

Neues Archiv für Niedersachsen

Regieren in Niedersachsen

II | 2018



Neues Archiv für Niedersachsen
II /2018

Regieren in Niedersachsen



Inhalt

Neues Archiv für Niedersachsen II/2018

Regieren in Niedersachsen

- 4 Editorial (R. Czada und D. Fürst)
- 6 T. Vogtherr
Regieren mit und unter den Welfen. Bemerkungen zum monarchischen und staatlichen Handeln im Königreich Hannover (1814–1866)
- 16 M. Herzig
Energiewendepolitik in Niedersachsen
- 27 J. Schilling, J. Groß, M. Koop
Führung und Führungskultur in niedersächsischen Kommunen
- 37 R. Czada
Religionspolitik in Niedersachsen
- 53 J. Bogumil
Die niedersächsischen Ämter für regionale Landesentwicklung – Auslaufmodell oder neue Bündelungsbehörde?
- 61 R. Danielzyk, M. Reimer
Die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen
- 69 F.-J. Sickelmann, T. Kuchta
Masterplan-Ems 2050 – Entstehung, Umsetzung und Zusammenspiel der Akteure. Wie das Land Niedersachsen den Prozess organisiert und moderiert
- 80 N. C. Bandelow, M. Möck
Stadt-Umland-Governance in Niedersachsen
- 91 V. Beck, C. Támasy
Governance in der niedersächsischen Ernährungswirtschaft: Eine Netzwerk- und Diskursanalyse mit dem Fokus Tierwohl
- 105 F. Meergans, A. Lenschow
Die Nitratbelastung in der Region Weser-Ems: Inkohärenzen in Wasser-, Energie- und Landwirtschaftspolitik
- 118 R. Czada, Interview mit Minister Pistorius
Alte Schwarz-Weiß-Muster des Regierens haben ausgedient
- Berichte**
- 127 H. Adam, S. Ludwig
Staatsverschuldung in Niedersachsen. Eine Projektion der Schuldenstandsquote im Untersuchungszeitraum 2015 bis 2045
- 136 Autorinnen und Autoren

Editorial

Wer regiert in Niedersachsen? Die Frage wäre mit dem alleinigen Verweis auf die Landesregierung nur unvollständig beantwortet. Die Wirklichkeit des Regierens umfasst zahlreiche Beteiligte, die in einem weitläufigen, vertikal und horizontal differenzierten politischen System zusammenwirken. Die Frage, wer regiert, ist deshalb alles andere als einfach zu beantworten. Regieren erscheint umso komplexer, wenn sich Regierungen aus Parteienkoalition zusammensetzen, wenn viele nationale, subnationale und supranationale politische Kräfte ineinandergreifen, weitere autonome Instanzen wie eine Zentralbank oder ein Verfassungsgericht auf den politischen Prozess einwirken, und je mehr sich Regierung und Verwaltung gegenüber ihrer gesellschaftlichen Umwelt öffnen, um gemeinsam mit Verbänden, Kirchen, Bürgerinitiativen politische Problemlösungen zu erarbeiten und umzusetzen.

Regieren besteht aus politischem Gemeinschaftshandeln zum Zweck kollektiver Problemlösungen. So gesehen ist auch die Legislative am Regieren beteiligt, indem sie im parlamentarischen System die exekutive Gewalt bestimmt, das Programm einer Parteienregierung in Gesetze gießt und an der politischen Willensbildung mitwirkt. Dies ist der Grund, warum wir heute weniger von Regierung (Government) im Sinne einer umfassenden Zentralinstanz sprechen und uns stattdessen mehr dem Prozess des Regierens (Governance) zuwenden. Damit richtet sich der Blick weg vom Idealbild einer politisch-administrativen Hierarchie hin zu vernetzten Entscheidungsstrukturen und kollaborativen, nicht selten informellen oder halbamtlichen Formen politischer Problembearbeitung.

Das Wachstum und die Ausdifferenzierung öffentlicher Aufgaben ging einher mit der Öffnung des Staates gegenüber seiner gesellschaftlichen Umwelt, Vereinen, Verbänden, Beratungsinstitutionen, Initiativen. Wie komplex vernetzt und wie wenig hierarchisch heutzutage regiert wird, lässt sich an den Beiträgen dieses Heftes ablesen. Behandelt werden aktuelle Herausforderungen und Aufgaben des Regierens in Niedersachsen: die

Energiewende, kommunale Führungskulturen, Stadt-Umland-Probleme und Zentrum-Peripherie-Konflikte, neue Steuerungsformen in der Ernährungswirtschaft, Unvereinbarkeiten zwischen der Wasser-, Energie- und Agrarpolitik, die Religionspolitik des Landes, der Masterplan-Ems 2050 und Fragen einer Verwaltungsstrukturreform.

Allein der Beitrag zur Organisation und Konfliktbearbeitung in der niedersächsischen Tierwohlpolitik offenbart äußerst komplexe Gremienstrukturen und Beteiligungsformen, vielfältige Wissensbestände, Netzwerke und Aushandlungsprozesse. Der Austausch zwischen Teilen der Landwirtschaft, Konsumentenverbänden, der Ernährungswirtschaft und der Wissenschaft sowie deren Schnittstellen zur Agrar-, Wirtschafts- und Umweltpolitik des Landes geht weit über das hinaus, was sich selbst gut informierte Zeitungsleser unter Agrarpolitik vorstellen. Ebenso diffizile Koordinationsprobleme werden im Beitrag zur Senkung der Nitratbelastung im Grundwasser der Weser-Ems-Region berichtet. Vergleichsweise überschaubar gestaltet sich demgegenüber die Religionspolitik des Landes. Der Staat und die Kirchen praktizieren seit langem eine vertraglich geregelte, routinierte Zusammenarbeit, die im Bildungswesen und bei der Finanzierung und Bereitstellung sozialer Dienste tief in den Lebensalltag der Bürger eingreift. Auf weniger Einvernehmen deuten bisher ergebnislose Bemühungen um einen Vertrag der Landesregierung mit islamischen Religionsverbänden.

Ein einleitender Beitrag zum Regieren im Königreich Hannover offenbart die Distanz zwischen dem Regieren unter den Welfenkönigen im 19. Jahrhundert und heutigen Formen politischer Steuerung, die in den nachfolgenden aktuellen Fachbeiträgen erörtert werden. Er zeigt aber auch, dass selbst in der Monarchie das Idealbild eines streng hierarchisch gegliederten souveränen Verwaltungsstaates mehr Herrschaftsmythos als Regierungswirklichkeit gewesen ist. Das Themenheft »Regieren« beschließt ein Interview mit dem seit 2013 amtierenden niedersächsischen Minister für Inneres und Sport, Boris Pistorius. Auch darin zeigt sich, »dass wir in Zeiten leben, in denen die alten Schwarzweiß-Muster einfach nicht mehr funktionieren«, wie Pistorius offen einräumt. Die im Berichtsteil nachfolgende statistische Abhandlung zur »Schuldenstandsquote 2015 bis 2045« erinnert uns daran, dass auch das intelligenteste Regieren nicht ohne Geld auskommt.

Roland Czada und Dietrich Fürst

Regieren mit und unter den Welfen. Bemerkungen zum monarchischen und staatlichen Handeln im Königreich Hannover (1814–1866)

Thomas Vogtherr

Gegenstand dieses Essays ist der Versuch einer Phasenbildung in der Geschichte des Königreichs Hannover und die Zuordnung von kennzeichnenden Eigenschaften des in diesen Phasen maßgeblichen Regierungs- und Verwaltungspersonals zu gängigen Modellen von Verfassung und politisch-administrativem Handeln im 19. Jahrhundert. Zudem zeigt sich: Ein »Durchregieren« gegen land- und provinzialständische Kräfte war in dem aus Territorien mit unterschiedlichen Strukturen und divergierenden Rechtsnormen zusammengesetzten Staatsgebilde nur bedingt möglich.

In der geschichtswissenschaftlichen Forschung hatte das Königreich Hannover lange Zeit keine gute Presse. Das lag an einer Betrachtungsweise, die etwas vereinfacht als borussisch bezeichnet werden könnte, womit umschrieben werden soll, dass die Perspektive Preußens als des Siegers von 1866 die vorherrschende Sichtweise gewesen ist (van den Heuvel 2014, S. 410). Dadurch sind das im Gefecht von Langensalza unterlegene Königreich und seine Errungenschaften – ob zu Unrecht? – in den Geruch der Erfolglosigkeit und Rückständigkeit geraten (Vogtherr 2016). Dazu kommt die existentielle Belastung der politischen Stabilität des Königreichs durch einen »Staatsstreich von oben«, als der der von König Ernst August von Hannover (1837–1851) vom Zaun gebrochene

Verfassungskonflikt anzusehen ist, der in der Geschichte der Göttinger Sieben seinen bekanntesten Ausdruck gefunden hat (Ipsen 2017). Damit bestimmten und bestimmen einerseits das Ende des Königreichs 1866 als staatlicher Traditionsbruch und andererseits der verfassungsrechtliche Bruch durch den Verfassungskonflikt von 1837/40 die spätere Wahrnehmung des Königreichs Hannover mehr als überdeutlich. Erst in jüngster Zeit weicht diese Sichtweise dem Versuch, eine abgewogenere Würdigung vor allem des staatlichen Handelns im Königreich während der fünf Jahrzehnte seines Bestehens vorzunehmen (van den Heuvel/van den Heuvel 2016; Rügge 2016).

I. Vorsichtige Modernisierung des Altständischen? – Adolph Friedrich von Cambridge als Generalgouverneur und Vizekönig

Zum Zeitpunkt seiner Entstehung war das Königreich Hannover bekanntlich in einer Personalunion mit dem Königreich Großbritannien verbunden und wurde von London aus als Nebenland regiert. In Hannover wurde die britische Monarchie von 1816 bis 1837 durch Adolph Friedrich, Herzog von Cambridge (geb. 1774), als Generalgouverneur und Vizekönig vertreten (Heesen 2017; Abb. 1). Er war der jüngste Sohn König Georgs III. (1760–1820) und Bruder von dessen beiden Nachfolgern Georg IV. (1820–1830) und Wilhelm IV. (1830–1837).



Abb. 1: Adolph Friedrich, Herzog von Cambridge, Generalgouverneur des Königreichs Hannover 1816–1837. Ölgemälde von Christian Ahrbeck, um 1830 (Foto: Historisches Museum Hannover)

Wenn auch nach Begriffen deutscher Verfassungsgeschichte tief in altständischen Zeiten geboren und verwurzelt, waren die Welfen dieser Generation durch die politische Prägung, die sie im Gefüge der englischen Verfassung erhalten hatten, doch in ihren politischen Auffassungen wesentlich moderner, als das für Zeitgenossen auf dem Kontinent gelten mochte. Die Begrenztheit monarchischen Handelns, die Rolle von Parlament und (Vorformen von) politischen Parteien waren für sie Alltagserfahrungen, Politik als Aushandlungsprozess war – bei aller Behauptung monarchischer Prärogativen – in ihren Augen eine Normalität (van den Heuvel 2014). In dieser Tradition stand auch Generalgouverneur und Vizekönig Adolph Friedrich.

Freilich hatte er im Minister der Deutschen Kanzlei in London, dem ausgesprochen konservativen und auf den Erhalt altständischer Institutionen bedachten Grafen Ernst Friedrich Herbert zu Münster (1766–1839; Abb. 2), einen Gegenspieler, durch dessen politisch entscheidende Einwirkung auf die Könige Georg III. und Georg IV. die ersten Jahre des Königreichs Hannover, zumal ab 1819, hinsichtlich der Innenpolitik eine stark restaurative Signatur tragen (Schilling 2018). Adolph Friedrich vermochte seine politischen Vorstellungen eines konstitutionellen Staates folgerichtig kaum wirklich durchzusetzen.

Hinzu kam die Tatsache, dass sich Hannover – ähnlich wie Großbritannien – als *composite*



Abb. 2: Ernst Friedrich Herbert Graf zu Münster (1766–1839). Lithographie nach einem Ölgemälde von Eduard Ströhling, 1822 (aus: William von Hassell: *Geschichte des Königreichs Hannover*, Bd. 1. Leipzig 1898, nach S. 120)

state aus Territorien mit unterschiedlichen Strukturen und divergierenden Rechtsnormen zusammensetzte. Neben der zunächst Provisorischen, dann Allgemeinen Ständeversammlung, die im Kern ohne legislative Eigenkompetenzen blieb, standen Provinzialstände, in denen mehr oder weniger erfolgreich auf die Achtung und Bewahrung regionaler Besonderheiten und Eigenständigkeiten Wert gelegt wurde. Ein »Durchregieren« aus Hannover oder London war damit kaum uneingeschränkt möglich. Aushandlungsprozesse bestimmten folglich auch den Alltag des Königreichs Hannover, wenngleich sie anderer Natur waren als in Großbritannien. Freilich gelang Adolph Friedrich in den ersten Jahren seiner Anwesenheit in Hannover

doch ein bedeutender Erfolg, von dem seine Nachfolger als Könige von Hannover nach 1837 profitieren sollten: Landesväterlich und leutselig, dazu am Residenzort in Hannover präsent, offenkundig interessiert am Wohlergehen der Bevölkerung des ihm anvertrauten kontinentalen Königreichs, legte er in seinem Verhalten – seit 1818 zusätzlich noch forciert durch eine sichtlich glückliche Ehe mit Auguste von Hessen-Kassel – den Grund für eine anhaltende und kaum zu untergrabende Loyalität der Einwohner des Königreichs zu ihrem Königshaus. Mit ihm wurden die Welfen wieder sichtbar präsent, ein Hinweis auf die offensichtlich notwendige Anwesenheit des Monarchen im Königreich, und mochte sie auch stellvertretend sein. Kritik an seinen Nachfolgern sollte später nicht ausbleiben. Sie richtete sich jedoch gegen ihre zunehmend aus der Zeit gefallene Auffassung von der Legitimierung der eigenen Herrschaft. Auf die Verwaltung des Königreichs Hannover übte Adolph Friedrich über das ihm zustehende Vorschlagsrecht bei der Besetzung von entscheidenden Positionen erheblichen, zumal nach der Entlassung des Grafen Münster 1831 noch steigenden Einfluss aus. Zwar lag formal die Entscheidung letztlich beim Monarchen in London direkt, jedoch folgte dieser in der Regel den Vorschlägen des Generalgouverneurs und Vizekönigs, so dass die moderate Abkehr vom faktischen Adelsprivileg in der Verwaltung dieser Jahrzehnte durchaus als Beitrag zu einer vorsichtigen Modernisierung angesehen werden kann (Heesen 2017, S. 188–197). Die formelle Erhebung des bisherigen Generalgouverneurs zum Vizekönig durch König Wilhelm IV. 1831 war das sichtbare Zeichen königlicher Wertschätzung.

2. Verfassungsbruch und offene Restauration: König Ernst August von Hannover

Noch zu Zeiten des Vizekönigs war 1833 durch den als liberal geltenden König Wilhelm IV. das Hannoversche Staatsgrundgesetz in Kraft gesetzt worden, »eine Verfassung auf der Höhe des konstitutionellen Zeitalters (...), die die staatlichen Verhältnisse ordnete, einen Grundrechtsteil enthielt und die Befugnisse des Königs einschränkte« (Ipsen 2017, S. 48). Der Monarch erhielt per Verfassung Kompetenzen zugeschrieben, die sich nun nicht mehr allein aus seinem Amt als König ergaben, sondern rechtlich umschrieben und damit begrenzt wurden.



Abb. 3: Ernst August, König von Hannover 1837–1851. Ölgemälde von Edmund Koken, nach 1842 (Foto: Historisches Museum Hannover)

Es war kein Geheimnis, dass König Ernst August von Hannover (geb. 1771, König 1837–1851; Abb. 3), der nach dem Ende der Personalunion sein Amt angetreten hatte

(unzureichend: Willis 1961), das Staatsgrundgesetz gerade wegen seiner Beschränkung königlicher Prärogativen aufzuheben gewillt war. Eine Bindung königlicher Macht an ständische Zustimmung war für ihn undenkbar. Ganz im Gegenteil: Wegen seiner ultrakonservativen, ja reaktionären Ansichten schlug ihm bereits im Londoner Oberhaus, an dessen Sitzungen er regelmäßig teilnahm, massive Kritik entgegen.

In Hannover konnte sich Ernst August auf die Unterstützung des ebenso als reaktionär geltenden Georg von Schele stützen, der mit ihm gemeinsam den Weg zur Aufhebung des Staatsgrundgesetzes vorbereitete und wie der König selbst ein erklärter Gegner einer jeden Verfassung war, die sich in irgendeiner Weise anmaßte, königliche Rechte zu beschneiden oder von ständischer Zustimmung abhängig zu machen.

König Ernst August hielt es folgerichtig nicht nur für geboten, sondern auch für juristisch einwandfrei, im Jahre 1837 zunächst die gewählte Ständeversammlung aufzulösen, sodann das Staatsministerium mit der Ausnahme Scheles zu entlassen und schließlich das Staatsgrundgesetz aufzuheben. Damit machte er vor aller Augen kompromisslos deutlich, wie wenig er bereit war, sich an geltende Verfassungsnormen zu halten. Die Vorgänge wiesen alle Eigenschaften eines Staatsstreichs von oben auf (Ipsen 2017, S. 173–188).

Das Königreich Hannover wurde schon durch diese Maßnahmen, erst recht dann durch die folgenden Auseinandersetzungen um

die Verweigerung des erzwungenen Loyalitätseides auf den Monarchen durch die als »Göttinger Sieben« berühmt gewordenen Professoren (Abb. 4), zum deutschlandweit bekannten Hort politischer Restauration und Verfassungsfeindlichkeit. In diesen Zusammenhang gehört das berühmt gewordene, scharf polemische Wort des preußischen Historikers Heinrich von Treitschke, die Welfen seien ein »Landschaden für Niederdeutschland« (van den Heuvel 2014, S. 412f.).

Regieren war mit diesem Welfen, mit Ernst August von Hannover, folgerichtig nur dann möglich und denkbar, wenn man dessen reaktionäre Ansichten zu teilen bereit war. Freilich blieben sie doch nicht unwidersprochen: Die Jahre des Verfassungskonfliktes sind gleichzeitig Jahre des Entstehens und der Selbstorganisation einer politischen Opposition gegen diesen König – nicht gegen die Monarchie an sich wohlgerne – und gegen dessen als gesetzwidrig empfundenes Vorgehen.

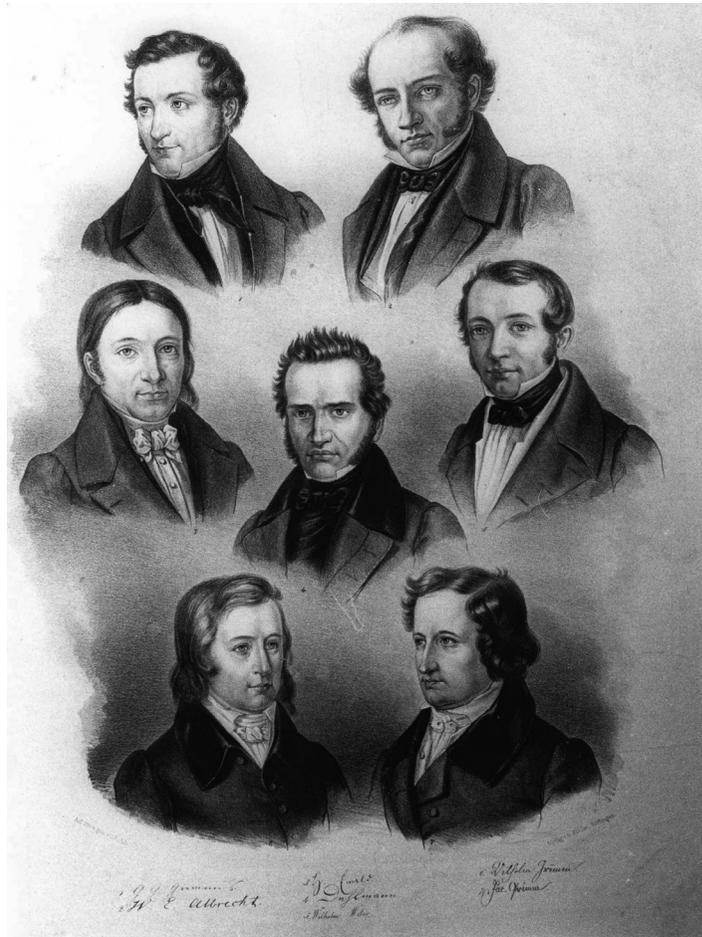


Abb. 4: Die Göttinger Sieben. Zweite Reihe Mitte: Friedrich Christoph Dahlmann, unten links: Wilhelm Grimm, unten rechts: Jacob Grimm. Stahlstich von Karl Rohde, um 1838 (Privatbesitz des Verfassers)

Kennzeichnend für die Herrschaftsauffassung Ernst Augusts war es, dass er 1839 einen ihn beratenden Staatsrat einsetzte, über dessen Zusammensetzung er sich alleine zu bestimmen für berechtigt hielt und mit dessen Einsetzung er die ohnehin begrenzten politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der 1837 aufgelösten Ständeversammlung noch stärker an sich selbst band. Erst mit der Verabschiedung eines neuen Landesverfassungsgesetzes im Jahre 1840 wurde der Konflikt beigelegt, ohne wirklich ausgestanden zu sein. Die Ständeversammlung trat wieder zusammen und erhielt das Recht auf Steuerbewilligung, nicht aber die Verantwortlichkeit des Ministeriums zugestanden. Lupenrein neo-absolutistische Bestimmungen wie diejenige, dass alleine der König nach innen wie nach außen die Staatsgewalt verkörpere, betonten die Rolle des Monarchen auf eine als zunehmend fremdartig und rückständig wahrgenommene Art. Hannovers Platz innerhalb des Deutschen Bundes und der Verfassungsentwicklung seiner Bundesstaaten galt als reaktionär. Es entstand das »Bild eines Staates, der sich den richtungweisenden Zeitströmungen verschloss« (Bertram 2003, S. 63).

Im Inneren waren die Jahre bis 1848 von politischer Repression bestimmt. Oppositionelle wurden mit allen Mitteln von der Teilnahme am politischen Leben ferngehalten, mit Verfahren und Anklagen überzogen und wurden Zielscheiben offenen Hasses, wie es für den liberalkonservativen Osnabrücker Bürgermeister Johann Carl Bertram Stüve (1798–1872) als profiliertesten Kopf unter den Gegnern des Königs galt.

Erst die Märzrevolution 1848 brachte unter revolutionärem Druck die Rückkehr zu wesentlichen Normen des Staatsgrundgesetzes von 1833. Vom König wiederum verzögert, erfolgte die Einberufung der Ständeversammlung erst im Februar 1849. Statt eines offenen Verfassungskonfliktes gab es nun massive Auseinandersetzungen um die Besetzung des Staatsministeriums und die Rolle der Repräsentationsorgane im Prozess einer Neuausrichtung des Verfassungslebens im Königreich. Freilich waren die letzten Jahre des 1851 verstorbenen Königs dann aber doch eher der Ausgestaltung der politischen Reformen gewidmet als einer erneuten Restauration, zu der es unter seinem Nachfolger Georg V. kommen sollte.

3. Herrschaft des Gottesgnadentums: König Georg V. von Hannover

Georg V., der König des »monarchischen Prinzips«, war in seinen Vorstellungen von der Rolle des Monarchen womöglich noch reaktionärer als sein Vater (Brosius 1979, S. 253; sehr wohlwollend: Dylong 2012; Abb. 5). Seit den Jugendjahren erblindet,

behauptete sich der Thronfolger mit eisernem Willen und überzeugt von der göttlichen Legitimation seines Herrschens in einer zunehmend komplexer werdenden politischen Umwelt. Wie sein Vater, so ließ auch Georg V. keinerlei Zweifel an seiner grund-



Abb. 5: Georg V., König von Hannover 1851–1866, auf einem Taler des Jahres 1864 mit der sprechenden Umschrift GEORG V. V(on) G(ottes) G(naden) KOENIG V(on) HANNOVER (Privatbesitz des Verfassers)

sätzlichen Abneigung gegen verfassungsmäßige Ordnungen, die die Rolle eines Königs in irgendeiner Art und Weise durch Festlegungen beschränkten.

In der Übergangsphase nach dem Tode seines Vaters setzte der neue König zunächst die Verwaltungsreformen weiter um, die bereits auf den Weg gebracht worden waren. Eine neue Städteordnung und eine Landgemeindeordnung, der Neuzuschnitt der Amtsbezirke, die Geschäftsführung der Landdrosteien als Mittelinstanzen sowie – und dies vor allem – die Trennung von Justiz und Verwaltung und ein Staatsdienergesetz, alles aus dem Jahre 1852, machten aus dem Königreich einen hinsichtlich der Verwaltungsstrukturen und der Gewaltenteilung durchaus moderneren Staat und behoben Modernitätsrückstände. Jedenfalls für die Jahre bis 1858 kann auf diesem Gebiet von einer besonderen Rückständigkeit Hannovers kaum mehr die Rede sein.

Anders verhielt es sich auf dem Gebiet des Verhältnisses zwischen dem König und den ständischen Vertretungen. Georg V. selbst, vor allem aber das ihm verantwortliche Ministerium, ließen kaum etwas unversucht, die Mitwirkungsmöglichkeiten der Repräsentativkörperschaften zu beschneiden, Informationen zurückzuhalten und Beratungen zu verzögern. Das gipfelte in der Auflösung der Zweiten Kammer der Ständeversammlung und in einem Dekret Georgs V., in dem er 1855 ohne ständische Mitwirkung die Rückkehr zur Verfassung von 1840 verfügte. Die verfassungsmäßigen Errungenschaften von 1848 waren damit widerrufen, der König selbst hatte sein, noch als Kronprinz gegebenes Wort gebrochen, sich an die nachrevolutionäre Verfassung halten zu wollen. Dazu gehört auch, dass Georg V. in gleichem Atemzuge das bisherige Ministerium entließ, keinen neuen Ministerpräsidenten ernannte und sich stattdessen selbst die Leitung der Ministerialgeschäfte vorbehielt. Wieder gab es gegen diesen – nunmehr zweiten – Verfassungsbruch eines Königs Opposition und Protest. Wieder reagierte der Monarch mit offener Repression gegenüber kritisch eingestellten Staatsbediensteten und Oppositionellen. Von Beförderungssperren bis zur Kontrolle von Postsendungen reichten die Maßnahmen, allesamt getragen von der Vorstellung, dass allein dem König eine Einsicht in die Verhältnisse vorbehalten sei, die den Bürgern seines Königreiches verwehrt sei und die allein der König deswegen in politische Maßnahmen seines Gutdünkens umzusetzen berechtigt sei.

Wahlbeeinflussungen führten auf verschiedenen Wegen dazu, dass dieses System königlicher Autokratie seit 1857 auch von

einer Mehrheit der Ständeversammlung getragen wurde. Sie setzte auch einer teilweisen Rücknahme der Verwaltungsreform keine Kritik entgegen, im Verlaufe derer 1858 eine Revidierte Städteordnung erlassen wurde, die königliche Durchgriffsrechte festschrieb und die städtische Autonomie wieder reduzierte.

Georg V. war insbesondere in den letzten Jahren seiner Herrschaft außerordentlich unpopulär. Das liberal eingestellte Bürgertum sah sich in seinen politischen Forderungen nicht berücksichtigt, das Militär verlor zusehends das Vertrauen in einen überalterten und offensichtlich unfähigen Generalstab, die Neu-Hannoveraner in Ostfriesland und Hildesheim fühlten sich an den Rand gedrängt. Nur scheinbar ein Randproblem war der 1862 entschiedene Streit um einen Landeskatechismus: Die überwiegend lutherischen Einwohner des Königreiches nutzten seit 1790 einen Katechismus, der im Geist der aufklärerischen Theologie geschrieben war. Eine Tendenz zur zunehmenden Orthodoxie unter lutherischen Pastoren machte sich der König nun zu eigen, ließ durch eine von ihm eingesetzte Kommission den bisherigen Landeskatechismus verwerfen und ihn 1862 durch einen theologisch längst veralteten aus dem Jahre 1643 ersetzen. Der Katechismusstreit gipfelte in Protesten und Demonstrationen, führte zu einer halbherzigen Zurücknahme des königlichen Dekretes und zur Verlagerung des Streites in die Einzelgemeinden, denen nun die Wahl gelassen wurde, sich zur lutherischen Orthodoxie zu bekennen oder bei früheren Bekenntnisauslegungen zu verharren.

Erst die sich anbahnenden Auseinandersetzungen des Königreiches Hannover mit Georg V. an der Spitze gegen Preußen –

erkennbar seit 1864, gipfelnd im Deutschen Krieg 1866 – ließen die Popularität des Königs wieder steigen. Er setzte sich, in der Zielsetzung einer Politik der unentschieden bleibenden Neutralität nicht gut beraten, nachhaltig, wenngleich erfolglos für den Bestand des Königreiches ein. Sein politischer Nachruhm nach 1866 machte ihn in den Augen der welfisch eingestellten Hannoveraner zu einer tragischen Figur. Erst die Märzrevolution 1848 brachte unter revolutionärem Druck die Rückkehr zu wesentlichen Normen des Staatsgrundgesetzes von 1833. Vom König wiederum verzögert, erfolgte die Einberufung der Ständeversammlung erst im Februar 1849. Statt eines offenen Verfassungskonfliktes gab es nun massive Auseinandersetzungen um die Besetzung des Staatsministeriums und die Rolle der Repräsentationsorgane im Prozess einer Neuausrichtung des Verfassungslebens im Königreich. Freilich waren die letzten Jahre des 1851 verstorbenen Königs dann aber doch eher der Ausgestaltung der politischen Reformen gewidmet als einer erneuten Restauration, zu der es unter seinem Nachfolger Georg V. kommen sollte.

4. Das Königreich Hannover im Rückblick

Regieren mit den Welfen: Das erwies sich in den Zeiten Ernst Augusts und Georgs V. als kaum möglich. Politische Aushandlungsprozesse kommen da an ihre Grenzen, wo eine der beteiligten Seiten die andere als berechtigten Partner solcher Aushandlungen nicht mehr anerkennt, sondern sich – aus welchen Gründen auch immer – für überlegen und für allein handlungsbefugt hält. Das ist politiktheoretisch wie -praktisch zwar eine Binsenweisheit, aber sie zu formulieren ist nötig, um die politischen Auswirkungen einer auf Gottes Gnaden beruhenden Herrschaftslegitimation in Zeiten des Konstitutionalismus und Liberalismus des 19. Jahrhunderts zu begreifen. Beide Könige waren, so gesehen, zu einer Regierung *mit* dem Land weder willens noch in der Lage. Sie regierten *über* das Land und taten alles, die sich ausprägenden politischen Mitwirkungsansprüche der Ständeversammlung zu untergraben und zu beschneiden.

Das stellt dem Königreich Hannover in der Verfassungsentwicklung der Jahrzehnte nach 1837 kein gutes Zeugnis aus. In diesem Blickwinkel gesehen wirken die ersten beiden Jahrzehnte unter einem eher liberalen und an Aushandlungsprozesse offensichtlich gewöhnten Generalgouverneur und Vizekönig wie Adolph Friedrich eher als eine Art von Übergangszeit. Auch er ließ keinen Zweifel an seiner Behauptung königlicher Prärogativen. Freilich leitete ihn sein Gespür für die unvermeidlichen Notwendigkeiten der verfassungsmäßigen Entwicklungen seiner Jahre dazu, dem eher liberal verfassten Staatsgrundgesetz von 1833 zur Gültigkeit zu verhelfen. Die-

ses Staatsgrundgesetz, dessen materielle Inhalte nach dem Verfassungsbruch von 1837 dann nach 1848 wiederhergestellt wurden, um 1855 wieder aufgehoben zu werden, ist einer der Marksteine der Verfassungsentwicklung in den Staaten des Deutschen Bundes und verdient auch in der Rückschau Respekt. Gleiches gilt für die Verwaltungsreform des Jahres 1852, die – noch von Ernst August angestoßen – dem Königreich den Weg in die Modernität öffnete.

Insgesamt bleibt aber der Eindruck, dass weniger das Regieren *mit* den Welfen, als vielmehr das Regieren *unter* den Welfen die Jahre des Königreichs bestimmte. Zunehmende Autokratie und die Berufung auf ein aus der Zeit gefallenes Gottesgnadentum, verbunden mit einer zunehmend deutlichen Positionierung der Könige gegen jede verfassungsmäßige Bindung ihrer Amtsbefugnisse, machten Hannover zu einem verfassungsmäßig rückständigen Staat.