsrecht verfassungsrechtlich als „völlige tabula rasa“, ohne jeden Zusammenhang mit dem früheren russischen Staatsrecht oder dem Recht der deutschen Okkupationszeit betrachtet werden müsse<sup>59</sup>. Laserson beschrieb zugleich die prekäre macht- und geopolitische Lage des baltischen Kleinstaats, der „gegen die zurückhaltende, dem ‚großen und ungeteilten Rußland‘ freundliche Politik Frankreichs und der Vereinigten Staaten zu kämpfen“ gehabt habe<sup>60</sup>. Da

die Tschechoslowakei trotz ihres Nationalitätencharakters als Nationalstaat der Tschechoslowaken zu legitimieren, *Weyr* (Fn. 53), 354 und 360 f.

<sup>56</sup> *Borodziej*, Geschichte Polens im 20. Jahrhundert, 2010.

<sup>57</sup> Vgl. *Gehrke*, Der polnische Westgedanke bis zur Wiedererrichtung des polnischen Staates nach Ende des Ersten Weltkrieges: Genese und Begründung polnischer Gebietsansprüche gegenüber Deutschland im Zeitalter des europäischen Nationalismus, 2001.

<sup>58</sup> Vgl. für eine deutsche Sichtweise *Schätzel*, Entstehung und Verfassung der polnischen Republik, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart* 12 (1923/24), 289 (289 ff.).

<sup>59</sup> *Laserson*, Die Verfassungsentwicklung Lettlands, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart* 11 (1922), 218 ff.

<sup>60</sup> *Laserson* (Fn. 59), 224; vgl. dazu *Sipols*, Die ausländische Intervention in Lettland 1918–1920, 1961.

Russland an den Versailler Verhandlungen nicht teilnahm, wurde die staatlichen Wandlungs- und Aufbauprozesse an seinen Grenzen von den alliierten Großmächten erst nach weiteren Kriegen und damit erheblich später als für die Tschechoslowakei oder Jugoslawien juristisch festgeschrieben<sup>61</sup>. Lettland wurde wie auch die anderen baltischen Staaten zum Schauplatz eines Bürgerkriegs, der noch Jahre nach dem Ende des Weltkriegs andauerte<sup>62</sup>.

Laserson reflektierte in seinem Artikel auf eine begrifflich mustergültige Weise die Facetten von „nationaler Selbstbestimmung“, die sich auf die demokratische Partizipation der Staatsbürgerschaft und die kulturelle Selbstbestimmung der einzelnen Ethnien bezogen, und bot hierfür die passende Wortwahl an: Das „*lettländische Volk*“ als politische Gesamtnation aller Staatsbürger unter Einschluss nationaler Minderheiten sei danach Inhaber der demokratischen Herrschaftsgewalt, während das „*lettische Volk*“ und die anderen, insbesondere die deutschen, jüdischen, russischen sowie weißrussischen und polnischen Nationalitäten davon getrennt betrachtet wurden und Schutzrechte und Personalautonomie in Kultur und Bildung genießen sollten<sup>63</sup>. Auf ganz ähnliche Weise gestaltete sich die Staats- und Verfassungswerdung in Estland, das verfassungsrechtlich ebenfalls ein „Neubau“ war und dessen nationale Personalautonomie für die russische, deutsche und schwedische Minderheit Modellcharakter im Europa der Zwischenkriegszeit bekam<sup>64</sup>.

### III. Mehrstufige Staats- und Verfassungswerdung (Jugoslawien)

Das neue Jugoslawien verdankte seine Entstehung und völkerrechtliche Anerkennung einer vermittelnden Position zwischen „historischem Prinzip“ und „nationaler Selbstbestimmung“. Die eigentliche Staatsbildung vollzog sich in mehreren, zeitlich kurz aufeinanderfolgenden Schritten und – territorial gesehen – als das Zusammensetzen unterschiedlicher Bausteine. Das Königreich Serbien war als Nationalstaat bereits seit den 1860er Jahren auf dem Gebiet des allmählich zerfallenden Osmanischen Reichs entstanden. Das „Königreich Kroatien, Slawonien und Dalmatien“ hingegen war kein souveräner Staat, sondern Teil des habsburgischen Reichs mit autonomen Rechten, die mit dem Staatscharakter und „historischen Staatsrecht“ dieser Region begründet wurden<sup>65</sup>. Am 29. Ok-

<sup>61</sup> MacMillan (Fn. 6).

<sup>62</sup> Zur Debatte über einen „europäischen Bürgerkrieg“ vgl. *Traverso*, Im Bann der Gewalt: Der europäische Bürgerkrieg 1914–1945, 2008; *Leonhard* (Fn. 38), 940 f.

<sup>63</sup> *Laserson*, Das Verfassungsrecht Lettlands, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart 12 (1923/24), 258 (259 und 263 f.).

<sup>64</sup> *Berendts*, Die Verfassungsentwicklung Estlands, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart 12 (1923/24), 191 ff. Zum historischen Vergleich aller drei baltischer Staaten Meissner (Hrsg.), Die baltischen Nationen – Estland, Lettland, Litauen, 2. Aufl. 1991.

<sup>65</sup> *Jellinek/Pliveric*, Beiträge zum ungarisch-kroatischen Bundesrechte: Rechtliche und politische Erörterungen, 1886.

tober 1918 löste das kroatische Parlament alle staatsrechtlichen Verbindungen mit Österreich-Ungarn, am 24. November 1918 sprach sich die Regierung für eine Vereinigung mit Serbien aus<sup>66</sup>. Das Königreich Montenegro, ein Kriegsbündeter Serbiens, schloss sich an. Im Mai 1919 wurde der Staat auf der Pariser Friedenskonferenz anerkannt und zum Nationalstaat der „Jugoslawen“ als dem „dreinamigen Volk“ der Slowenen, Serben und Kroaten deklariert<sup>67</sup>.

Die sukzessive Staatswerdung Jugoslawiens um das Gravitationszentrum Serbien hatte Folgen für die Verfassungsgebung. Um ihre im Habsburgerreich ausgeübten, historisch-staatsrechtlich begründeten Autonomierechte im neuen Staat zu behalten, plädierten kroatische Politiker Österreich-Ungarns vehement für eine föderative Verfassung – zu ihnen gehörte auch der bereits in der Habsburgermonarchie führende Verfassungsjurist und Berater der österreichischen Regierung Ivan Žolger, der dazu in den „Jahrbüchern“ schrieb. Die politische Dominanz der Serben und ein entscheidungsfreudiger serbischer Monarch brachten es jedoch mit sich, dass der König in einem eigenmächtigen Akt vom 1. Dezember 1918 eine monarchische und zentralistische Ordnung festlegte und den neuen Staat damit bei einem bedeutenden Teil der politischen Klasse Kroatiens in Misskredit brachte<sup>68</sup>. Auch die später aufgrund des allgemeinen Männerwahlrechts einberufene verfassungsgebende Versammlung hielt an diesem zentralistischen und national homogenisierenden Prinzip „ein König, ein Staat, eine Nation“ fest<sup>69</sup>. Das Verhältniswahlrecht begünstigte in den Folgejahren allerdings eine Fragmentierung der parteipolitischen Landschaft mit kurzlebigen Regierungen, eine Strukturschwäche, die König Alexander in der Folge für eine autokratische Entscheidungspraxis nutzte<sup>70</sup>.

#### *IV. Verfassungswandel ohne Staatsneugründung (Schweden und die Niederlande)*

Die „Verfassungswelle“ 1919 als Zeichen von fundamentaler Demokratisierung, Parlamentarisierung und Zuerkennung individueller Schutzrechte hinterließ selbst in jenen Teilen Europas Spuren, die nicht von der Staatenneubildung erfasst wurden und bereits zuvor konstitutionelle Staaten gewesen waren. Die aus dem Krieg gestärkt hervorgegangene sozialistische und sozialdemokratische Bewegung stieß in diesen und anderen Ländern die Einführung des allgemeinen Wahlrechts, nun auch für Frauen, z. B. in Schweden, Norwegen, den Niederlanden und Italien,<sup>71</sup> oder die Verbesserung sozialer Sicherungssysteme für breitere

<sup>66</sup> Calic, 100 Jahre Jugoslawien: Geschichte und Legende, 2018, 77 ff.

<sup>67</sup> Calic (Fn. 66), 84.

<sup>68</sup> Calic (Fn. 66), 83.

<sup>69</sup> Calic (Fn. 66), 83.

<sup>70</sup> Calic (Fn. 66), 90.

<sup>71</sup> Reuterskiöld, Die staatsrechtliche Entwicklung Schwedens seit dem Jahr 1918, in: Jahr-

Bevölkerungsschichten an<sup>72</sup>. Diesen von vielen als „sozialistisch“ verstandenen Verfassungswandel in Richtung von mehr Teilhabe und Schutz umschrieb der Schweizer Berichterstatter beispielsweise mit den „gewaltigen Rückwirkungen des Weltkrieges auf das politische Denken der Völker“<sup>73</sup>. Ein schwedischer Politiker und Staatsrechtler äußerte Unverständnis über den Verfassungswandel in seinem Land als Reaktion auf die revolutionäre Stimmung in Europa und schrieb: „[A]lle Parteien hatten zeitweilig den Kopf verloren; irgendeine wirkliche Revolutionsgefahr war tatsächlich in Schweden nicht vorhanden.“<sup>74</sup> Sein niederländischer Kollege sprach neutraler von den „Forderungen der modernen Zeit“<sup>75</sup>.

#### V. Wandel von Staatlichkeit ohne Verfassungswandel (Dänemark)

Umgekehrt liefert Dänemark das Beispiel eines Landes, dessen Verfassung vom 5. Juni 1915 unverändert blieb, obwohl der Staat sich dramatisch wandelte<sup>76</sup>. Der dänische Staat verkaufte 1916 seine westindischen Inseln an die Vereinigten Staaten von Amerika, entließ Island nach einem jahrelangen Streit um mehr Autonomierechte aus dem gemeinsamen Staatsverband und erlangte in Versailles das Herzogtum Schleswig zurück. Der 30. November 1918 mit dem Abschluss des dänisch-isländischen Bundesvertrags gilt als Beginn isländischer Staatlichkeit und Souveränität, auch wenn wichtige Hoheitsrechte wie die Außenpolitik weiter von Dänemark ausgeübt wurden und der König für beide Staaten derselbe war (Realunion). Trotz dieser grundlegenden Veränderungen des Staatsterritoriums, der Staatsbevölkerung und der Staatsgewalt blieb der Verfassungstext fast unverändert.

#### VI. Internationaler Einfluss auf Staatswerdung und Verfassungsgebung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die „Verfassungswelle“ in Europa von 1919 den gleichzeitig ablaufenden Prozess der Nationalstaatsbildung zwar

---

buch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart 11 (1922), 304ff.; *Castberg*, Die verfassungsrechtliche Gesetzgebung in Norwegen in den Jahren 1914–1921, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart 11 (1922), 227ff.; *Siotto-Pintór*, Das Verfassungsrechtsleben in Italien in den Jahren 1913–1922, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart 11 (1922), 144 (155); *van Hasselt*, Das öffentliche Recht in den Niederlanden 1914–1922, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart 12 (1923/24), 270 (271 und 276f.).

<sup>72</sup> *Giacometti*, Das Verfassungsrechtsleben der schweizerischen Eidgenossenschaft in den Jahren 1914–1921, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart 11 (1922), 313 (330–332); *van Hasselt* (Fn. 71), 274–276.

<sup>73</sup> *Giacometti* (Fn. 72), 328.

<sup>74</sup> *Reuterskiöld* (Fn. 71), 304ff.

<sup>75</sup> *van Hasselt* (Fn. 71), 270ff.

<sup>76</sup> Zum Folgenden *Hansen*, Das öffentliche Recht Dänemarks 1914–21, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart 11 (1922), 88ff.

wesentlich prägte, aber nicht mit diesem identisch war. Auch waren die Einflüsse des Völkerrechts und der alliierten Großmächte in Versailles auf beide Prozesse unterschiedlich groß. Die „Friedensmacher“ (Margret MacMillan) und politischen Verhandlungsführer in Paris interessierten sich zuallererst für die Grundelemente von Staatlichkeit, d. h. für territoriale Grenzziehungen oder die heterogene Bevölkerungszusammensetzung, wobei man die nationalen Minderheiten völkerrechtlich schützen wollte. Die Verfassungsgeber in den einzelnen Staaten selbst – in Weimar, Prag, Wien, Helsinki oder Belgrad – waren im Übrigen weitgehend frei, über die Details der verfassungsrechtlichen Baupläne zu entscheiden. In Verfassungsfragen hielten sich die Siegermächte zurück<sup>77</sup>.

Zum Set der als universalistisch gedachten Verfassungsprinzipien, die sich im Zuge der Staatenbildung 1919 europaweit durchsetzten, gehörten Demokratie, parlamentarisches Regieren, ein rechtlich gebundener Präsident (bzw. Monarch), gerichtliche Kontrollmechanismen sowie Grund- und Minderheitenrechte. Der gemeinsame Nenner des Verfassungsrechts in Europa waren Selbstbestimmung und Volkssouveränität als Grundlage demokratischen Entscheidens. Sowohl die Verfassungen der neu gegründeten Staaten als auch die Verfassungsrevisionen in den bestehenden Staaten wie Italien, Dänemark, Schweden, den Niederlanden oder der Schweiz erfuhren einen Demokratisierungsschub<sup>78</sup>.

### C. Das Verfassungsprinzip der Demokratie in seinen historischen Anfängen

Fragt man nach der Reichweite des Demokratieprinzips, also danach, wie der Grundsatz der politischen Selbstbestimmung in den Gesellschaften Europas umgesetzt werden sollte, bezog sich „Demokratie“ an erster Stelle auf den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess, die individuellen Partizipationsrechte und die Einführung des allgemeinen Wahlrechts. Korporatistische Vorstellungen einer Räte Demokratie, die von den Arbeiter- und Soldatenräten während der ersten Revolutionsmonate propagiert worden waren, aber auch ein konservatives berufsständisches Denken setzten sich im Prozess der Verfassunggebung nicht durch<sup>79</sup>.

Als Relikte der Revolutionsphase fanden beispielsweise in Weimar und Polen lediglich die sog. Wirtschaftsräte mit dem Recht zur Gesetzesinitiative und Gesetzesberatung Eingang in die Verfassungen<sup>80</sup>. In der Praxis blieb der Reichswirt-

<sup>77</sup> *Wiederin* (Fn. 17), 47.

<sup>78</sup> *Goswinkel/Masing* (Fn. 11), 56.

<sup>79</sup> Vgl. *Lübbe-Wolff*, Das Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung, in: Dreier/Waldhoff (Hrsg.), *Das Wagnis der Demokratie: Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung*, 2019, 111 ff.; *Wiederin* (Fn. 17), 45 ff.

<sup>80</sup> *Winkler*, *Weimar 1918–1933: Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*, 2018,

schaftsrat jedoch weitgehend bedeutungslos<sup>81</sup>. Auch die sog. Demokratisierung von Rechtsprechung und Verwaltung, wie sie von sozialdemokratischen Theoretikern gefordert worden war, blieb die Ausnahme. In der Justiz ermöglichten u. a. die Niederlande, Österreich oder die Tschechoslowakei eine Laienbeteiligung<sup>82</sup>. In Österreich und der Tschechoslowakei dachte man zusätzlich daran, das Berufsbeamtentum ganz oder teilweise durch „gewählte Laienfunktionäre“ zu ersetzen, setzte entsprechende Reformen aber nur halbherzig um<sup>83</sup>.

### I. Herausforderungen von Demokratie und Parlamentarismus

Der verfassungsrechtliche Demokratisierungsschub und das allgemeine Wahlrecht stellten die Parlamente in Europa vor ungeahnte Herausforderungen. Die parlamentarischen Entscheidungskörper mussten eine gesellschaftliche Integrationsleistung erbringen, weil das allgemeine Wahlrecht in den Parlamenten nun vielfach zum ersten Mal alle gesellschaftlichen Gruppen und alle nur denkbaren nationalen, sozialen, wirtschaftlichen und konfessionellen Gegensätze zusammenbrachte. Ein weiteres verfassungsrechtliches Novum war das Verhältnis von Parlament und Regierung im demokratischen Verfassungsstaat: Eine parlamentarisch verantwortliche Regierung konnte nicht mehr über die Köpfe der Parlamentarier hinweg regieren – wie noch zu Zeiten der Monarchie –, umgekehrt mussten auch die Abgeordneten selbst mehr Verantwortung für ihr politisches Handeln übernehmen. Eine Verfassungskultur, die den parlamentarischen Kompromiss zwischen Regierung, Mehrheits- und Minderheitsparteien im Dienste der politischen Sache gefördert hätte, fehlte jedoch in vielen europäischen Staaten. Hinter der paritätischen Machtaufteilung auf das Parlament und den gewählten Präsidenten stand, so Gertrude Lübbe-Wolff, ein Parlamentarismuskonzept, das der konstitutionellen Monarchie näher stand als der Demokratie<sup>84</sup>.

Blättert man die Aussagen der Verfassungsrechtler zu Beginn der 1920er Jahre in den „Jahrbüchern“ durch, frapieren die Skepsis und die Ernüchterung gegenüber dem parlamentarischen Gesetzgebungsprozess. Hans Kelsen, mit seinem Essay „Vom Wesen und Wert der Demokratie“ selbst ein ausgewiesener und ausgezeichnete Demokratietheoretiker<sup>85</sup>, bezeichnete die österreichische Verfassung skeptisch als „Typus einer extremen Parlamentsherrschaft“, die „klaglos nur unter der Voraussetzung funktionieren [könne], daß eine feste Par-

102f. Nach Weimarer Vorbild wurde diese Institution auch in Polen eingeführt, *Schätzel* (Fn. 58), 297.

<sup>81</sup> *Lübbe-Wolff* (Fn. 79), 129.

<sup>82</sup> *van Hasselt* (Fn. 71), 272f.

<sup>83</sup> *Merkel*, Die Verwaltungsgesetzgebung der österreichischen Republik, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart* 12 (1923/24), 162 (164).

<sup>84</sup> *Lübbe-Wolff* (Fn. 79), 118.

<sup>85</sup> *Kelsen*, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1. Aufl. 1920.

lamentsmajorität besteht“<sup>86</sup>. Zugleich kritisierte er die politische Kultur seines Landes, in dem „alle drei großen Parteien sich an der Bildung der Regierung beteiligten und zugleich jede derselben eine politische Verantwortung ablehnte“<sup>87</sup>. Wie in der Weimarer Republik steckte auch in Österreich eine parlamentarische Kultur der politischen Verantwortung in den Kinderschuhen<sup>88</sup>. Der estnische Verfassungsrechtler Eduard Berendts zeigte sich 1923 ebenfalls konsterniert angesichts der Fragmentierung des parlamentarischen Lebens als Folge des Verhältniswahlrechts:

„Bei der Parteizersplitterung, die in den neuen Staaten zu bemerken ist (in Eesti gibt es bei 100 Abgeordneten mehr als 10 Parteien!), ist bei dem parlamentarischen Regime eine dauernd feste Regierung kaum möglich [...]“<sup>89</sup>.

Sein italienischer Kollege nahm angesichts des gleichen Problems in den „Jahrbüchern“ einen elitären Standpunkt ein und sprach vom

„politisch unreifen italienischen Volke (damit sind selbstverständlich die niederen, massenhaften Bevölkerungsschichten gemeint) [... das] den ordentlichen Gang der öffentlichen Geschäfte dem parlamentarischen System gemäß zur reinen Unmöglichkeit gemacht“

habe<sup>90</sup>. Der Übergang von den aufgrund des Wahlsensus bürgerlich geprägten Parlamenten des 19. Jahrhunderts zu den Volksparlamenten des frühen 20. Jahrhunderts war für viele Mitglieder der bürgerlichen Eliten in Europa ein Kulturschock.

Parlamentsskepsis und eine tatsächliche Paralyse parlamentarischer Entscheidungsprozesse ließen eine in vielen Ländern politisch unheilvolle Gemengelage entstehen. Ein zersplittertes und radikalisiertes Parteienwesen untergrub das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit von Parlamentarismus und Demokratie; so überrascht es nicht, dass die europäischen Exekutiven nach 1919 einen Machtgewinn verbuchten. In diesem Sinne machte in den „Jahrbüchern“ der schwedische Staatsrechtler Carl Axel Reuterskiöld die „Demokratisierung des Staatslebens“ dafür verantwortlich, dass der schwedische Reichstag gegenüber Regierung und Krone beständig zwar nicht formellen, wohl aber tatsächlichen

<sup>86</sup> Kelsen, Die Verfassung Österreichs, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart 11 (1922), 232 ff.

<sup>87</sup> Kelsen (Fn. 86), 233 f. Diese Mentalität geht auf die Zeit der Monarchie zurück, als es keine parlamentarische Regierung gab und die Parteien die politische Verantwortung daher der Regierung gaben und nicht selbst übernahmen, dazu Höbelt, „Wohltemperierte Unzufriedenheit“: Österreichische Innenpolitik 1908–1918, in: Cornwall (Hrsg.), Die letzten Jahre der Donaumonarchie: Der erste Vielvölkerstaat im Europa des frühen 20. Jahrhunderts, 2004, 58–84.

<sup>88</sup> Zur Weimarer Parlamentskultur Mergel, Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik: Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag, 2002.

<sup>89</sup> Berendts (Fn. 64), 197.

<sup>90</sup> Siotto-Pintór, Das Verfassungsrechtsleben in Italien in den Jahren 1913–1923, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart 12 (1923/24), 216 (251).

Einfluss einbüße<sup>91</sup>. Diese Entwicklung war bereits in den frühen Nachkriegsjahren angelegt und keineswegs erst eine Entwicklung der späten 1920er und 1930er Jahre, wie oft behauptet wird.

Die europäischen Regierungen und Verwaltungen hatten bereits während des Kriegs beeindruckende Kompetenzen akkumuliert. Aufgrund der Krisen- und Kriegserfahrungen mit wirtschaftlichen Notsituationen, Lebensmittel- und Wohnraumknappheit sowie revolutionären Bewegungen hielten viele Verfassungen von 1919 daran fest und eröffneten auch für die Zukunft die Möglichkeit von Notverordnungen oder Ermächtigungsgesetzen. Der italienische Staatsrechtler Siotto-Pintór polemisierte gegen die sog. Dekretgesetze seiner Regierung und lieferte angesichts der demokratischen Leitidee ernüchternde Zahlen: Zwischen 1914 und 1922 war deren Zahl auf ungefähr 3.300 gestiegen und erreichte die höchste Zahl von 1.000 im Umbruchsjahr 1919<sup>92</sup>. Auch in Frankreich, Deutschland, Österreich, der Tschechoslowakei und vielen anderen Staaten Europas waren Ermächtigungsgesetze als Reaktion auf Weltkrieg und Weltwirtschaftskrisen an der Tagesordnung.

Demokratiethoretisch mündete diese Praxis für die europäischen Staatsrechtler bald in die Frage, welche Materien ein Parlament in einem Verfassungsstaat eigentlich selbst entscheiden müsse. Notverordnungen und Ermächtigungsgesetze waren längst nicht mehr allein auf tatsächliche Notlagen zugeschnitten. Sie stellten stattdessen ein willkommenes Regelungsinstrumentarium und ein abgekürztes Verfahren für politische Entscheidungen dar, mit dem das Parlament umgangen werden konnte. Viele Juristen beispielsweise in der Tschechoslowakei, Österreich, Weimar oder Frankreich vertraten die Ansicht, der Verfassungs- und Gesetzgeber sei „souverän“ und damit frei, seine Handlungsmacht beliebig zu delegieren. Dagegen formierte sich unter Berufung auf das Demokratieprinzip erst allmählich ein argumentativer Widerstand<sup>93</sup>. Der Machtgewinn der europäischen Exekutiven gipfelte schließlich in einigen Ländern wie Polen oder Italien im Übergang parlamentarischer Demokratien zu Präsidialdiktaturen.

## II. Garantien von Verfassung und Demokratie

Die Verfassungen von 1919 hatten vielfach gerichtliche Instanzen bestellt, um die Gewaltenbalance in den jungen Demokratien zu erhalten und die Rechte der Bürger zu schützen. Die Machtverschiebung auf die europäischen Regierungen und Verwaltungen zügelten die Gerichte allerdings kaum. Mit Blick auf die wirksame Eindämmung der Ermächtigungsgesetze und Notverordnungen fiel

<sup>91</sup> *Reuterskiöld* (Fn. 71), 307 f.

<sup>92</sup> *Siotto-Pintór* (Fn. 90), 246.

<sup>93</sup> *Osterkamp*, Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei (1920–1939): Verfassungsidee, Demokratieverständnis, Nationalitätenproblem, 2009, 111–151.

die Bilanz eher mager aus. Es mangelte hierfür keinesfalls an der notwendigen judikativen Handlungsmacht. In Österreich, der Tschechoslowakei und Irland wachten – eine echte verfassungsrechtliche Innovation – erstmals Verfassungsgerichte mit dem Recht der Normenkontrolle über die Einhaltung der Verfassung durch Gesetzgeber, Rechtsprechung und Verwaltung. In Weimar erfüllte der Staatsgerichtshof eine ähnliche Aufgabe für Reich-Länder-Streitigkeiten. Was jedoch fehlte, war eine Verfassungsrechtslehre, die politische Konflikte wie im bekannten Fall des „Preußenschlags“ juristisch kanalisieren konnte, um den Vorrang der Verfassung auch tatsächlich zu garantieren<sup>94</sup>. Gerade diese Auseinandersetzungen zeigen deutlich, wie sehr ein etatistisches Staatsverständnis das Verfassungsleben weiterhin dominierte. Der Aufschwung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in vielen europäischen Ländern legt hingegen Zeugnis ab von dem Bemühen, zumindest die Rechte der Bürger gegenüber unrechtmäßigen Eingriffen durch die öffentliche Gewalt zu schützen.

Eine Geschichte der Demokratie in Europa wäre unvollständig ohne die Geschichte des Bürgers und des „demos“. Die Fragen von staatlicher Zugehörigkeit und demokratischer Partizipation waren eng verflochten. Gleichzeitig zeigt sich hier der Unterschied einer partikularistisch legitimierten Staatsbildung und einer auf universalistischen Grundsätzen aufbauenden Verfassungsentwicklung. Im Staatsbürgerschaftsrecht spiegelten sich jene Staatserzählungen, die die neuen Staaten als ethnisch partikuläre Nationalstaaten imaginierten. Breite Schichten der Bevölkerung und der Bewohner wurden auf diese Weise vom universalistischen Verfassungsversprechen politischer Partizipation ausgeschlossen. Zwar sahen die neuen europäischen Verfassungen bis auf wenige Ausnahmen (z. B. Lettland) einen umfangreichen Katalog an individuellen Freiheits- und Gleichheitsrechten vor. Auch wurde dieser Katalog insbesondere in den multiethnischen und multikonfessionellen Staaten um den sowohl völker- als auch verfassungsrechtlich garantierten Schutz nationaler Minderheitenrechte ergänzt. Allerdings lässt sich am Beispiel der Staatsbürgerschaftsrechte eine „äußerst gesteigerte Phase der Zugehörigkeit“ und eine „Nationalisierung von Staatsbürgerschaftsrechten“ (Dieter Gosewinkel) zeigen<sup>95</sup>. Schon während des Weltkriegs wurde Staatsangehörigkeit zunehmend nach ethnisch-nationalen Kriterien bestimmt; diese Entwicklung setzte sich in den Nachfolgestaaten fort. In Österreich schloss das Staatsbürgerschaftsrecht nicht nur Bewohner anderer Kronländer aus, sondern unter den Kriegsflüchtlingen insbesondere die galizischen Juden<sup>96</sup>. Auch in der Schweiz wurden Regelungen gegen die „zunehmende Masseneinwanderung von Ausländern“ und „Überfremdung“ getroffen<sup>97</sup>.

<sup>94</sup> Zum „Preußenschlag“ *Stolleis* (Fn. 14), 120–124.

<sup>95</sup> *Gosewinkel*, *Schutz und Freiheit? Staatsbürgerschaft in Europa im 20. und 21. Jahrhundert*, 2016, 140.

<sup>96</sup> *Kelsen* (Fn. 42), 256.

<sup>97</sup> *Giacometti* (Fn. 72), 317 f.

#### D. Verfassungskultur und Verfassungsabbau

Das Jahr 1919 brachte Europa eine „Verfassungswelle“, aber noch nicht die Sternstunde des „Verfassungsstaats“. Die neuen Nationalstaaten der Nachkriegsära konstituierten sich zwar als demokratische Verfassungsstaaten, bauten in den Folgejahren aber parlamentarische Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse eher ab.

Diese Entwicklung war in den europäischen Verfassungen selbst nicht notwendig angelegt. Nachdem die Forschung lange Zeit beispielsweise nach den „Fehlern“ der Weimarer Verfassung gesucht hat, sind sich heutige Verfassungshistoriker und Historiker weitgehend darin einig, dass die Weimarer Verfassung „eines der originellsten Stücke [war], die je eine Verfassungswerkstatt verlassen haben“<sup>98</sup>. Schwerer wog das Fehlen einer politischen Verfassungskultur, die auf Kompromiss, Kooperation und Konfliktlösung setzte, parlamentarischen Aushandlungsprozessen vertraute und dadurch – nicht zuletzt in den Parlamenten – den sozialen, nationalen, wirtschaftlichen und teilweise auch noch konfessionellen Antagonismus der Vorkriegszeit eingeht hätte.

---

<sup>98</sup> *Wiederin* (Fn. 17), 45 ff.; *Haardt/Clark*, Die Weimarer Reichsverfassung als Moment der Geschichte, 2018, 41 f.