

Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849. Entstehung, Inhalt, Wirkungen

Hans Fenske

Vorbemerkung

Die „Gesamthochschul-Bibliothek Kassel. Landesbibliothek und Murhardsche Bibliothek der Stadt Kassel“ besitzt in ihrer Handschriftenabteilung das zweite „Original exemplar der Verfassung des Deutschen Reiches, erlassen und verkündet zu Frankfurt am Main, den 28. März 1849“ (Signatur 2° Ms. Hist. 62). Der Druck von C. Krebs-Schmitt in Frankfurt a. M., kostbar in Leder gebunden, umfaßt 28 Seiten Großfolio. Handschriftlich ist auf der Vorderseite des zweiten zugebundenen Vorblattes außerdem vermerkt: *Der Kurfürstlichen Bibliothek zu Cassel zum Andenken an das Parlamentsjahr 1848–1849 gewidmet von dem zeitigen Bibliothekar und Mitgliede der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung Dr. Carl Bernhardi. Kassel am 4. Juni 1849. – Bemerkung: Von dieser Auflage sind nur drei Exemplare gedruckt; das erste, auf Pergament abgezogen, ist mit den Unterschriften von etwa 400 Abgeordneten versehen im Reichs-Archiv niedergelegt und das dritte, auf Selinpapier gedruckt und ohne Originalunterschriften, ist an den König von Preußen abgegeben. Die Richtigkeit der nachstehenden Unterschriften (6 des Bureau und 205 anderer Mitglieder) verbürgt und beglaubigt Dr. Carl Bernhardi.* Ein handschriftliches *Alphabetisches Namensverzeichnis* erschließt die Unterschriftenliste.

Carl Bernhardi, geboren am 5. 10. 1799 in Ottrau bei Ziegenhain, gestorben am 1. 8. 1878 in Kassel, 1834 Mitbegründer des Vereins für hessische Geschichte und Landeskunde e. V. Kassel, war bereits in seiner Studentenzeit 1816 bis 1819 in Marburg aktiv an den Einigungsbestrebungen der Burschenschaften an den Universitäten beteiligt. Stets hat er sich seitdem für ein einiges, freies und mächtiges Deutschland eingesetzt. Sein Dienstantritt in Kassel am 23. 5. 1830 fiel fast zusammen mit dem kurhessischen Verfassungskampf, der im Januar 1831 zur „freiheitlichen“ kurhessischen Verfassung führte. Seine Mitarbeit 1831–1834 an der Kasseler Zeitung „Der Verfassungsfreund“ machte ihn, den Konservativ-Liberalen, breiten Kreisen bekannt. 1832 und 1833 wurde Bernhardi als Abgeordneter der Diemelstädte in den Kurhessischen Landtag gewählt. Von 1835 bis 1841 wählten die Bürger der Stadt Kassel ihn zum Vorstand des Bürgerausschusses. Er war mit im Gespräch um die Nachfolge von Karl Schomburg im Amt als Oberbürgermeister der Stadt Kassel. Zum Abgeordneten der verfassungsgebenden Nationalversammlung 1848 wurde er in den Wahlkreisen Fritzlar und Eschwege gewählt. Er entschied sich für den Wahlkreis Eschwege. In Frankfurt schloß er sich der nationalliberalen „Casino-Partei“ an, der auch Dahlmann, Droysen und Waitz angehörten. Juni 1848 bis Oktober 1848 war er Mitherausgeber der „Flugblätter aus der Nationalversammlung“. Am 21. Mai 1849 resignierte Bernhardi und schied zusammen mit Arndt, Dahlmann, Jordan und anderen aus dem Parlament aus, um sich nur noch seinem Beruf zu widmen. Sein Geschenk an die Bibliothek ist gleichsam ein Ergebnis dieser Entscheidung. Erst zu preußischer Zeit, von 1867 bis 1870, ließ er sich wieder zum Parlamentarier wählen.

Recherchen in den letzten Jahren brachten das Ergebnis, daß das 1. und 3. Original der Reichsverfassung 1848 vermutlich im 2. Weltkrieg vernichtet wurden. Die Bibliothek hatte daher die Absicht, als Band 3 ihrer Schriftenreihe „Kasseler Beiträge zum Buch- und Bibliothekswesen“ ein Faksimile des 2. Original exemplares zu veröffentlichen. Dr. Hans Fenske, Professor für Neuere und Neueste Geschichte der Universität

Freiburg, ausgewiesener Kenner der Deutschen Verfassungsgeschichte, schrieb hierzu freundlicherweise das Vorwort. Durch Entscheidung des Präsidenten der Gesamthochschule Kassel 1984 wird dieser besonders ausgewiesene Faksimiledruck 1986 in der neuen Serie „Kasseler Semesterbücher. Pretiosa Cassellana“ erscheinen. Das von Hans Fenske verfaßte Vorwort wird jedoch nicht mit abgedruckt. Um so mehr bin ich der Redaktion der Zeitschrift des Vereins für hessische Geschichte und Landeskunde e. V. Kassel dankbar, daß das Manuskript von Hans Fenske in der ZHG veröffentlicht wird.

Hans-Jürgen Kahlfuß

*

I. Die Revolution wider Willen

Im Winter 1847/48 konnte man häufig Warnungen vor einer Revolution hören, und viele Beobachter des politischen Lebens, Konservative wie Liberale, sahen sich am Vorabend großer und unberechenbarer Ereignisse. So notierte etwa der Schriftsteller und einstige preußische Diplomat Karl August Varnhagen von Ense Ende Oktober in seinem Tagebuch, Deutschland sei in emsiger und angestrenzter Arbeit zu neuer Erhebung, aber der Erfolg dieser ungeheuren Tätigkeit sei doch höchst ungewiß und liege in weiter Ferne. „Alles zieht sich bei uns furchtbar in die Länge. Daher ist alles nur Mühsal und Unmut, nirgends erscheint das frische muntere Gelingen . . .“ Varnhagen hielt diese Situation nicht für unabwendbar. Noch könne vielmehr ein schon mächtiger Fürst an die Spitze der Bewegung treten, sie dadurch abkürzen und zum „Gründer eines neuen Kaiserreichs“ werden, noch sei es Zeit, „diese Herrschweise zu retten, zu erhalten, auf weithinaus neu zu begründen“, aber bald werde es zu spät sein. Die Bewegung, getäuscht und bekämpft von allen Fürsten oder doch von ihnen nicht unterstützt, werde „sie überschreiten und zurücklassen, als nutzloses Gebild, als einzustampfender Schutt“ und notwendig eine freistaatliche werden. „Hütet euch, hütet euch!“¹. Ähnlich sagte der General Josef von Radowitz, ein enger Berater des preußischen Königs Friedrich Wilhelm IV., einige Monate später in einer Denkschrift für seinen Monarchen, die Stimmung in Deutschland sei derart, daß man „mit nur zu begründeter Sorge in die nahe Zukunft blicken“ müsse². Und im Februar 1848 bezeichnete es der Abgeordnete Friedrich Daniel Bassermann in der badischen Zweiten Kammer bei Begründung seines Antrages auf Volksvertretung am Bunde als die dringendste Aufgabe der Fürsten, die allgemein herrschende Abneigung der Nation in ein vertrauensvolles Verhältnis zu verwandeln. „Möchten sie es noch zeitig tun!“ Was mit dieser Formulierung unausgesprochen angedeutet wurde, brachte Bassermanns Parteifreund Karl Theodor Welcker in der weiteren Diskussion in klare Worte, indem er ausdrücklich auf eine drohende Revolution hinwies. Welcker war es auch, der einige Tage später bei den Haushaltsberatungen erklärte, daß man mit der Fortdauer der Zensur der Revolution Vorschub leiste. Würden die politischen Verhältnisse in Deutschland nicht geändert, so werde es „ganz unfehlbar verderblich für den Thron und für die öffentliche Ruhe“. Noch drastischer wurde der liberale Deputierte Karl Mathy. Mit der Zahmheit habe man, so sagte er, es lange genug versucht. „Es ist Zeit, daß man es mit der Wildheit probiert, aber sie darf nicht auf den Ständesaal beschränkt bleiben“³. Natürlich wollte Mathy mit dieser Formulierung nicht, wie die konservativen Abgeordneten ihm empört unterstellten, das Volk zur Revolution auffordern, aber er sah für die deutsche Nation, „wenn sie Ehre hat“, bald keinen anderen Ausweg mehr, als „den

schändlichen, schmachvollen Zustand" selbst zu ändern, wenn die Regierungen es nicht täten⁴. Prinzipiell teilte auch er das liberale Urteil über Revolutionen, daß sie nämlich sehr gefährlich seien, da – wie Friedrich Christoph Dahlmann in seiner von den Liberalen viel gelesenen „Politik“ geschrieben hatte – eine derartige Entwicklung in „einem Umsturze der ganzen gesellschaftlichen Ordnung“ gipfeln könne⁵. Schon wenige Wochen später stellte er seine Entschlossenheit gegenüber revolutionären Prozessen eindrucksvoll unter Beweis, als er, ohne die Befugnis dafür zu haben, die Verhaftung des auf die Vortreibung der Revolution hinwirkenden badischen Radikalen Josef Fickler durchsetzte.

Jeder der fünf eben zitierten Sprecher argumentierte verfassungs- oder deutschlandpolitisch. Varnhagen begann seine Notiz mit der Bemerkung, daß er „das deutsche Vaterland“ ... noch als abgelebtes Kaiserreich, dann in seiner schmachvollsten Zerrissenheit gesehen“ habe⁶. Ihm ging es um die schnelle Wiederherstellung eines völlig erneuerten Kaisertums durch eine entschlossene Tat von oben. Ähnlich verhielt es sich mit den Bestrebungen des Generals von Radowitz. Er wollte Friedrich Wilhelm IV. dazu veranlassen, die Initiative zugunsten einer gründlichen Reform des Deutschen Bundes zu ergreifen. Deshalb wies er in richtiger Einschätzung der Lage darauf hin, daß das Nationalgefühl, die mächtigste Waffe der Gegenwart, zur gefährlichsten Waffe der Opposition geworden sei. „Durch alle Gemüter zieht die Sehnsucht nach einem an innerer Gemeinschaft wachsenden Deutschland, das nach außen mächtig geehrt, nach innen erhaben und einträchtig sei; es ist dieses noch immer der populärste Gedanke, der in unserem Volke lebt“⁷. Bassermann versuchte, der Deutschland-Politik neue Impulse zu geben, wie es die Führer der gemäßigten Liberalen bei ihrem Treffen in Heppenheim im Oktober 1847 beschlossen hatten; damals war man sich einig gewesen, jeden sich bietenden Ansatzpunkt zu benutzen, um „immer wieder auf ein gemeinschaftlich Deutsches und auf Beteiligung der Nation als einer einheitlichen zu dringen“⁸. Man wolle deshalb nach dem Vorschlag David Hansemanns die öffentliche Meinung „für die Ausbildung des Zollvereins zu einem deutschen Vereine“ gewinnen, „aber auch keine andere Gelegenheit, welche Zeit und Ereignisse bringen mögen, unbenutzt . . . lassen, um die Idee der deutschen Einigung zu stärken“⁹. In allen Kammern sollten die entsprechenden Anträge gestellt werden. Welcker, der schon 1831 im badischen Landtag eine Motion über die organische Fortentwicklung des Deutschen Bundes eingebracht hatte¹⁰, ging wie Mathy mit Bassermann eng zusammen; mit der Klage über die Zensur prangerten die drei badischen Abgeordneten kein Spezifikum ihres Landes, sondern eine von der gesamten Opposition in Deutschland als höchst ärgerlich empfundene gemeindeutsche Einrichtung an.

Bei den beiden Konservativen Varnhagen und Radowitz ist das Vorhandensein einer echten Revolutionsfurcht nicht zu bezweifeln. Etwas anders steht es bei den drei Liberalen. Wenn sie immer wieder die Revolution beschworen – seit 1846 taten sie das systematisch –, so geschah das deshalb, um die Regierungen zu ängstigen und sie damit zur Nachgiebigkeit zu veranlassen. Zwar konnten sie nicht voll ermessen, wieviel verfassungspolitischen Boden der Liberalismus, seit langem eine echte Volksbewegung¹¹, inzwischen gewonnen hatte, aber es war ihnen selbstverständlich nicht verborgen geblieben, daß erhebliche Fortschritte zu verzeichnen waren. Nicht nur konnten sie registrie-

ren, wie die Bewegungspartei mehr und mehr in die Breite wuchs, es war auch eine größere Bereitschaft der Regierungen zu Konzessionen zu konstatieren. Die wichtigsten Schritte auf diesem Felde waren die Berufung des gemäßigten Liberalen Johann Baptist Bekk zum badischen Innenminister im Jahre 1847 und vor allem die preußische „Februarverfassung“ von 1847, mit der Friedrich Wilhelm IV. ein allerdings noch ständisch gegliedertes Parlament, den Vereinigten Landtag, zu Mitte April nach Berlin einberief. Damit war eine günstige Ausgangsposition für den Kampf um die endgültige Konstitutionalisierung geschaffen. Mit Recht sprach rund 20 Jahre später Hermann Baumgarten in seiner Analyse des deutschen Liberalismus davon, daß von diesem Datum an die Auseinandersetzung nicht mehr um Außenwerke ging, sondern in geschlossenen und starken Massen um die Kernfragen geführt werden konnte¹². Das Konfliktpotential wurde so eingegrenzt und im Zusammenhang damit auch das Legitimitätsdefizit der Regierungen etwas reduziert. Insofern war im Winter 1847/48 eine Revolution aus verfassungspolitischen Gründen sicher weniger zu erwarten als ein Jahr zuvor, und auch damals war sie angesichts des liberalen Urteils über Revolutionen sehr unwahrscheinlich.

Keiner der fünf zitierten Zeitzeugen ging bei seinen Reflexionen über eine Revolution von der materiellen Lage aus. Das mag angesichts der Tatsache überraschen, daß ungefähr zwei Drittel der Deutschen in ausgesprochen schlechten äußeren Verhältnissen lebten¹³. Die pauperistische Dauerkrise wurde zudem 1845/47 noch dadurch vertieft, daß ein Zusammentreffen von Getreidemißernten und einer Pilzkrankheit der Kartoffel schwere Produktionseinbußen hervorrief, so daß die beiden Hauptnahrungsmittel der Deutschen gleichzeitig erheblich verknappt wurden. Es kam also zu einer empfindlichen Teuerung, die sich vor allem 1846 und im ersten Halbjahr 1847 bemerkbar machte; bis zur Einbringung der wieder guten Ernte von 1847 mußte ja von den knappen Vorräten aus dem Jahre 1846 gelebt werden¹⁴. Wer das Zustandekommen einer Revolution gleichsam physikalisch erklärt, muß dazu neigen, aus den eben genannten Faktoren die Unausweichlichkeit einer gewaltsamen Entladung zu folgern, da eine Bevölkerung nur ein bestimmtes Maß an Elend und Druck ertragen könne. Derartige Überlegungen werden freilich dadurch sehr in Frage gestellt, daß es auf dem Höhepunkt der Krise, im Frühjahr 1847, nur zu einigen städtischen Hungerkrawallen kam. Dem entsprechen die Ergebnisse der Protestforschung in den letzten Jahren. Es wurde mehrfach deutlich herausgearbeitet, daß „die akute Not . . . nicht automatisch zu Spannungen und Konflikten führte¹⁵. Ein Zusammenhang zwischen Pauperismus und Revolution ist nicht zu erweisen¹⁶. Die genannten Zeitzeugen registrierten offenbar auch das, wenn sie die verfassungspolitischen Gravamina sehr viel höher als die materiellen bewerteten.

Nach dem bisher Gesagten besteht aller Grund zu der Annahme, daß das vor einem Menschenalter formulierte Urteil des Tübinger Historikers Rudolf Stadelmann nach wie vor als richtig anzusehen ist. „Ohne das dramatische Geschehen in Paris“ – die am 22. Februar begonnenen und am Tage darauf in großem Umfang wiederholten Unruhen – „und ohne die Flucht des französischen Königs hätte es sicher in diesem Zeitpunkt keine revolutionäre Psychose, keine Märzministerien und keine Nationalversammlung in Deutschland gegeben. Nach der Beilegung der Hungerrevolten des Jahres 1847, die unter dem Beifall des Bürgertums erfolgt war, schienen die Zustände in den deutschen

deutschen Einzelstaaten konsolidierter als je"¹⁷. Stadelmann fährt fort, daß die Liberalen durch den Siegeszug der Revolution völlig überrascht wurden. Diese Bemerkung ist zu differenzieren. Die Opposition zerfiel wenigstens in zwei unter dem Druck der Verhältnisse oft zusammenarbeitende, prinzipiell aber miteinander konkurrierende Lager, in Liberale und Radikale¹⁸, und beide Richtungen wurden von der Entwicklung überrascht, die Liberalen angesichts ihrer negativen Einstellung zur Revolution sicher zunächst unangenehm, während die Radikalen, die ebenfalls nicht auf einen Umsturz hingearbeitet hatten, erfreut reagierten. Das kommt in den Erinnerungen des badischen Radikalen Friedrich Hecker gut zum Ausdruck. Er berichtet, daß er am Abend des 26. Februar in resignierter Stimmung mit politischen Freunden in Karlsruhe im Gasthaus Pariser Hof gesessen habe, als die Revolutionskumde eintraf. In Sekundenschnelle schlugen die Gefühle um. „Man sprang von den Sitzen auf, man umarmte sich, man stieß jubelnd an: ‚Jetzt rasch ans Werk für Deutschlands Befreiung‘, tönte es allenthalben"¹⁹.

Fragen wir, warum die in Frankreich ausgebrochene Revolution so schnell in Deutschland übernommen wurde, so ist mit der von Hecker berichteten Szene für die Radikalen die Antwort schon gegeben. In Frankreich wurde etwas vorexerziert, was sie selber nicht gewagt hatten. Sie sahen jetzt ein Klima geschaffen, in dem sich unter Einsatz von massivem Druck und vielleicht von Überrumpelungsstrategien das durchsetzen ließ, was sie für Deutschland für nötig hielten. Für die Liberalen war die Lage nicht so eindeutig. Sie waren plötzlich in einer Situation, die sie nicht gewünscht hatten. Wollten sie nicht jeden Einfluß auf die weitere Entwicklung verlieren, so mußten sie sich an der Revolution beteiligen. Nur wenn sie sich an die Spitze der Bewegung setzten, konnten sie sie unter Kontrolle behalten. Insofern waren sie Revolutionäre wider Willen²⁰. Aber natürlich waren auch sie sogleich bereit, die eingetretene Lage „zu Erreichung des längst Erstrebten und Notwendigen“ zu nutzen²¹. Sie wollten, da die Krise nun einmal da war, eine Revolution mit Maßen und nach Möglichkeit in streng rechtlichen Formen. Dahlmann brachte das, als er die Nachricht von der Revolution erhielt, in die knappe Formel: „Sofort und alles, was die konstitutionelle Monarchie ausmacht, aber keinen Fußbreit weiter"²². Dahinter steckte ein umfassendes Programm. Für das sogenannte Dritte Deutschland, in dessen Staatenwelt es schon Verfassungen gab, war das die Forderung nach einer dem inneren Geist dieser Grundgesetze angemessenen politischen Praxis oder nach ihrem weiteren konstitutionellen Ausbau. Für Preußen, in dem Dahlmann lebte, und noch mehr für Österreich, griff das in Dahlmanns Satz enthaltene Programm sehr viel weiter. Hier mußte die konstitutionelle Monarchie ja erst geschaffen werden! Und vor allem: Es sollte endlich wieder ein fester Reichsverband die deutschen Staaten umfassen.

*

Neben dem Motiv, die Stunde zu nutzen, und vielleicht wichtiger als dieses stand ein zweites. In den ersten Wochen nach dem 26. Februar waren Angst und Sorge vor Frankreich ein sehr gewichtiger Faktor im öffentlichen Bewußtsein Deutschlands. Wer konnte wissen, wie das revolutionäre Nachbarland sich verhalten würde! Mußte man nicht fürchten, daß die siegreiche

französische Bewegungspartei wiederum, wie schon 1792, ihren Blick begehrllich über die Grenze richtete? Nach Bekanntwerden der Pariser Ereignisse notierte Bassermann als „fast allgemeine Ansicht“, daß „die nächste Folge ein Krieg mit Frankreich sein würde“. Ein solcher aber „durfte Deutschland nicht in dem Zustand der Spaltung und Unzufriedenheit finden. Zur eigenen Sicherheit wurde die Freiheit begehrt“²³. In diesem Sinne sprach Welcker am Morgen nach dem Eintreffen der Pariser Nachrichten in der Kammer davon, daß alle redlichen Deutschen auf den Thronen und in den Hütten nun fest zusammenhalten müßten. Aus dem Gefühl der Bedrohung heraus wurden schon am 27. Februar von der Karlsruher Bürgerschaft erste Schritte zur Volksbewaffnung getan, und aus den gleichen Erwägungen stellte der radikal-demokratische Buchhändler Hoff in seiner Rede während der von ihm mit seinem Parteifreund Gustav von Struve einberufenen Mannheimer Volksversammlung am 27. Februar, die die erste Massenzusammenkunft im Verlauf der Revolution war, die Deutschland drohenden Gefahren an den Eingang seiner Ausführungen und forderte, daß man nun fest beieinander stehen und dahin wirken müsse, daß der Schutz der Grenzen durch Volksbewaffnung, der Volksrechte durch Pressefreiheit und Schwurgerichte gesichert und deutsche Politik in einem deutschen Parlament gemacht werde. Den Gedanken Hoff's folgend beschloß die Versammlung in ihrer Adresse an die Kammer als dringend notwendig Volksbewaffnung mit freier Wahl der Offiziere, unbedingte Preßfreiheit, Schwurgerichte nach dem Vorbild Englands und sofortige Herstellung eines deutschen Parlaments. Die Angst vor Frankreich wurde in der Präambel deutlich zum Ausdruck gebracht. Die ersten Sätze lauteten: „Eine ungeheure Revolution hat Frankreich umgestaltet. Vielleicht in wenigen Tagen stehen französische Heere an unseren Grenzmarken, während Rußland die seinigen im Norden zusammenzieht“²⁴. In der Aussage entsprechend, in der Formulierung ausführlicher war die von Ludwig Uhland entworfene Tübinger Adresse vom 2. März. Auch hier wurde gleich einleitend gesagt, es sei in dieser bewegten Zeit nötig, daß Deutschland gerüstet dastehe „zu Schutz und Schirm seiner Grenzen“, und es wurde betont, daß die Deutschen von der Pflicht durchdrungen seien, ihrem „vielgefährdeten Boden nicht eine Spanne weiter entreißen zu lassen“. Erst danach kam Uhland auf die inneren Gebrechen zu sprechen²⁵. Die beiden Formulierungen waren keine Einzelfälle. Die in ihnen zum Ausdruck kommende Stimmung war vielmehr in Deutschland und zumal in seinen westlichen Teilen weit verbreitet. Mit vollem Recht sprach der hessische Liberale Karl Wippermann in der Rückschau davon, daß die Sorge vor Frankreich „der Grundzug der Bewegung in ihren ersten Stadien“ gewesen sei²⁶. Obwohl in Frankreich sogleich eine beruhigende Erklärung abgegeben wurde, dauerte es doch viele Wochen, ehe die Angst vor dem westlichen Nachbarn abklang.

II. Die Entwicklung vom März bis zum Mai

Der Wunsch nach einem deutschen Parlament war eine jahrzehntelange Forderung der gesamten Opposition gewesen; er wurde jetzt, seit dem 27. Februar, neuerlich vielerorts angemeldet. Wesentliche Impulse für die weitere Entwicklung kamen aus dem Südwesten. Um ein einheitliches Vorgehen zu erreichen, nahm Friedrich Römer, der Führer der württembergischen

Liberalen, vermutlich noch am 26. Februar Verbindung zu dem zwischen Liberalismus und Radikalismus stehenden Johann Adam von Itzstein auf, der sein Gut Hallgarten im Rheingau seit rund einem Jahrzehnt für Treffen oppositioneller Politiker zur Verfügung gestellt hatte und viel Erfahrung mit politischen Zusammenkünften hatte, und schlug ihm eine Tagung nach dem Vorbild Heppenheims vor. So kam es zu der am 5. März unter Itzsteins Vorsitz abgehaltenen Heidelberger Versammlung. Geladen waren alle Ständemitglieder aus Südwestdeutschland und dem Rheinland, doch konnten wegen der Kürze der Zeit nur einige Vierzig kommen, dazu ohne Kammermandat Struve und Georg Gottfried Gervinus, die beide erhebliches politisches Gewicht hatten, Struve als führender Mann der Linken, Gervinus als wichtigster Redakteur der einflußreichen gemäßigt-liberalen Deutschen Zeitung. Die Beratungen verliefen überaus kontrovers. Hecker wollte die Proklamation der deutschen Republik, Struve verlangte die Einsetzung von Revolutionsausschüssen in ganz Deutschland, Römer, in dem Bemühen, die Kluft zwischen den Richtungen der Opposition nicht allzu groß werden zu lassen, bekannte sich prinzipiell zur Republik, betonte aber, daß die Zeit dafür noch nicht reif sei. Auf der anderen Seite sprach sich der führende hessische Liberale Heinrich von Gagern für die Betrauung des preußischen Königs mit der interimistischen Leitung der deutschen Politik aus, wie er das schon am 28. Februar unter Hinweis auf die Deutschland drohenden außenpolitischen Gefahren im Landtag von Hessen-Darmstadt beantragt hatte; zudem verlangte er die Wahl einer Nationalversammlung aus den Kammern. Welcker schlug zur weiteren Klärung der anstehenden Fragen die Berufung eines Vorparlamentes vor und drang damit durch. Schließlich regte Römer die Bildung einer Kommission an, die bis zur Tagung des Vorparlamentes Vorstellungen über die Wahlen zur Nationalversammlung und über das Verhältnis der Einzelstaaten zu der künftigen Zentralgewalt ausarbeiten sollte²⁷.

In diesen sogenannten Siebener-Ausschuß wurden Römer, Welcker, Itzstein, Gagern, der pfälzische Liberale Justus Willich, der Frankfurter Georg Christoph Binding und der Rheinländer Carl Stedmann gewählt, auch sie Liberale. Das größte Gewicht hatte Welcker. Von ihm stammte der in der Sitzung vom 12. März vorgelegte Entwurf der Kommission, der in den Ziffern I-IV in prägnanter Fassung einen konstitutionellen Staat skizzierte und sich unter Ziffer V und VI über das weitere Vorgehen aussprach. Die Nationalversammlung sollte durch den mit Vertrauensmännern verstärkten Bundestag einberufen werden. Das war der Wunsch zur Legitimierung der Entwicklung, war doch der Bundestag das rechtmäßig bestehende Zentralorgan des Deutschen Bundes. Allerdings hegte man nach wie vor Zweifel an seiner Loyalität; so sollte er durch die Vertrauensmänner ergänzt werden. Nach Ziffer VI sollte das Vorparlament einen permanenten Ausschuß berufen, dem die Aufgabe gestellt war, „die Vollziehung der Einberufung der konstituierenden Nationalversammlung zu betreiben“. Bei etwaigen Schwierigkeiten sollte das Vorparlament gegebenenfalls nochmals zusammentreten²⁸.

Die Liberalen setzten also ganz auf eine Art legislativer Revolution, gleichsam unter Ausschluß des Publikums. Dieses Verfahren paßte den Radikalen gar nicht. Sie bemühten sich sehr viel stärker als die Liberalen darum, die Öffentlichkeit durch Versammlungen, Flugblätter, Demonstrationen und eine umfangreiche Pressearbeit zu mobilisieren. Das muß hier nicht im ein-

zelen besprochen werden. Unter der städtischen Bevölkerung kam es zu erheblicher Unruhe. Sie war so lebhaft, daß die deutschen Monarchen sich beeilten, den in den Versammlungen und Resolutionen bekundeten Forderungen der Bürger personell und materiell entgegenzukommen. Die Regierungen wurden umbesetzt. Überall nahmen jetzt Liberale, die sogenannten Märzminister, die Ministersessel ein, und sie erfüllten die Wünsche der Bevölkerung nach Einführung der Freiheitsrechte und verhiessen weitere Reformen oder leiteten sie sogleich ein. Der Prozeß zog sich über viele Wochen hin. In Frankfurt bewirkte ein Volksauflauf, daß der Senat schon am 4. März die gewünschten Entscheidungen traf, in Hessen-Darmstadt wurde Gagern am 6. März zum leitenden Minister bestellt, das benachbarte Nassau dagegen erhielt sein Märzministerium erst im April, aber die Märzforderungen wurden seit dem 7. März schrittweise erfüllt²⁹. In den Mittel- und Kleinstaaten war die Revolution somit ein tumultuöser Übergang von der vorrevolutionären Deformation der hier bestehenden konstitutionellen Monarchie zu einer dem parlamentarischen System angenäherten Regierungspraxis. Überall bildeten führende Persönlichkeiten der stärksten politischen Kraft, des Liberalismus, die Regierung oder waren maßgeblich an ihr beteiligt. Anders in den beiden deutschen Großmächten. Sowohl in Wien wie in Berlin wurden die Forderungen der bisherigen Opposition zunächst ignoriert. Namentlich in Preußen bestand die Bereitschaft, zur Abwehr der Unruhe gegebenenfalls auch Militär einzusetzen. In Wien kostete die Erhebung der hauptstädtischen Bevölkerung, die Metternich endlich zum Verzicht auf die Macht veranlaßte, schwere Opfer an Gut und Blut. Schließlich gab auch Friedrich Wilhelm IV. nach, als Preußen zur letzten Säule des alten Systems geworden war. Besonders tragisch war es, daß es hier nach der Bekanntgabe der königlichen Konzessionen noch zu schweren Kämpfen kam, die etwa 270 Menschenleben forderten³⁰.

*

Neben dem städtischen hatte die Revolution auch ein ländliches Gesicht, das sehr lange kaum in den Blickpunkt der Forschung trat; die agrarischen Unruhen wurden eher beiläufig erwähnt. Erst im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte hat sich das gewandelt. Insgesamt läßt sich sagen, daß die Beteiligung des Landvolkes an der Märzbewegung erstaunlich groß war. In zahlreichen Regionen kam es zu Revolten. Schwerpunkte waren das Odenwald-Gebiet, Mittel-Schlesien, Oberfranken, Südniedersachsen und Ostwestfalen. Besonders erregt war die Stimmung im Odenwald. Damalige Zeitungskorrespondenten fühlten sich veranlaßt, von einer Neuauflage des Bauernkriegs zu sprechen, aber das war doch erheblich übertrieben. Die bäuerlichen Aktionen hatten eher demonstrativen Charakter. Sie waren gleichsam wohldosiert. Die revolutionäre Unruhe griff mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung auf das Land über. Es bedurfte dazu offenbar des städtischen Vorbildes, die aus Frankreich kommenden Impulse genügten allein nicht. Die entscheidenden Vorgänge fielen in die Woche vom 5. bis 11. März; den Bauern ging es dabei um die Beseitigung der verbleibenden Feudallasten, sie übersetzten, mit einer Formulierung von Friedrich Lautenschlager, die Zeichen der Zeit ins Materielle³¹.

*

Natürlich sah der Bundestag den Ereignissen nicht tatenlos zu. Schon am 29. Februar setzte er eine Kommission ein, die den Auftrag erhielt, die Lage des Bundes in die ernsthafteste Erwägung zu ziehen, und am 3. März gestand er den Einzelstaaten das Recht zu, die Pressefreiheit einzuführen. Am 8. März, als in den Ländern eben die Erfüllung der Märzforderungen in Gang kam, kündigte der Bundestag auf Antrag des Politischen Ausschusses eine Revision der Bundesverfassung „auf wahrhaft zeitgemäßer und nationaler Grundlage“ an³², und am folgenden Tage erklärte er den Reichsadler zum Bundeswappen und die Farben Schwarz-Rot-Gold zur Bundesfahne. Gleichzeitig forderte er die Regierungen auf, alsbald Männer des öffentlichen Vertrauens nach Frankfurt zu entsenden, die die Revision der Bundesakte vorbereiten sollten. Dabei konnte es sich nach Lage der Dinge nur um Liberale handeln. Es kamen u. a. Dahlmann für Preußen, Bassermann für Baden, Uhland für Württemberg, Gervinus für die Hansestädte, Johann Gustav Droysen für Holstein, Wilhelm Albrecht für Oldenburg. Dies alles geschah, als die meisten deutschen Staaten noch gar keine Märzministerien hatten. Der Bundestag wich also, wie die einzelnen Regierungen, kampflos vor der Volksbewegung zurück. Diese Verhaltensweise zeigt einmal, daß die Regierungen durchaus an der Legitimität der bis dahin geübten Herrschaftspraxis zweifelten, sie macht zum anderen deutlich, welches große moralische Gewicht der Liberalismus inzwischen gewonnen hatte. Einzelregierungen und Bundestag konnten sich der Berechtigung der vorgetragenen Forderungen nicht länger entziehen; sie sahen sehr deutlich, daß sie sich nicht mehr gegen die Tendenzen der Zeit stellen durften.

Das auf der Heidelberger Versammlung angeregte, aus derzeitigen oder ehemaligen Ständemitgliedern und anderen prominenten Persönlichkeiten bestehende Vorparlament tagte vom 31. März bis zum 3. April. Es zählte 574 Mitglieder, von denen etwa die Hälfte aus Südwestdeutschland, ein Viertel aus Preußen, ein Viertel aus dem übrigen Deutschland stammte. Österreich war nur durch zwei Deputierte vertreten. Nach der parteimäßigen Zusammensetzung waren etwa 70% der Anwesenden zum Liberalismus, 30% zum demokratischen Radikalismus zu zählen. Die Liberalen erschienen mit der Absicht, das Programm der Siebener-Kommission verabschieden zu lassen. Dagegen brachte Gustav von Struve in einem 15 Punkte umfassenden Katalog die Forderungen der Radikalen vor. Danach wäre Deutschland zu einer stark unitarisiert demokratischen Republik mit erklärter Offenheit für soziale Fragen geworden³³. Die Vorlage der beiden einander scharf widersprechenden Konzepte führte zu einer heftigen Redeschlacht. Man entzog sich der Entscheidung schließlich, indem man auf die Abstimmung verzichtete. Hinsichtlich der Festlegung des Wahlgebietes wurde beschlossen, zusätzlich zum Bundesgebiet die preußischen Provinzen Ost- und Westpreußen sowie Schleswig einzubeziehen, die nicht zum Deutschen Bunde gehörten, nicht aber das preußische Posen. Die Mehrheit des Vorparlaments wünschte die Wiederherstellung des polnischen Staates und nahm es als selbstverständlich an, daß Posen dann dort eingegliedert würde. Als Wahlverfahren empfahl das Vorparlament die direkte absolute Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen von 50 000 Einwohnern auf der Basis des gleichen Wahlrechts der Selbständigen; hierbei kamen die Liberalen, von denen viele für ein Zensus-Wahlsystem waren, den Demokraten weit entgegen. Allerdings war mit der Begrenzung des Wahlrechts auf die Selbständigen eine dem Zensus ähnliche Wirkung gegeben.

Als Struve und Hecker am 1. April den Antrag stellten, das Vorparlament möge sich als permanent erklären, fiel der Vorschlag in namentlicher Abstimmung mit 368 gegen 148 Stimmen durch. Die Mehrheit sprach sich eindeutig für den evolutionären Weg aus, indem sie dem Vorparlament durch das Versagen der Permanenz die Möglichkeit nahm, in langen Debatten und dabei unausbleiblichen Abstimmungen der Nationalversammlung vorzugreifen. Auch der Antrag, der Bundesrat solle sich von den Ausnahmebeschlüssen losagen und die Männer aus seiner Mitte entfernen, die daran mitgewirkt hatten, fand nur in einer wesentlich geänderten Fassung eine Mehrheit. Aus Protest gegen diese Niederlagen verließ die radikale Linke um Hecker die Versammlung. Der von der Siebener-Kommission vorgeschlagene Kontrollausschuß wurde von 15 auf 50 Mitglieder erweitert, bei seiner Wahl wurde sorgsam auf eine gewisse Ausgewogenheit zwischen Liberalen und gemäßigten Demokraten geachtet; Angehörige der radikalen Linken erhielten für dieses Gremium kein Mandat³⁴. Das Vorparlament empfahl der Nationalversammlung zudem die Annahme einer Reihe von Grundrechten, und es stellte auf Antrag des badischen Liberalen Alexander von Soiron fest, „daß die Beschlußnahme über die künftige Verfassung Deutschlands einzig und allein dieser vom Volk zu erwählenden constituierenden Versammlung zu überlassen sei“³⁵. In der Diskussion darüber wurde das Bedenken geltend gemacht, die Entscheidung könne dahin verstanden werden, daß die Regierungen von der Mitwirkung an der Verfassungsgesetzgebung ausgeschlossen seien. Erst als Soiron erklärte, die Nationalversammlung könne den Beschluß interpretieren wie sie wolle (also auch die Regierungen mitwirken lassen), kam eine Mehrheit zustande.

Der Bundestag hatte sich schon vor Zusammentritt des Vorparlaments über das Wahlrecht zur Nationalversammlung verständigt und dabei Wahlkreise von 70 000 Einwohnern vorgesehen. Nach dem Ende des Vorparlaments paßte er seinen Beschluß am 7. April den dort entwickelten Vorstellungen an. Die Wahlkreisgröße wurde auf 50 000 reduziert. Das Wahlrecht sollte gleich sein, aber nur den volljährigen und selbständigen männlichen Angehörigen der Einzelstaaten zustehen. Die direkte Wahl wurde empfohlen, aber nicht zwingend vorgeschrieben, vielmehr wurden die Wahlrechtsregelungen im einzelnen den Staaten überlassen.

Als die Wahl Anfang Mai stattfand, geschah das keineswegs nach einheitlichen Vorschriften und auch nicht überall am gleichen Tag. Für die vom Vorparlament gewünschte direkte Wahl hatten sich nur Württemberg, Kurhessen, Schleswig-Holstein, Frankfurt, Hamburg und Bremen entschieden. Das Erfordernis der Selbständigkeit wurde gemeinhin sehr streng interpretiert, aber in Preußen, Schleswig-Holstein und einigen kleineren Ländern war man recht großzügig, Armenunterstützte – ungefähr ein Siebtel der Bevölkerung – hatten aber auch hier kein Wahlrecht. Das Wahlrecht war damit durchaus nicht allgemein. Und schließlich war das Wahlgeheimnis nicht überall gewährleistet, vor allem in Österreich nicht³⁶.

III. Die Nationalversammlung

Die gesetzliche Mitgliederzahl der constituierenden Nationalversammlung lag bei 649. Aus dem bisherigen Bundesgebiet kamen 605, aus den am 11. April aufgenommenen Provinzen Ost- und Westpreußen 32, aus dem bis

Anfang Mai ebenfalls dem Bunde angeschlossenen größeren Teil der Provinz Posen 12. Die Nationalversammlung ließ zudem noch 5 Abgeordnete für Schleswig und einen für die kleine halbsouveräne, einige Jahre später in Oldenburg integrierte Grafschaft Kniphausen zu. Da in den tschechisch und slowenisch besiedelten Teilen des österreichischen Bundesgebietes eine Wahl nicht zustande kam, lag die tatsächliche Mitgliederzahl der Nationalversammlung bei 585. Es waren jedoch nie alle Mandate gleichzeitig besetzt, und die Fluktuation war groß. Zahlreiche Abgeordnete schieden aus, ihre Vertreter rückten nach. Zwischen Mai 1848 und Mai 1849 konnten insgesamt 812 Politiker in der Paulskirche wirksam werden. Nach der Stellung und Herkunft der Abgeordneten war die Nationalversammlung ein ausgesprochenes Notabelnparlament, in dem das Bildungsbürgertum schlechthin dominierte. Von den 812 Mandatsträgern gehörten 475 dem öffentlichen Dienst in einem weitverstandenen Sinne an, 184 übten freie Berufe aus, 109 waren gewerblich oder landwirtschaftlich tätig; über die Stellung von 44 ist keine Aussage zu machen. Auf den Bänken der Frankfurter Rotunde saßen 173 Verwaltungs- und 110 Justizbeamte, 124 Angehörige von Lehrberufen, 18 Offiziere und 11 Diplomaten, 39 Geistliche, 106 Rechtsanwälte, 23 Ärzte, 20 Schriftsteller und Journalisten, 35 Promovierte ohne Berufsangabe, 56 Kaufleute, Fabrikanten, Verleger oder Buchhändler, 46 Gutsbesitzer und Landwirte, von denen nur einer auf kleineren Besitz beschränkt war, 4 Handwerker und 3 Angehörige anderer Berufe³⁷. Das bedeutete, daß nur 1% der Abgeordneten soziologisch zum kleinen Mittelstand gehörte, während aus der breiten Schicht der Tagelöhner und Unselbständigen, die gut die Hälfte des deutschen Volkes stellten, überhaupt niemand ein Mandat innehatte. Es bestand also eine ganz erhebliche Diskrepanz zwischen Wählern und Gewählten. Darüber war nicht erst an den Urnen entschieden worden. Die Soziologie der Kandidaten entsprach gänzlich der der Gewählten. In vielen Wahlkreisen war ohnehin nur ein Bewerber nominiert worden, und nicht selten wurde ein etwaiger zweiter Kandidat als Stellvertreter gewählt.

Die Paulskirche wurde oft als Professorenparlament bezeichnet, und das war durchaus negativ gemeint. Schon 1849 kursierte der Spottvers „150 Professoren, Vaterland du bist verloren“³⁸. Indessen gehörte nur ein Teil der Träger des Professorentitels zu den Universitätsprofessoren. Weit berechtigter ist die Kennzeichnung als Juristenparlament. Die Hälfte der Abgeordneten übte Berufe aus, für die ein Jurastudium erforderlich war. Nach den Forschungen von Wolfram Siemann zählte die Paulskirche 445 Volljuristen, und 46 weitere Mandatsträger hatten Jura studiert³⁹.

Die Nationalversammlung nahm ihre Arbeit am 18. Mai auf. Zu ihrem Präsidenten wählte sie Heinrich von Gagern. Wegen der Größe und des intellektuellen Profils der Versammlung war eine Strukturierung mit Hilfe von Fraktionen unabdingbar. Tatsächlich begann die Gruppenbildung noch im Mai. Sie war im Juni im wesentlichen beendet, aber auch in der Folge gab es immer wieder Veränderungen. Auf der Linken saßen etwas über hundert ausgesprochene Demokraten, auf der Rechten wenige Dutzend Konservative zumeist gemäßigter Färbung, die große Mehrheit der Paulskirche war indessen liberal, freilich mit vielfältigen Schattierungen. So entstanden viele Fraktionen. Anfänglich tagten alle demokratischen Abgeordneten gemeinsam unter dem Vorsitz des Leipziger Buchhändlers Robert Blum im Deutschen Hof, schon

nach 10 Tagen sonderte sich aber die radikaldemokratische Fraktion Donnersberg ab. Die wichtigsten Mitglieder des Donnersbergs waren die Juristen Ludwig Simon, Hugo Wesendonck und Adolf von Trützschler sowie der Historiker Wilhelm Zimmermann. Programmatisch bestanden zwischen beiden Fraktionen keine Differenzen. Sie betonten kompromißlos die Volkssouveränität, verfochten das allgemeine Wahlrecht, forderten die sofortige Feststellung und Verkündung der Grundrechte und verlangten eine auf Zeit gewählte Exekutive mit republikanischer Spitze. Nur bewertete der Donnersberg die Möglichkeiten des Parlaments geringer; seine Mitglieder hielten außerparlamentarische Aktionen für notwendig, sie knüpften damit an die Position Heckers an. Die mehr nach links neigenden Liberalen schlossen sich Anfang Juni im Württemberger Hof zusammen. Ihr Programm betonte ebenfalls das alleinige Recht der Nationalversammlung zur Verfassunggebung, war aber sonst vage. Führende Parlamentarier waren hier Robert Mohl, Karl Biedermann und Franz Raveaux. Schon nach acht Wochen separierte sich der linke Flügel unter Raveaux als Fraktion Westendhall; diese Gruppe trat ausdrücklich für das allgemeine, gleiche und direkte Wahlrecht ein. Ende September erfolgte wegen außenpolitischer Meinungsverschiedenheiten auch eine Abspaltung nach rechts, es entstand die Fraktion Augsburger Hof unter Biedermann. Als überaus schwierig erwies sich die Sammlung der gemäßigten Liberalen, sie wurde schließlich nur möglich unter Verzicht auf ein Fraktionsprogramm; als im Herbst doch einige Grundsätze beschlossen wurden, waren sie alles andere als umfassend, sondern wandten sich nur gegen partikularistische Neigungen und anarchistische Tendenzen. In den Reihen dieser „Parthey im Casino“ fanden sich viele Abgeordnete, die „in den Verfassungskämpfen der letzten dreißig Jahre gekämpft hatten“⁴⁰, als prominentester Welcker. Tonangebend war aber eine Gruppe von Professoren der Geschichte und der Rechtswissenschaft aus Norddeutschland, Dahmann, Droysen, Waitz und Georg Beseler. Anfang September trennte sich unter Führung des Kurhessen Sylvester Jordan eine Reihe von Abgeordneten vom Casino und konstituierte sich als Fraktion Landsberg, um den Abstand zur Linken nicht zu groß werden zu lassen. Die Fraktion Landsberg war unitarischer als das Casino, trat für eine großzügige Wahlrechtsregelung ein und betonte unter den Institutionen der künftigen deutschen Monarchie besonders das Parlament. Die Rechte organisierte sich im Juni als Steinernes Haus, im September als Café Milani. Prominentester Sprecher war Georg Frhr. v. Vincke, in der 50er Jahren Führer des gemäßigten Liberalismus in Preußen. Das Programm stammte aus der Feder von Radowitz. Er verfocht die Meinung, daß die deutsche Verfassung zwischen der Nationalversammlung und den Regierungen zu vereinbaren sei und wollte den Gesamtbund als konstitutionelle Monarchie neu begründen, dabei aber die berechtigten Eigentümlichkeiten der Gliedstaaten schonen. Keine andere Fraktion nahm den Vereinbarungsstandpunkt ein, alle anderen verfochten das vom Vorparlament formulierte „Einzig und allein“ im strikten Sinne.

Im Oktober hatte der Donnersberg 47 Mitglieder, der Deutsche Hof 56, das Westend 42, der Württemberger Hof 47, der Augsburger Hof 42, der Landsberg 40, das Casino 121, das Café Milani 40, die übrigen rund 150 Abgeordneten waren zumeist fraktionslose Liberale. Die Fraktionen waren keine lockeren Zusammenschlüsse, sondern entwickelten sich zu wirksamen Einrichtungen

zur Vorbereitung der parlamentarischen Entscheidungen. Aber sie konnten ihre Mitglieder nicht fest binden. So schwankten die Fraktionsstärken ständig⁴¹.

Die Abstimmungen der Paulskirche zeigten, daß ein tiefer Riß durch das Parlament ging. Die Meinungen teilten sich an der Idee der Volkssouveränität. Sie war, so schrieb Biedermann in der Rückschau, die Wasserscheide, „welche, die ganze Versammlung in zwei Hälften teilte, von denen die eine das demokratische Prinzip oder den Volkswillen als das unserer ganzen künftigen Staatsentwicklung zu Grunde liegende treibende und normgebende Element ansah, während die andere dasselbe zwar in den Formen, die es sich bereits erobert hatte, gelten ließ, dessen Berechtigung aber zur Hervortreibung weiterer und weitergreifender Formen mehr oder weniger in Frage stellte“⁴². Die beiden Lager waren nicht mit demokratischem Radikalismus oder Liberalismus identisch, die Grenze verlief vielmehr zwischen entschiedenem und gemäßigtem Liberalismus. Bei den Abstimmungen des nur selten voll besetzten Hauses konnten demokratische Linke und Linksliberalismus in der Regel auf 190 Abgeordnete zählen, die gemäßigten Liberalen auf etwa 275; den Kern der Mehrheit bildeten die über einen Koalitionsauschuß eng zusammen arbeitenden Fraktionen Augsburger Hof, Landsberg und Casino.

*

So vielfältig die Meinungen in der Paulskirche auch waren – und die Abgeordneten waren außerordentlich ideenreich –, so gab es doch eine von fast allen Parlamentariern geteilte Grundüberzeugung. Man glaubte, mit der Neukonstituierung Deutschlands ein Werk für eine lange Zeit zu leisten, und man knüpfte daran sehr große Hoffnungen nicht nur für die innere Entwicklung des neuen Reiches, sondern auch hinsichtlich seiner weltgeschichtlichen Stellung. Heinrich v. Gagern sagte einmal, daß niederdrückende Gefühl, dem deutschen Volke werde die Rolle in Europa vorenthalten, die ihm eigentlich gebühre, sei der wesentlichste Anstoß zur Revolution gewesen⁴³. Fast alle Abgeordneten waren der Überzeugung, daß es darum gehe, Deutschland diese Stellung wieder zu verschaffen. Dazu gehörte selbstverständlich, daß nichts von dem aufgegeben werden dürfe, was Deutschland ausmache. Die Paulskirche war deshalb überwiegend großdeutsch gestimmt und hielt einen Verzicht auf Österreich für undenkbar. Viele mögen so gedacht haben wie der rheinische Liberale Gustav Mevissen, der die Wahl des Erzherzogs Johann zum Reichsverweser als Erneuerung des untergegangenen Kaisertums empfand und meinte, nun könne sich jeder „stolz als gleichberechtigter Bürger des mächtigsten Reiches der Erde“ empfinden⁴⁴. Die Vision eines weltmächtigen Deutschland war schon in der Publizistik über die Reformierbarkeit des Deutschen Reiches am Ende des 18. Jahrhunderts gelegentlich aufgetaucht⁴⁵, in der weiteren Entwicklung natürlich völlig in den Hintergrund getreten, aber seit etwa 1830 wieder belebt worden. In den 40er Jahren fand sie eine sehr große Resonanz⁴⁶.

Trotz der Einmütigkeit im Grundsatz waren die außenpolitischen Fragen lebhaft umkämpft. Diesem Bereich mußte die Paulskirche einen großen Teil ihrer Arbeitskraft widmen, machte sie sich doch an die Aufgabe, einen Staat zu schaffen, dessen Grenzen erst noch zu bestimmen waren. Die künftige

Stellung Limburgs, das zugleich eine niederländische Provinz war, die Frage der mit Dänemark in Personalunion verbundenen Elbherzogtümer, insbesondere Schlesiens, das dem Bund nicht angehörte, das Verhältnis von Deutschen und Polen in Posen, das Begehren der im Trentino lebenden Italiener, aus dem Bund entlassen zu werden, und vor allem die mit der Habsburgermonarchie verbundenen Probleme mußten eingehend diskutiert werden. Die österreichische Frage entwickelte sich immer mehr zum zentralen Streitpunkt; an ihr gruppierten sich die Fraktionen Anfang 1849 gänzlich um⁴⁷.

IV. Der Entwurf der Siebzehn Vertrauensmänner

Der zur Beratung des Bundestages bei der Revision der Verfassung berufene Ausschuß der siebzehn Vertrauensmänner – für jede der 17 Stimmen im Engeren Rat einer – wurde eindeutig von den gemäßigten Liberalen beherrscht. Von den 12 Mitgliedern des Gremiums, die einen Sitz in der Nationalversammlung erhielten, schlossen sich 8 dem Casino an, einer ging zum Landsberg, einer zum Württemberger Hof, einer zum Deutschen Hof, einer blieb fraktionslos⁴⁸. Ihrem Auftrag entsprechend erarbeitete die Kommission innerhalb weniger Wochen bis Ende April auf Vorlage von Dahlmann und Albrecht einen kurzen und präzisen Verfassungstext von 30 Paragraphen; er entsprach gänzlich den verfassungspolitischen Vorstellungen des gemäßigten Liberalismus.

Zur Gebietsproblematik des Reiches sagte der Entwurf in § 1: „Die zum bisherigen Deutschen Bund gehörigen Lande, mit Einschluß der neuerdings aufgenommenen preußischen Provinzen und des Herzogtums Schleswig bilden fortan ein Reich (Bundesstaat).“ Die mit einer derartigen Umgrenzung verbundenen Schwierigkeiten wurden ganz bewußt nicht angesprochen. § 2 beschränkte die Selbständigkeit der deutschen Staaten, soweit es die Einheit Deutschlands erforderte. Die Kompetenzverteilung zeigte, daß es den Vätern des Entwurfs um einen starken Bund ging. § 3 wies dem Reich die Außenpolitik, das gesamte Militärwesen, das Zollwesen, die Post, die Gesetzgebung und Oberaufsicht über Wasserstraßen, Eisenbahnen und Telegraphen, die Erteilung von Patenten, die Gesetzgebung auf dem Gebiete des öffentlichen und Privatrechts „in so weit eine solche zur Durchbildung der Einheit Deutschlands erforderlich ist“, namentlich das Heimat- und Staatsbürgerrecht und die Regelung von Münze, Maß und Gewicht, die Verfügung über sämtliche Zoll- und Poststeinkünfte, etwaige sonstige Reichseinnahmen und Reichssteuern, schließlich Teile der Gerichtsbarkeit zu. Ein Reichsgericht sollte nach § 24 über Verfassungsstreitigkeiten in den deutschen Staaten und Streitigkeiten jeder Art zwischen deutschen Staaten und Fürsten, unter bestimmten Voraussetzungen über Klagen von Privaten gegen deutsche Fürsten und Staaten, Klagen über den Reichsfiskus, Anklagen gegen Reichs- und Landesminister, über Hoch- und Landesverrat gegen das Reich und über Fälle von verweigerter oder gehemmter Rechtspflege entscheiden. Die Staatswillensbildung dachten sich die Siebzehn in den Formen der konstitutionellen Monarchie. § 4 vereinigte im Gegensatz zum monarchischen Prinzip des Art. 57 der Wiener Schlußakte⁴⁹ die Fülle der Reichsgewalt im Reichsoberhaupt und im Reichstage. Die Oberhauptswürde sollte erblich sein. Der Kaiser hatte die Verwaltung durch eigene Reichsbehörden vorzunehmen, an deren Spitze

Minister stehen sollten; sie sollten durch Gegenzeichnung die Verantwortung für die Zweck- und Gesetzmäßigkeit der Verfügungen des Kaisers übernehmen; der Monarch erhielt das Recht, die Reichsbeamten und die Offiziere des stehenden Heeres und der Marine sowie die Staboffiziere der Landwehr zu ernennen. Der Reichstag sollte nach dem Zweikammersystem organisiert sein. Das Wahlrecht zum Volkshaus war an die Selbständigkeit gebunden, während die Reichsräte des Oberhauses zur Hälfte von den Regierungen, zur Hälfte von den Landesparlamenten bestellt werden, aber ein freies Mandat haben sollten. Die Fürsten sollten dem Oberhaus persönlich angehören, sich aber vertreten lassen können. Jedes Haus hatte das Recht der Gesetzesinitiative. Zur Gültigkeit eines Reichstagsbeschlusses war die Übereinstimmung beider Häuser erforderlich; dem Kaiser stand das absolute Veto zu. Auch hatte er das Auflösungsrecht. § 25 gewährte einen keineswegs vollständigen Grundrechtskatalog von 18 Ziffern, der aber die wesentlichen Freiheitsrechte brachte und zudem das Recht auf eine gewählte Volksvertretung, auf gemeindliche Selbstverwaltung und unabhängige Gerichte enthielt und die Gleichheit vor dem Gesetz hinsichtlich der Gleichheit bei der Verteilung der Lasten und des Zugangs zu den öffentlichen Ämtern besonders hervorhob. Die §§ 26–28 sprachen sich über den Verfassungseid aus, die Verfassungsänderung war nach § 29 an eine qualifizierte Mehrheit gebunden; alle Bundesbeschlüsse, Landesgesetze und Verträge, soweit sie den Bestimmungen des Reichsgrundgesetzes widersprachen, sollten nach § 30 außer Kraft gesetzt sein⁵⁰. Reichsrecht sollte künftig also Landesrecht brechen.

„Der Siebzehnerentwurf war ein Werk aus einem Gusse“⁵¹; er lebte wesentlich aus dem Geist Dahlmanns, die in den Plenardebatten der Siebzehn angebrachten Änderungen waren nicht sehr umfangreich. Lebhaftere Auseinandersetzungen gab es vor allem wegen der Erblichkeit des Kaisertums – diese Regelung wurde mit recht knapper Mehrheit beschlossen – und wegen der Zusammensetzung des Oberhauses. Die Kompetenzverteilung zwischen Reich und Ländern, die Stellung des Kaisers, die Schaffung eines Reichsheeres und der im § 30 enthaltene Grundsatz, daß Reichsrecht dem Landesrecht vorangehen solle, fundierten einen gegenüber den Gliedstaaten starken Gesamtstaat; nur so glaubte man, Stärke auch nach außen entfalten zu können. Die Siebzehn dachten aber nicht daran, den Ländern die Lebenskraft zu nehmen. Sie beließen ihnen den gesamten Bereich der inneren Verwaltung und der Polizei, das Bildungswesen, die kulturellen Angelegenheiten und die Rechtspflege mit Ausnahme der dem Reichsgericht übertragenen Aufgaben. So waren die Gewichte zwischen Reich und Ländern sinnvoll verteilt, freilich auch die Weichen in Richtung einer allmählichen Unitarisierung gestellt, zumal durch die Generalklausel des § 3 k⁵².

Wäre der Entwurf in Kraft getreten, so hätte das absolute Vetorecht des Kaisers Schwierigkeiten aufwerfen können (– unter den Siebzehn herrschte die Hoffnung vor, daß es nicht angewendet werden würde –), konfliktsträchtig war jedoch vor allem die Formulierung des § 10, daß die Minister durch die Gegenzeichnung der kaiserlichen Verfügungen die Verantwortlichkeit für deren Zweck- und Gesetzmäßigkeit zu übernehmen hatten. Diese Passage wurde seither häufig als Beleg dafür herangezogen, daß hier „fraglos eine Kategorie parlamentarisch-politischer Verantwortlichkeit angesprochen“ war⁵³, und sie hätte sicher auch der damaligen Diskussion in diesem Sinne gedient. In Dahl-

manns Auffassungen findet das allerdings keine Stütze. In den Abschnitten seiner „Politik“, die sich mit der Verantwortlichkeit der Minister befassen, unterschied er eine politische und eine strafrechtliche Verantwortlichkeit; erstere war ihm „von unbeschränktem Umfange“; er meinte, daß sie „geräuschlos täglich gehandhabt“ werde „von einem auf sein Gemeinwohl aufmerksamen Volke“, namentlich durch die freie Presse, die „die Handlungen der Minister täglich vor den Richterstuhl der öffentlichen Meinung“ berufen sollte, aber auch durch die Parlamentsverhandlungen und die Haushaltsdebatten. Durch all das sah Dahlmann an das Amt der Minister mannigfachen Wechsel geknüpft, ohne diese Veränderungen indessen irgendwie institutionalisieren zu wollen. Die ‚Zweckmäßigkeit‘ ordnete er der juristischen Verantwortlichkeit ein: Minister seien in höherem Grade juristisch verantwortlich als andere Beamte, „verantwortlich nicht bloß für die Gesetzlichkeit, sondern auch für die Zweckmäßigkeit ihrer Handlungen“⁵⁴. Dahlmann sah als Historiker, daß Ministern im Laufe der Geschichte wegen vermeintlicher Fehlentscheidungen Prozesse gemacht worden waren, und nur darauf bezog sich der von ihm eingebrachte Ausdruck; er sah als Historiker nicht klar genug, daß ‚Zweckmäßigkeit‘ als rein politische Größe nicht justiziabel sein konnte. Es ist erstaunlich, daß seine juristischen Kollegen im Siebzehnerausschuß darauf nicht kritisch verwiesen; über den gesamten Komplex wurde kaum diskutiert. Daß selbstverständlich parlamentarisch regiert werden müsse, glaubte unter den Siebzehn offenkundig nur Bassermann.

Für Dahlmann duldete die Erarbeitung einer Verfassung keinen Aufschub. Im Vorwort des Entwurfs sprach er eindringlich davon, daß die deutsche Volks- und Staatseinheit „jetzt“ erreicht werden müsse. Die Feier der Neueinrichtung Deutschlands wollte er begehen, ehe im Oktober des Westfälischen Friedens, in dem er Deutschlands Schwäche begründet sah, zum zweihundertsten Male gedacht werden müsse. Wenn er wünschte, daß der Bundestag der Nationalversammlung einen deutschen Fürsten zur Wahl zum erblichen Reichsoberhaupt vorschlagen sollte, dann erhoffte er eine Entscheidung zugunsten der Hohenzollern. Er war der Überzeugung, daß nur dann lebenskräftige Verhältnisse bestehen konnten, wenn der jedesmalige Herrscher Preußens an der Spitze Deutschlands stünde, wobei er freilich erwartete, daß damit in gewissem Maße eine Lösung des Monarchen von seinem preußischen Stammland eintreten werde. In diese Richtung wies auch die beabsichtigte Erhebung Frankfurts zur Hauptstadt. Der Kaiser und preußische König mußte danach zwischen seinen Residenzen in Frankfurt und Berlin wechseln. Auch andere einflußreiche Siebzehner teilten Dahlmanns Auffassungen. Droysen sah die deutsche Frage als Alternative zwischen Preußen und Österreich, und er war ganz entschieden der Meinung, daß den Hohenzollern die Stelle gehöre, die einst die Hohenstaufen innegehabt hatten. Auch Gervinus setzte sich tatkräftig für die preußische Führung ein. Auf der anderen Seite entschied sich Schmerling für das Erbkaisertum, weil er glaubte, daß Österreich damit die Chance einer monarchischen Spitze in Deutschland geboten sei.

Obwohl die Ministerien in den einzelstaatlichen Hauptstädten inzwischen durchweg von Männern des gemäßigten Liberalismus geleitet wurden, war die Neigung, den Siebzehn zu folgen, keineswegs gegeben. Namentlich von Österreich, Preußen, Bayern und Hannover kamen Gegenvorstellungen, aber auch andere Länder äußerten Bedenken. So überwies der Bundestag, anders

als die Siebzehn gewünscht hatten, den Entwurf der Nationalversammlung nicht. Die österreichische Regierung ließ schon während der Kommissionsberatungen wissen, daß sie die Sonderinteressen ihrer zum Bunde gehörigen Gebietsteile nicht aufgeben könne und sich deshalb die besondere Zustimmung zu jedem von der Bundesversammlung gefaßten Beschluß unbedingt vorbehalten müsse, Bayern focht für eine Trias, Hannover setzte sich für eine Beschneidung der Reichskompetenzen ein, und Friedrich Wilhelm IV. war den erbkaiserlichen Plänen durchaus abhold.

V. Das Gesetz über die Provisorische Zentralgewalt

Die Frage einer interimistischen Regierung Deutschlands war seit den ersten Revolutionstagen akut. Der Bundestag entschied sich schließlich für ein Dreier-Direktorium, mit Rücksicht auf den nahen Zusammentritt der Nationalversammlung wurde dieser Beschluß aber nicht mehr vollzogen. Anfang Juni berief die Paulskirche zur vorbereitenden Diskussion der Materie einen Ausschuß, in der letzten Juni-Dekade beriet das Plenum das Thema. Alle Abgeordneten waren sich dabei der Tatsache bewußt, daß das Gesetz über die Provisorische Zentralgewalt eine Vorentscheidung über die künftige Gestalt der Exekutive sein konnte. So war es nicht verwunderlich, daß die Debatte besonders intensiv und ausgedehnt geführt wurde.

Im Ausschuß waren sich gemäßigte und entschiedene Liberale darin einig, daß wegen der nötigen Rücksicht auf die Einzelstaaten am ehesten ein Dreier-Direktorium durchzusetzen war. Die Mitglieder dieses Kollegiums sollten von den Regierungen vorgeschlagen und nach Billigung der Namen durch die Nationalversammlung auch von ihnen ernannt werden und ihre Gewalt durch ein dem Parlament verantwortliches Ministerium ausüben. Dieser Position schlossen sich 11 der 15 Kommissionsmitglieder an. Die Linke verlangte dagegen einen allein von der Nationalversammlung ernannten Vollzugsausschuß, wobei Blum betonte, daß die Rechte der einzelstaatlichen Regierungen dadurch nicht beeinträchtigt werden sollten, während v. Trützschler für die äußerste Linke davon sprach, daß es selbstverständlich auf eine umfassende Exekutive für ganz Deutschland ankomme.

Im Plenum wurden Mehrheits- und Minoritätsvotum des Ausschusses in vielfachen Anträgen variiert. Strittig waren vor allem drei Punkte: Einmal die Beteiligung der Regierungen an der Bestellung der Provisorischen Zentralgewalt, sodann ihre Gestalt und schließlich ihr Verhältnis zur Nationalversammlung. Sollte das Parlament sie allein oder in Übereinstimmung mit den Regierungen berufen? Wollte man einen Reichsverweser, ein Dreier-Kollegium, einen Präsidenten oder einen Vollzugsausschuß? Sollte die Zentralgewalt strikt daran gebunden sein, die Beschlüsse der Nationalversammlung auszuführen oder sollte sie einigen politischen Bewegungsspielraum haben? Weitgehend einig waren sich die Abgeordneten dagegen über den Vorschlag der Kommission, daß die provisorische Spitzenbehörde durch ein von ihr ernanntes, der Nationalversammlung verantwortliches Ministerium zu regieren habe⁵⁵.

Als nach viertägiger Debatte die Rednerliste geschlossen wurde, war zwar eine Vielzahl von Meinungen vorgetragen worden, aber eine vorherrschende Tendenz war nicht klar erkennbar. In dieser Situation bedeutete es eine ganz

wesentliche Entscheidungshilfe, daß Heinrich v. Gagern das Wort ergriff. Wenn er auch als einfacher Abgeordneter sprach, so wirkte doch sein großes Prestige als Präsident der Nationalversammlung für ihn, als er dem Plenum, übrigens ohne genaue Abstimmung mit seinen politischen Freunden aus dem gemäßigten Liberalismus, konkrete Vorschläge machte, wie weiter zu verfahren sei. Zunächst sagte er, er könne sich nicht vorstellen, wie man die Zentralgewalt dazu bringen wolle, jeden Beschluß der Nationalversammlung auszuführen. Dann aber kam Gagern der Linken weit entgegen und warb fast im selben Atemzug auch um die Gemäßigten. Unter Verzicht auf die Beteiligung der Regierungen an der Bestellung der interimistischen Spitze rief er aus: „Ich tue einen kühnen Griff, und ich sage Ihnen, wir müssen die provisorische Zentralgewalt selbst schaffen.“ Und weiter: Wolle man die neue Behörde gemäß dem Vorschlag des Ausschusses als Dreier-Kollegium bilden, so wäre die Schwierigkeit der Besetzung zwar gemindert, aber die Mehrheit der Versammlung „scheint mehr und mehr der Ansicht zu sein, die ich auch teile, daß die künftige Zentralgewalt einem Reichsverweser mit verantwortlichen Reichsministerien übertragen werde“. Auch zu dem Personenkreis, aus dem gewählt werden konnte, äußerte Gagern sich. Kein Privatmann könne unter den gegebenen Umständen das Amt übernehmen, der Reichsverweser müsse vielmehr der höchsten Spitze entstammen, und zwar nicht weil, sondern obwohl er ein Fürst sei⁵⁶. Die Rede war ein großangelegter Kompromiß. Gagern wollte die beiden Lager der Nationalversammlung durch seine Vorschläge zusammenführen und die Provisorische Zentralgewalt so auf eine breite Basis stellen. Deshalb versuchte er die Linke durch die alleinige Wahl aus der Versammlung zu gewinnen, die gemäßigten Liberalen durch den Vorgriff auf die konstitutionelle Monarchie. Seine Ausführungen erregten Verwunderung, aber sie halfen die Positionen klären. Die Abstimmungen fielen ganz und gar im Sinne Gagerns aus. Mit großer Mehrheit (355 gegen 171 Stimmen) entschied die Paulskirche sich für einen Reichsverweser und gegen einen Präsidenten, mit noch größerer (403 gegen 135) für die Wahl des Reichsverwesers allein durch das Plenum, ohne Beteiligung der Regierungen. Die Unverantwortlichkeit wurde mit 375 gegen 175 Stimmen beschlossen, die Stellung der Minister ohne namentliche Abstimmung einmütig verabschiedet. Knapp fiel die Entscheidung einzig in der Frage aus, ob die Zentralgewalt nur die Beschlüsse der Nationalversammlung zu vollziehen habe oder ob sie eigenständigen Handlungsspielraum haben solle. Mit 277 gegen 261 Stimmen setzte sich die Auffassung eben durch, daß man die Exekutive nicht einfach zum Vollzugsorgan machen könne. Das Gesetz über die Einführung einer provisorischen Zentralgewalt für Deutschland wurde insgesamt mit 450 gegen 100 Stimmen angenommen; am 29. Juni wurde Erzherzog Johann, ein dem praktischen Leben zugewandter, bürgerlichen Auffassungen nahestehender Habsburger, mit 436 von 548 Stimmen zum Reichsverweser gewählt. Zwei Wochen später trat er sein Amt an.

Das nach heißer Debatte zustandegekommene Gesetz wies der Provisorischen Zentralgewalt die Vollziehende Gewalt in allen Angelegenheiten zu, die die allgemeine Sicherheit und Wohlfahrt des Deutschen Bundesstaates betrafen, gab ihr die völkerrechtliche und handelspolitische Vertretung Deutschlands und übertrug ihr die Oberleitung der gesamten bewaffneten Macht. Die Schaffung der Verfassung war nach § 3 von ihrer Wirksamkeit

ausdrücklich ausgenommen. § 6 besagte, daß der Reichsverweser seine Gewalt durch von ihm ernannte, der Nationalversammlung verantwortliche Minister ausüben hatte. Alle seine Anordnungen bedurften der Gegenzeichnung eines der Minister. Nach § 7 war der Reichsverweser selbst unverantwortlich, § 8 verhiess ein Ministerverantwortlichkeitsgesetz. Die übrigen Bestimmungen gaben den Ministern das Recht, den Verhandlungen der Nationalversammlung beizuwohnen und von derselben gehört zu werden. Auf Verlangen der Paulskirche waren sie zum Erscheinen und zur Auskunftserteilung verpflichtet. Schließlich wurde der Bundestag beiseite geschoben. Ziffer 13 besagte: „Mit dem Eintritte der Wirksamkeit der provisorischen Zentralgewalt hört das Bestehen des Bundestages auf.“ Allerdings wurde die Zentralgewalt angehalten, sich bei ihren Vollziehungsmaßnahmen soweit tunlich mit den Bevollmächtigten der Landesregierungen ins Benehmen zu setzen⁵⁸.

Die Ausschließung der Zentralgewalt von der Verfassungsarbeit und die Beseitigung des Bundestages hatten Konsequenzen, die sich das Plenum weder damals noch später klarmachte. Beide Entscheidungen trugen dazu bei, daß die Paulskirche ihre Aufgabe unter Absehung von der politischen Entwicklung in den Landeshauptstädten zu erledigen versuchte und deshalb nicht richtig abschätzen konnte, was realisierbar war. Um hier Abhilfe zu schaffen, wäre es dienlich gewesen, die gutachterliche Mitwirkung der Länder institutionell zu sichern. Aber die Nationalversammlung war eifersüchtig auf ihre alleinige Zuständigkeit für die Verfassung bedacht. Sie folgte damit der Linie, die das Vorparlament mit dem „Einzig und allein“ vorgezeichnet hatte. Ja, sie ging über die Position des Vorparlaments sogar noch hinaus. Ein auf Vorschlag des Abgeordneten Johann Peter Werner fast einmütig angenommener, von Raveaux geförderter Antrag besagte, „daß alle Bestimmungen einzelner deutscher Verfassungen, welche mit dem von ihr zu begründenden allgemeinen Verfassungswerke nicht übereinstimmen, nur nach Maßgabe des letzteren als gültig zu betrachten“ seien⁵⁹. Nur sehr großer Optimismus konnte – nach den Bedenken, die gegenüber dem Verfassungsentwurf der Siebzehn geltend gemacht worden waren – meinen, daß sich das uneingeschränkt durchsetzen lasse. Gerade wegen der von den Ländern zu erwartenden Vorbehalte hätte der Bundestag als Ort ständiger Verfassungsgespräche erhalten bleiben müssen.

VI. Das Problem der Ministerverantwortlichkeit

Was unter der Ministerverantwortlichkeit zu verstehen war und wie sie geltend gemacht werden konnte, wurde in der ganzen langen Debatte nicht dargelegt. Man beließ es bei der Feststellung, daß ein verantwortliches Ministerium „ohne Majorität der Nationalversammlung nicht einen Tag fortregieren kann“. Nur einmal sagte ein Sprecher der entschiedenen Liberalen, man könne ja festsetzen, daß ein Minister, der vom Parlament ein Mißbrauensvotum erhalten habe, sich zurückziehen müsse; diese Äußerung sollte freilich zur Beruhigung der Linken dienen, der Redner selbst hielt eine derartige Formalisierung nicht für nötig⁶⁰.

Die mit der Ministerverantwortlichkeit verbundenen Probleme wurden im Juli und August in einer für diese Thematik gebildeten Kommission diskutiert, der dabei formulierte Gesetzentwurf freilich nicht verabschiedet. Der

Ausschuß unterschied vier Formen der Verantwortlichkeit: die moralische, die juristische, die parlamentarische und die konstitutionelle⁶¹. Die beiden erstgenannten Arten erscheinen unproblematisch, hier waren die öffentliche Meinung und das Strafgesetzbuch die Institutionen, vor denen die Politiker standhalten mußten. Die parlamentarische Verantwortung wurde durchaus im vollen Sinne aufgefaßt. Die Kommissionsmitglieder nahmen an, daß die Handlungen oder Unterlassungen der Minister Gegenstand parlamentarischer Auseinandersetzungen werden würden. An den dabei vorgenommenen Abstimmungen könnten die Minister ablesen, ob sie das Vertrauen des Volkes noch besäßen. Der Ausschuß konnte sich jedoch nicht dazu entschließen, derlei Voten formelle Konsequenzen beizumessen. Nur bei der konstitutionellen Verantwortlichkeit, unter der man förmliche Dienstvergehen und Pflichtverletzungen verstand, entwickelte man ein Verfahren, Minister auf dem Klagewege aus dem Amt zu bringen. Dabei blieb die Kommission nicht im Rahmen des Disziplinarrechts. Die Anklage sollte vielmehr zulässig sein wegen jeder von einem Minister geübten Maßnahme oder Unterlassung, die die Sicherheit oder Wohlfahrt des deutschen Bundesstaates beeinträchtigte. Die Parlamentarier gaben sich also wie Dahmann beim Siebzehner-Entwurf der irrigen Auffassung hin, politische Fragen seien ohne weiteres durch Richterspruch entscheidbar und der Klageweg eine sinnvolle Möglichkeit des Ministerwechsels. Diese umständliche Konstruktion statt des so naheliegenden Zwanges zum Rücktritt nach einem formellen Mißtrauensvotum zeigt, wie stark die Mehrheit der Paulskirche dem konstitutionellen Denken verbunden war und wie wenig sie aus vielen vormärzlichen Erfahrungen gelernt hatte. Der Ausschuß meinte, ein Mann von Ehre würde sich nach einem parlamentarischen Mißtrauensvotum ohne Zweifel zurückziehen. Statt eindeutig für den Konfliktfall Sorge zu tragen, ließ man die Dinge in der Schwebe und baute auf die Bereitschaft zum Ausgleich auf beiden Seiten der konstitutionellen Balance. Die Mehrheit der Nationalversammlung wollte künftig Regierungen, die eine feste Basis in der Majorität der Parlamente hatten, aber der Gedanke wurde nicht zuende gedacht. Man erwartete, so erklärte der Casino-Politiker Rudolf Haym in seinem ersten großen Bericht aus der Paulskirche, daß „die besondere Form der Regierung, die Herstellung und Ausgleichung der höchsten Gewalten, mit denen die Freiheit sich selbst trägt, indem sie sich organisch zusammenfaßt“, von selbst erwachsen würde⁶². Insgesamt war das Verhältnis der Nationalversammlung zur künftigen deutschen Regierungsform somit keineswegs frei von Widersprüchen.

VII. Organisation und Ablauf der Verfassungsarbeit

Die Paulskirche bestellte am 24. Mai 1848 einen Ausschuß für den Verfassungsentwurf. Die Mehrheit seiner 30 Mitglieder schloß sich später dem Casino an, das somit in der Kommission überrepräsentiert war, die demokratische Linke und der Linksliberalismus nahmen ein Drittel der Sitze ein, die Rechte war, entsprechend ihrer Stellung im Plenum, nur mit drei Abgeordneten schwach vertreten. Zum Vorsitzenden wurde Bassermann gewählt, nach seinem Eintritt ins Reichsministerium Soiron, Anwalt in Mannheim. Droysen wurde Schriftführer. Den hervorragendsten Anteil an den Verhandlungen hatten außer den Genannten Dahmann und der Greifswalder Professor Bese-

seler⁶³. Weitere prominente Mitglieder des Verfassungsausschusses waren vom Casino Welcker, von den Linksliberalen die Heidelberger Juristen Karl Mittermaier und Robert Mohl, vom Westend der ehemalige Breslauer Richter Heinrich Simon, vom Deutschen Hof Robert Blum und der Leipziger Philologe Franz Wigard.

Bassermann machte zu Beginn der Verhandlungen den Vorschlag, den Entwurf der Siebzehn den Beratungen zugrunde zu legen. Dadurch wäre viel Zeit gespart worden. Das Verfahren bot sich auch deshalb an, weil vier der Siebzehn, nämlich Bassermann, Dahlmann, Droysen und Max v. Gagern, dem Verfassungsausschuß angehörten. Der Antrag wurde wegen des Widerstandes der Linken abgelehnt. So mußte ein völlig neuer Entwurf formuliert werden. Das wäre angängig gewesen, wenn man sich vor Eintritt in die Einzeldiskussion über ein Grundkonzept der Verfassung verständigt hätte. Das geschah jedoch nicht. Man meinte, die Nationalversammlung nicht allzu lange auf die Aufnahme ihrer eigentlichen Tätigkeit warten lassen zu sollen und beschloß deshalb, „zunächst einen Teil des Ganzen, und einen verhältnismäßig selbständigen, vorerst für die Beratung der Versammlung fertig zu machen, um während derselben das Weitere im Ausschuß zu bearbeiten“⁶⁴. Als ersten Beratungsgegenstand wählte der Ausschuß den Grundrechtsteil, weil man es „bei der großen sozialen Bewegung“ in ganz Deutschland für nötig hielt, die Paulskirche ein Wort darüber sprechen zu lassen, „wo wir die Grenze finden, über welche diese Bewegung nicht hinausgeführt werden soll“⁶⁵. Der Entschluß, bei den Menschenrechten zu beginnen, gehörte somit in das Bemühen des gemäßigten Liberalismus um Dämpfung der Revolution. Hinter der Entscheidung für diese Verfahrensweise stand aber auch die Scheu, sich den kontroversen Problemen, also dem Reichsgebiet und dem Oberhaupt, zuzuwenden. Droysen notierte einige Tage später: „Es war, als ob es gemieden würde, diese wichtigsten, aber auch schwierigsten Fragen zur Sprache zu bringen“⁶⁶.

Selbstverständlich entwickelte der Ausschuß die vielen Paragraphen der Reichsverfassung nicht in Vollsitzungen. Er setzte vielmehr ad hoc Unterkommissionen ein. Für die Grundrechte fertigten Dahlmann, Mohl und der Wiener Anwalt Mühlfeld einen Vorentwurf. Später waren in den Vorbereitungsgruppen gewöhnlich Dahlmann, Droysen, Beseler und Soiron tätig. Daß Dahlmann seine im Siebzehnerentwurf entwickelte Konzeption auch in den Beratungen des Verfassungsausschusses vertrat, war nur natürlich. So war der Entwurf der Siebzehn indirekt doch die Vorlage für den Ausschuß, wie denn auch die spätere Gliederung der Reichsverfassung genau der des Siebzehnerentwurfs entsprach.

Die Grundrechtsdiskussion verlief im Ausschuß relativ zügig. Nach knapp drei Wochen, am 19. Juli, konnte diese komplizierte Materie in erster Lesung abgeschlossen werden. Schon hier zeigte sich freilich die für die Paulskirche in ihrer ganzen Wirksamkeit kennzeichnende Neigung, die Dinge erschöpfend zu diskutieren und jedes Argument zu Wort kommen zu lassen; in späteren Phasen wurde das noch sehr viel deutlicher. Nachdem die Beratung der Grundrechte einstweilen beendet war, drängte Droysen neuerlich auf die Verständigung über ein Gesamtkonzept. Die Mehrheit folgte jedoch dem Vorschlag Bassermanns, die Verfassung weiterhin abschnittsweise zu behandeln. Als nächste Materie wurde das Ausmaß der Reichsgewalt gewählt. Für die zahl-

reichen Paragraphen dieses Komplexes mußten viele Wochen aufgewendet werden. Im Anschluß daran wurde in wenigen Sitzungen das Reichsgericht durchgesprochen. Erst danach behandelte der Ausschuß in der letzten Septemberwoche den einleitenden Abschnitt ‚Das Reich‘ und damit die zentrale Frage des Verhältnisses zu Österreich. Im Oktober stand wiederum das Reichsgericht auf der Tagesordnung, sodann bis Anfang November der Reichstag, der größte Teil dieses Monats wurde jedoch der zweiten Lesung der Grundrechte und dem Einführungsgesetz dazu gewidmet. In den folgenden Sitzungen sprach man vor allem über das weitere Verfahren. Erst am 12. Dezember wurde die höchst kontroverse Frage des Reichsoberhauptes in Angriff genommen und bis zum Jahresende in 11 Sitzungen diskutiert. Eingeschoben wurden Erörterungen über einen (später wieder gestrichenen) Reichsrat und über Einzelprobleme des Reichstags. In der ersten Januarhälfte 1849 befaßte der Ausschuß sich in erster Lesung mit dem Reichswahlgesetz, sodann nochmals mit dem Reichsgericht und schließlich mit der zweiten Lesung des Wahlgesetzes. Im Februar wurde die zweite Lesung der Verfassung gehalten; sie wurde am 2. März mit der neuerlichen Diskussion der Grundrechte abgeschlossen. Im übrigen waren ab Mitte Februar aktuelle politische Fragen und die Stellungnahmen der einzelstaatlichen Regierungen zum Verfassungswerk zu erörtern. Die letzten sechs Sitzungen waren dem Antrag Welckers auf sofortige Inkraftsetzung der Verfassung, der Endredaktion des Textes (– sie wurde am 22. März vorgenommen –) und den Fragen der Publikation gewidmet; zum Schluß sprach man über das bei der Wahl des Oberhauptes einzuhaltende Verfahren. Nach fast genau zehn Monaten und 181 Sitzungen beendete der Verfassungsausschuß am 28. März seine Arbeit.

Das Plenum der Nationalversammlung begann die Verhandlungen über die Verfassung am 3. Juli 1848. Es diskutierte zunächst in sehr weitläufiger Form bis zum 12. Oktober in 32 Sitzungen die Grundrechte. Erst am 19. Oktober, volle fünf Monate nach ihrem Zusammentritt, befaßte die Paulskirche sich mit dem einleitenden Abschnitt ‚Das Reich‘. Es folgten die Diskussion über die Reichsgewalt, das Reichsgericht und den Reichstag; im Dezember wurde die zweite Lesung der Grundrechte eingeschoben. Auf Antrag des württembergischen Abgeordneten Schode beschloß die Nationalversammlung, die Grundrechte sofort als Reichsgesetz zu verkünden und sie so in Kraft zu setzen. Das geschah unter dem 27. Dezember 1848. Im Januar 1849 verhandelte man über das Reichsoberhaupt, im Anschluß daran in knapper Form über die Gewähr der Verfassung. Die erste Lesung war am 3. Februar beendet, die zweite wurde im März gehalten; am 27. März fanden die letzten Abstimmungen statt.

Die Nationalversammlung mußte ihre Verfassungsberatung immer wieder unterbrechen, um aktuelle politische Probleme zu diskutieren. Das kostete sehr viel Zeit. In der zweiten Phase ihrer Wirksamkeit, nach Abschluß der weitschweifigen Grundrechtsdiskussion, war das Tempo ihrer Arbeit aber auch von der Tätigkeit des Verfassungsausschusses bestimmt, der bei den entscheidenden Fragen nur langsam vorankam.

VIII. Hauptschwierigkeiten der Verfassungsarbeit

Zu den Verfassungsberatungen liegt ein umfangreiches Quellenmaterial vor. Allein die beiden – 1849 und 1924 – gedruckten Protokollbände des Verfassungsausschusses umfassen über tausend Seiten; dazu kommen Tausende von großformatigen Seiten mit den Wortprotokollen des Plenums und zahlreiche weitere Unterlagen. Kein Verfassungsartikel wurde ohne Diskussion oder Änderungsvorschläge verabschiedet. Aus der so umfassend dokumentierten lebhaften und vielschichtigen Verfassungsdebatte können hier nur die wichtigsten Streitfragen herausgegriffen werden.

Die schwerste Aufgabe, die die Paulskirche lösen mußte, war die Gebietsfrage. Die Mehrheit der Nationalversammlung wollte einen nationalen Bundesstaat, der möglichst alle Deutschen unter einer starken Reichsgewalt zusammenfassen sollte. Dieses Bestreben mußte die Donaumonarchie mit ihren zahlreichen nichtdeutschen Territorien vor außerordentliche Probleme stellen, auch dann, wenn ein Habsburger an die Spitze des neuen Reiches berufen würde. Die Schaffung eines nationalen Bundesstaates mußte unausweichlich die Teilung des Habsburgerreiches zur Folge haben. Es war kaum vorstellbar, daß die verantwortlichen Männer in Wien dazu ihr Einverständnis geben würden. Die (oben zitierte) Erklärung des österreichischen Staatsministeriums vom April 1848 hatte das unmißverständlich deutlich gemacht.

Als Dahlmann den § 1 für den Entwurf der Siebzehn schrieb, stand ihm dies Problem natürlich klar vor Augen. Im Verfassungsausschuß formulierte er es gemeinsam mit Droysen noch stärker, als beide dafür eintraten, den Einleitungssatz um zwei weitere Paragraphen zu ergänzen, die festlegten, daß kein Teil des Deutschen Reiches mit nichtdeutschen Ländern zu einem Staate vereinigt sein dürfe und daß die Beziehungen, falls deutsche und nichtdeutsche Länder doch ein gemeinsames Staatsoberhaupt hätten, rein als Personalunion zu gestalten seien. Dahlmann kannte nur eine Antwort auf diese von Droysen so genannte „Frage an Österreich“⁶⁷. Er hielt den Zerfall des alten Österreich für unausweichlich und sah keine Basis für ein neues. Im Verfassungsausschuß erklärte er am 26. September, „er sei des zuversichtlichen Glaubens“, daß der § 2 „das lediglich beschleunigen würde, was ohnedies geschehen müsse“. Österreich sei durch ungeheure Kräfte des Mittelalters aufgebaut, und wie das Mittelalter nun einmal überall Abschied nehme, so werde es auch ohne diese Paragraphen in Österreich fallen. Wolle Österreich in der bisherigen Gestalt weiterbestehen, so könne es das nur in den alten Gewaltformen tun⁶⁸. Löste die Donaumonarchie sich in ihre nationalen Bestandteile auf, so war es ihm nur selbstverständlich, daß ihre deutschen Länder zum Reich kamen, behielt sie aber ihren ganzen Umfang, so war nur an ein völkerrechtliches Band mit Deutschland zu denken; dann würde ein mächtiges Österreich neben ein mächtiges Deutschland treten, und es war dafür zu sorgen, daß beide, in enger vertraglicher Verbindung, ihren Weg in Eintracht fortsetzten⁶⁹. Ähnlich dachte Droysen. Es war ihm selbstverständlich, daß die 40 Millionen im Herzschilde Europas „eine Weltmacht sein müssen und sind, so wie sie es wollen“⁷⁰, als unbedingte Voraussetzung dafür sah er es aber an, daß Österreich ganz deutsch würde. Es „kann, will es mit uns gehen, nicht anders als eine reine Personalunion seiner gemengten Staaten werden wollen; und nur soweit es das wird, kann es mit uns gehen“, schrieb er Ende April⁷¹. Weder

Dahlmann noch Droysen waren mithin „Kleindeutsche“. Sie dachten durchaus großdeutsch und zogen eine Lösung ohne Österreich nur für den Fall in Betracht, daß die Donaumonarchie – wider Erwarten – zusammenblieb.

Über die §§ 2 und 3 kam es im Oktober zu einer intensiven Plenardebatte, an der sich 31 Redner beteiligten, darunter zahlreiche Österreicher⁷². Die Vorlage des Verfassungsausschusses fand eine breite Zustimmung. § 2 wurde mit 340 gegen 76 Stimmen, § 3 mit 316 gegen 90 Stimmen angenommen; auch die Mehrheit der Österreicher entschied sich für die beiden Paragraphen.

Die Motive für dieses Votum waren verschieden. Viele Abgeordnete sahen wie Dahlmann und Droysen die Donaumonarchie angesichts des sich voll entfaltenden Nationalitätenprinzips als nicht überlebensfähig an, andere erblickten in der engen Verbindung Österreichs mit Deutschland geradezu eine Garantie für die Fortdauer der deutschen Hegemonie auch in den slawischen Erbländern, und wieder andere meinten die Frage an Österreich bejahen zu können, weil sie davon ausgingen, daß das erneuerte Kaisertum einem Habsburger zufallen würde. Namentlich Schmerling, seit Juli Innenminister, seit September auch Ministerpräsident und Außenminister in der Provisorischen Zentralgewalt, verfolgte den Gedanken, dem künftigen Kaiser in den österreichischen Ländern des Reiches eine Hausmacht zu schaffen, in Ungarn eine Sekundogenitur zu errichten und den übrigen nichtdeutschen Besitz Habsburgs aufzugeben⁷³. Für die Republikaner stellten die §§ 2 und 3 ohnehin kein Problem dar; sie sahen Europa als ein Miteinander demokratischer Nationalstaaten. Die Gegner der beiden Paragraphen befürchteten von den vorgeschlagenen Regelungen Entwicklungen, die unmöglich im Interesse Deutschlands sein konnten. Sie hielten es für unzweifelhaft, daß bei Herstellung einer Personalunion Oberitalien und Galizien oder Siebenbürgen nicht mehr allzu lange untereinander verbunden bleiben würden. So werde es statt der beabsichtigten Machtsteigerung Deutschlands tatsächlich zu einer Machtminderung kommen. Die Minorität des Verfassungsausschusses unter Führung Mühlfelds beantragte deshalb einen Zusatz zum § 2: Falls die eigentümlichen Verhältnisse Österreichs dessen Verwirklichung nicht zuließen, „soll die angestrebte Einheit und Macht Deutschlands im größtmöglichen Maße durch den innigsten Anschluß Österreichs an Deutschland im Wege des völkerrechtlichen Bündnisses zwischen der Reichsgewalt und der österreichischen Regierung erzielt werden“⁷⁴. Mühlfeld unterstrich dabei, daß ein derartiges Bündnis auch ökonomische Ziele haben und deshalb einem Bundesstaat nahe kommen könne. Gagern sprach am letzten Tag der Debatte. Er glaubte wohl auch diesmal, wie schon im Juni, der Paulskirche durch den Einsatz seines hohen Prestiges die entscheidende Richtung geben zu können. Eindringlich warb er im Sinne Mühlfelds für einen Doppelbund der deutschen Staaten untereinander und insgesamt mit Österreich. In dieser Frage aber war das Plenum nicht bereit, ihm zu folgen.

Die Frage des Reichsgebietes wurde in Ausschuß und Plenum mit deutlicher Mehrheit entschieden. Dagegen kam es bei den zentralen Vorschriften über das Oberhaupt zu keiner Einigung. Als der Verfassungsausschuß sich Mitte Dezember endlich dieser Materie zuwandte, lagen ihm für den einleitenden Paragraphen des entsprechenden Abschnittes verschiedene Formulierungsvorschläge vor; sie hatten das erbliche Kaisertum, einen Turnus resp. ein Direktorium und die Einsetzung eines Reichshauptmannes, also eines Präsi-

dentem, zum Inhalt. In der Debatte wurden diese Vorschläge vielfältig variiert. Als am 15. Dezember abgestimmt wurde, ergab sich, daß 13 Abgeordnete für eine einheitliche monarchistische Spitze eintraten, 6 für Direktorium oder Turnus und 5 für eine demokratische präsidiale Vollziehungsgewalt. Die Erbllichkeit des Monarchen fand indessen keine Mehrheit; 13 Ausschußmitglieder sprachen sich für ein Wahlkaisertum aus. Über die Dauer des Amtes – ob auf Lebenszeit oder für eine Reihe von Jahren – konnte keine Einigung erzielt werden. Schließlich geriet das Abstimmungsverfahren zum Streitpunkt, so wurden an den beiden folgenden Tagen alle Beschlüsse wieder aufgehoben. Ein neuer Entscheidungsversuch am 18. Dezember zeigte nur, daß eine konstruktive Mehrheit nicht zu finden war. Erst kurz vor dem Jahresende, als der Ausschuß nicht voll besetzt war, verständigte man sich (mit 15 Stimmen bei 2 Enthaltungen und einem Protest gegen die Abstimmung) wenigstens dahin, daß die Würde des Reichsoberhauptes einem der regierenden deutschen Fürsten übertragen werden sollte; die Frage der Erbllichkeit blieb offen; der Titel ‚Kaiser der Deutschen‘ wurde mit 11 gegen 5 Stimmen angenommen. Die Plenardebatte war noch diffuser. Sie dauerte vom 15. bis zum 26. Januar, zeitigte viele Vorschläge und Anträge, führte aber über das im Ausschuß erzielte Resultat nicht hinaus. Eine Mehrheit von 258 Abgeordneten (gegen 211) entschied sich für das Kaisertum, die Erbmonarchie aber unterlag mit 211 gegen 263 Stimmen.

*

Zu den heftig umkämpften Fragen gehörten des weiteren das Einspruchsrecht des Monarchen gegen Reichstagsbeschlüsse und das Wahlrecht. Der Streit um das Veto war zugleich ein Streit um das Regierungssystem. Die Linke wollte strikte Vollziehung der Parlamentsbeschlüsse durch die Exekutive, der Württemberger Hof und der Augsburger Hof hielten nur ein aufschiebendes Veto für vertretbar. Anders das Casino und die Rechte. Gerade weil sie annahmen, daß die künftigen Reichsregierungen Majoritätsregierungen sein würden, wollten Dahmann und seine politischen Freunde dem Monarchen eine Korrekturmöglichkeit gegen Beschlüsse des Parlaments geben, freilich mit der mehr oder minder deutlich ausgesprochenen Hoffnung, daß von diesem Recht nie Gebrauch gemacht werden müsse. Beschwörend vertrat Dahmann im Plenum die Auffassung, daß es im Staat „ein Recht der rettenden Tat“ geben müsse⁷⁵. Sein Einsatz konnte aber nicht verhindern, daß das absolute Veto mit deutlicher Mehrheit abgelehnt wurde. Nach Formulierungsvorschlägen des Augsburger Hofes wurde ein nur aufschiebendes Veto beschlossen. Auch seinen Entwurf eines Wahlgesetzes konnte der Ausschuß nicht über die parlamentarischen Hürden bringen. Die Kommissionsvorlage wollte Personen unter Kuratel oder in Konkurs, Dienstboten, Gewerbegehilfen, diejenigen, die für Tage-, Wochen- oder Monatslohn arbeiteten, von der Armenfürsorge Unterstützte und alle diejenigen vom Wahlrecht ausschließen, die ein Jahreseinkommen von weniger als 300 fl. hatten. Die Wahl sollte indirekt, die Abstimmung öffentlich sein. Der Ausschuß war so bestrebt, den größten Teil der männlichen Erwachsenen von dem Wahlrecht fernzuhalten; an das Frauenwahlrecht dachte ohnehin niemand. Hermann v. Beckerath traf den Umfang der Auszuschließenden ziemlich genau, als er davon sprach, daß zwei Drittel der Bevölkerung in der Regel keine Einsicht in die öffentlichen

Angelegenheiten hätten. Für Waitz war dies der Kreis, der willenlos, launenhaft und unkritisch Demagogen ausgeliefert sei und deshalb keinen Einfluß auf die politischen Entscheidungen haben dürfe. Gagern betonte, daß es darum gehe, „den Mittelklassen den überwiegenden Einfluß im Staate zu sichern“, das sei „die Richtung unserer Zeit“; damit trug er Vorstellungen vor, die im Liberalismus weit verbreitet waren⁷⁶. Die Wahlrechtsbeschränkungen stießen schon in der Fraktion des Casino auf Kritik, für das Plenum waren sie vollends unannehmbar. Der Ausschußantrag fiel mit 422 gegen 21 Stimmen durch. Im weiteren Verlauf der Beratungen wurde mit einer guten Mehrheit das allgemeine, gleiche, geheime und direkte Wahlrecht der Männer ab 25 Jahren beschlossen. Dem Reichswahlgesetz vom 2. März 1849 stimmten die Linke, der Württemberger Hof, etwa 20 Angehörige des Casino und der Rechten aus Süddeutschland und zahlreiche fraktionslose Abgeordnete vor allem aus Österreich zu.

Im Grundrechtsteil war das Verhältnis von Staat und Kirche besonders strittig. Als die Liberalen sich anschickten, im Kirchen- und Bildungswesen über die Interessen der katholischen Kirche hinwegzugehen, drohte der Abgeordnete Ketteler damit, das werde die Katholiken zu einem Kampf auf Leben und Tod gegen die Gesetzgebung des Reiches veranlassen. Der Mainzer Katholikentag richtete wenig später eine ‚Verwahrung‘ an die Nationalversammlung und legte den katholischen Standpunkt eindringlich dar. So machte der Liberalismus etliche Konzessionen; unter anderem wurde die Einrichtung privater Bekenntnisschulen ermöglicht. Diese Intervention war mithin höchst erfolgreich. Die Linke versuchte im Oktober 1848 und wiederum im Februar 1849, die Grundrechte insgesamt sozialer zu gestalten. Alle ihre Zusatzanträge wurden aber mit großer Mehrheit abgewiesen. Die Majorität der Paulskirche war nicht bereit, sich sozialpolitisch zu engagieren. Nur die Mitglieder des Volkswirtschaftlichen Ausschusses, die aus einer Flut von Eingaben die sozialen Probleme Deutschlands genau kennenlernen, waren hier sensibler. Das Plenum überließ die Sozialpolitik künftigen Reichtagen⁷⁷.

*

In den letzten Wochen des Jahres 1848 wandelte sich die Situation in den Hauptstädten der beiden deutschen Großmächte erheblich. Das mußte Rückwirkungen auf die Paulskirche haben. Die Erbkaiserlichen taten sich allerdings sehr schwer, sich auf die neue Lage einzustellen. In Berlin wurde das Verhältnis zwischen dem Monarchen und der verfassunggebenden preußischen Nationalversammlung seit dem Sommer immer spannungsreicher; am Ende der Entwicklung stand die Verlegung des Parlaments nach Brandenburg und schließlich, am 5. Dezember, seine Auflösung und die Oktroyierung einer Verfassung durch den König. Dramatischer war die Entwicklung in der Donaumonarchie. In Wien kam es Anfang Oktober in unmittelbarem Zusammenhang mit dem schweren bewaffneten Konflikt zwischen Österreich und Ungarn zu Truppenmeutereien und schließlich zu einer Revolution der Demokraten. Auf Betreiben des Generalkommandanten in Böhmen, Fürst Windischgrätz, der in diesen Wochen das unbestrittene Haupt der gegenrevolutionären Kräfte im Kaisertum Österreich war, wurde dagegen militärisch vorgegangen; am 31. Oktober war Wien zurückerobert. Drei Wochen später

trat auf Vorschlag von Windischgrätz mit dem Fürsten Schwarzenberg ein entschieden antirevolutionärer, überaus energischer Mann an die Spitze des Ministeriums. Er war schon am 19. Oktober als Ministerpräsident und Minister des Äußern designiert worden und hatte in den zurückliegenden Wochen seinem Schwager Windischgrätz als politischer Berater gedient. In seiner Regierungserklärung, dem nach dem Tagungsort des österreichischen Reichstages so genannten Programm von Kremsier, sagte er, daß im Einverständnis mit den Völkern des Habsburgerreiches ein neues Band um alle Länder und Stämme geschlungen werden solle. Er erklärte es für falsch, „in dem Zerreißen der Monarchie . . . die Kräftigung Deutschlands“ zu sehen und betonte ausdrücklich, daß „Österreichs Fortbestand in staatlicher Einheit . . . ein deutsches wie europäisches Bedürfnis“ sei. Der Umgestaltungsprozeß sei noch nicht beendet. „Erst wenn das verjüngte Österreich und das verjüngte Deutschland zu neuen und festen Formen gelangt sind, wird es möglich sein, ihre gegenseitigen Beziehungen staatlich zu bestimmen. Bis dahin wird Österreich fortfahren, seine Bundespflichten treulich zu erfüllen“⁷⁸.

Damit war den §§ 2 und 3 der Boden entzogen, allen in der Paulskirche gepflegten Hoffnungen, die deutsch-slawischen Erbländer könnten uneingeschränkt ein deutscher Bundesstaat werden, war eine Absage erteilt. Schmerling stellt seine Politik darauf ein. Er wollte zwar grundsätzlich am bundesstaatlichen Charakter des Reiches festhalten, Österreich aber durch Verhandlungen über eine Änderung der beiden Paragraphen oder eine stärkere Hervorhebung des föderativen Charakters der Verfassung entgegenkommen und es so möglich machen, daß die bisher zum Bunde gehörigen Teile Österreichs auch in das neue Reich einbezogen werden konnten, ohne ihren Zusammenhang mit den übrigen Teilen der Donaumonarchie aufgeben zu müssen. Nach wie vor strebte er ein habsburgisches Kaisertum an. Die nötigen Gespräche mit Schwarzenberg sollte Gagern führen; Schmerling wollte ihn deshalb ins Reichskabinett berufen und ihn so „beaufsichtigen und beeinflussen“⁷⁹. Der norddeutsche Flügel des Casino unter Dahlmann, Droysen und Beseler beurteilte Schmerlings Verhandlungsbereitschaft sehr negativ. Diese Männer fürchteten, „daß Schmerling seine Stellung mißbraucht, um im einseitig österreichischen Interesse zu wirken“⁸⁰. So betrieben sie seinen Sturz und erreichten es, daß eine Mehrheit der drei Fraktionen Augsburger Hof, Landsberg und Casino Schmerling die Gefolgschaft versagte. Am 15. Dezember trat er zurück. Zum neuen Ministerpräsidenten wurde Gagern ernannt, der die Erklärung von Kremsier im Sinne des Doppelbundes interpretierte und dafür zunächst auch einige Anhaltspunkte hatte, der bei den Verhandlungen aber auf ein preußisches Kaisertum hinwirken wollte. Nur mühsam erreichte er von der Paulskirche Mitte Januar 1849 nach heftiger dreitägiger Debatte die Genehmigung, mit Schwarzenberg Besprechungen über sein Programm des Doppelbundes aufzunehmen. Schwarzenberg hatte inzwischen freilich deutlich gemacht, daß er über die Stellung Österreichs in Deutschland jedenfalls in dieser Hinsicht nicht zu verhandeln gedenke. Auf ein konkretes Programm legte er sich jedoch nicht fest⁸¹.

Die eben skizzierten Entwicklungen wirkten zutiefst auf das Fraktionssystem der Paulskirche ein. Die Liberalen, die Österreich Konzessionen machen wollten, schieden aus ihren bisherigen Fraktionen aus und schufen sich unter Welcker, Schmerling, der als wichtiger Führer der pro-österreichi-

schen Partei durch seinen Sturz eher gekräftigt als geschwächt worden war, und dem braunschweigischen Pfarrer Karl Jürgens im Pariser Hof einen neuen Klub, der bald über 100 Mitglieder zählte. Auch die Fraktionen der Linken rückten zwischen November 1848 und Januar 1849 als Vereinigte Linke mit ca. 160 Mitgliedern enger zusammen. Im Februar wurden Besprechungen zwischen dem Pariser Hof und der Vereinigten Linken über eine Revision der Verfassung aufgenommen, dabei gingen allerdings die Vorstellungen der beiden Gruppen so weit auseinander, daß ein brauchbares Werk schwerlich zustande kommen konnte⁸². Die erbkaiserialich Gesinnten um Dahlmann, Droysen und Beseler schlossen ebenfalls die Reihen fester. In der zweiten Februarhälfte verpflichteten sich rund 220 Abgeordnete, am Ziel eines monarchischen Bundesstaates mit einem Zweikammer-Parlament und an den Forderungen der §§ 2 und 3 festzuhalten. Diese neue Gruppierung hieß Fraktion Weidenbusch. Die alten Fraktionen und Fraktionsreste von der Westendhall bis zum Café Milani blieben als Untergliederungen des Weidenbusch erhalten⁸³.

Die Auffassungsunterschiede zwischen den drei Großgruppen waren so beträchtlich, daß eine Verständigung und damit ein Abschluß des Verfassungswerkes als unmöglich erschien. Die Paulskirche war Ende Februar 1849 ganz offenkundig in einer Sackgasse. Da setzte die Entwicklung der Verhältnisse in Österreich die Dinge auch in Frankfurt wieder in Gang. Am 11. März wurde hier bekannt, daß der Reichstag von Kremsier aufgelöst und für Österreich eine Verfassung oktroyiert war und daß Schwarzenberg von der Zentralgewalt verlangte, ganz Österreich in den Reichsverband aufzunehmen, ein aus neun Mitgliedern bestehendes Reichsdirektorium zu schaffen und daneben ein indirekt gewähltes Volkshaus zu stellen. Schwarzenberg dachte dabei an nur 70 Abgeordnete⁸⁴. Dieses Ansinnen beeinflusste die Stimmung in der Paulskirche merklich. Schon am nächsten Tag beantragte Welcker in völliger Abkehr von seiner bis dahin eingenommenen Position, die Verfassung, wie sie aus der ersten Lesung hervorgegangen war, unter Berücksichtigung der Wünsche der einzelstaatlichen Regierungen en bloc anzunehmen und dem preußischen König die Kaiserwürde zu übertragen. Er war jetzt überzeugt, daß Österreich willens war, „unser Werk nicht zustande kommen zu lassen und das Heft in den Händen zu behalten“. Er sah die Gefahr eines Krieges wachsen und fürchtete binnen kurzem die gewaltsame Auflösung des Parlaments. In dieser Situation schien nur Preußen noch Rettung zu bieten. „Jetzt Anerbietungen an Preußen, und er hoffe, daß Preußen sein Ultimatum machen werde.“ Nur wenn Österreich das Messer an der Kehle sitze, sei noch ein Moment der Hoffnung gegeben, es werde „diejenigen Einrichtungen treffen, daß die deutschen Lande uns beitreten könnten“⁸⁵.

Die Versammlung hielt die Dringlichkeit seines Antrags für gegeben, aber der Geschäftsordnung entsprechend mußte sich zunächst eine Kommission damit beschäftigen. Das tat der Verfassungsausschuß zwischen dem 12. und 17. März. Hier fand Welcker eine beachtliche Mehrheit. Dabei wurden geringfügige Änderungen des Verfassungstextes vorgesehen, so zu § 1, daß Österreich der Beitritt offengehalten werde. Die Plenardebatte vom 17. bis 20. März war nochmals eine der großen Redeschlachten, bei der der Weidenbusch gute Bodengewinne verzeichnen konnte, aber an ihrem Ende stand dennoch eine knappe Niederlage der Erbkaiserialichen: der Antrag Welckers fiel mit 252

gegen 283 Stimmen durch. Gagern, der sich für Welcker eingesetzt hatte, beantwortete das in parlamentarischer Haltung mit seinem Rücktritt; fortan war das Reichsministerium nur noch geschäftsführend tätig.

Das Scheitern Welckers hatte zwei Konsequenzen. Das Plenum beschloß auf Vorschlag des Abgeordneten Eisenstuck, bei der weiteren Verfassungsberatung keine Diskussionen mehr über Einzelbestimmungen zu genehmigen und Änderungsanträge nur zuzulassen, wenn sie von wenigstens 50 Abgeordneten unterstützt wurden. Wichtiger wurde, daß die Erbkaiserlichen sich nun intensiv darum bemühten, weitere Abgeordnete für sich zu gewinnen und so über die 252 Stimmen hinaus anzuwachsen, die sie soeben erhalten hatten. Im Weidenbusch setzte sich die Ansicht durch, Wahlrecht und Veto als offene Fragen anzusehen, sie also von der Fraktionsdisziplin auszunehmen. Damit war der Weg zum sogenannten Pakt Simon-Gagern offen. Am 26. März verpflichteten sich 114 Erbkaiserliche, für das Reichswahlgesetz in der Fassung der ersten Lesung und für das aufschiebende Veto zu stimmen. 86 Mitglieder des Weidenbusch, unter ihnen auch Gagern, sagten zu, daß sie die Verfassung in der Form, wie sie von der Nationalversammlung verabschiedet wurde, als endgültig ansehen und für wesentliche Abänderungen, von welcher Seite sie auch verlangt würden, nicht stimmen wollten. Diese Gruppe behielt sich also ihre Entscheidungsfreiheit in der Frage von Wahlrecht und Veto für die zweite Lesung vor; allerdings unterschrieben einzelne Erbkaiserliche beide Verpflichtungen⁸⁶. Als Gegenleistung führte Heinrich Simon seine kleine, von den Linken abgesplitterte Fraktion Braunfels in das erbkaiserialche Lager.

*

Infolge des Eisenstuckschen Antrags konnte die zweite Lesung seit dem 23. März sehr zügig durchgeführt werden. Gegenüber der ersten Lesung wurde der Text an einigen wichtigen Stellen geändert. Am Anspruch, auch Österreichs deutsch-slawische Erbländer künftig zum Reich ziehen zu können, wurde festgehalten, aber die §§ 2 und 3 wurden doch etwas entschärft. Hier wurde nicht mehr eine reine Personalunion geboten, sondern nur gefordert, daß das deutsche Land von dem nichtdeutschen getrennte eigene Verfassung, Regierung und Verwaltung haben sollte. Solange Deutsch-Österreich nicht am Reich teilnahm, erhielten einige Mittelstaaten im Staatenhaus eine etwas stärkere Vertretung. In § 33 wurde hinsichtlich der Zolllinie eine Klausel eingebaut, die es ermöglichte, den damals heftigen Streit zwischen Schutzzöllnern und Freihändlern zu mildern⁸⁷. In § 196 wurde dem Kaiser auch bei Verfassungsänderung das absolute Veto genommen; dies war eine Vorschrift, die der Pakt Simon-Gagern nicht miteinbezogen hatte. Schließlich wurde – in der letzten Abstimmung zum Verfassungstext – der vorgesehene Reichsrat mit den Stimmen der Großdeutschen und der Linken mit recht knapper Mehrheit gestrichen. Die erbkaiserialche Gruppe im Verfassungsausschuß hatte mit dieser Institution ein gutachterliches Organ der Länder schaffen wollen, um die Verfassung so für sie annehmbar zu machen; Beseler sprach in diesem Zusammenhang von einer Maßregel der Versöhnung. Die Linke witterte darin eine Schwächung des Parlaments, die Großdeutschen hielten den Reichsrat für entbehrlich, weil sie ein Direktorium anstrebten.

Das aufschiebende Veto bei der allgemeinen Gesetzgebung und das Wahlgesetz erhielten eine große Mehrheit, hierzu hätte es des Paktes also nicht bedurft. Dagegen war er unumgänglich für die Erblichkeit. Sie fand am 27. März nur eine knappe Majorität von 267 gegen 263 Stimmen bei acht Enthaltungen. Unter den Zustimmenden waren auch vier Österreicher.

Am 28. März stand die Kaiserwahl auf der Tagesordnung. Für den preußischen König entschieden sich 290 der insgesamt 567 Abgeordneten, 248 enthielten sich der Stimme, die anderen waren abwesend. Die große Mehrheit der Kaiserwähler kam aus Preußen und den nord- und mitteldeutschen Ländern; von den 312 Parlamentariern dieser Region votierten 251 für Friedrich Wilhelm IV., in Süddeutschland erhielt er dagegen nur 39 von 127 Stimmen, in Österreich keine⁸⁸. Hier stand eindeutig Norddeutschland gegen Süddeutschland, Protestantismus gegen Katholizismus. Nur schwer zu fassende Emotionen bestimmten diese letzte Entscheidung; hinzu kamen ökonomische Befürchtungen des Südens, so der Gegensatz von Freihandel und Schutzzoll.

Ebenfalls am 28. März wurde die Verfassung vom Präsidenten der Nationalversammlung – seit Gagerns Wechsel in das Amt des Ministerpräsidenten der Königsberger Professor der Rechte Eduard Simson – ausgefertigt und in Nr. 108 des Reichsgesetzblattes verkündet. Auf dem ersten der drei Originaldrucke unterschrieben etwa 400 Abgeordnete; es gelangte ins Reichsarchiv. Der zweite Druck wurde von 206 Mitgliedern der Paulskirche unterzeichnet und fand seinen Platz in der Kurfürstlichen Landesbibliothek in Kassel. Das dritte Originalexemplar – ohne Unterschriften – wurde dem preußischen König übergeben.

IX. Die Reichsverfassung

Die Reichsverfassung gab Deutschland die Form eines monarchischen Bundesstaates mit konstitutioneller Organisation der Staatswillensbildung, eindeutig liberaler Gesellschaftsordnung und betonter Rechtsstaatlichkeit. Der Schwerpunkt des politischen Handelns lag beim Reich. Zwar behielten die Einzelstaaten mit der inneren Verwaltung, mit Bildungswesen und Kultur und mit der Rechtspflege wesentliche Kompetenzen, aber sie mußten doch schwerwiegende Einbußen in ihrer staatlichen Tätigkeit hinnehmen. Die Zuständigkeitsverteilung war so in erheblichem Maße auf eine Unitarisierung hin angelegt. Durch die Reichsgesetzgebung mußte der politische Spielraum der Länder allmählich eingeengt werden, so daß ihnen langfristig nur mehr der Rang höherer Selbstverwaltungskörper verbleiben konnte. Die liberale Gesellschaftsordnung war in dem eingehenden, auch für die Bundesstaaten verbindlichen Grundrechtskatalog umschrieben, die Rechtsstaatlichkeit in den Paragraphen über die Gerichtsbarkeit und das Reichsgericht fundiert. Die konstitutionelle Organisation der Staatswillensbildung enthielt in zweifacher Hinsicht die Tendenz zu parlamentarischen Strukturen, einmal durch das nur aufschiebende Veto, dessen Durchsetzung mithin als größter Erfolg der Linken zu werten ist, zum anderen durch die Vorschriften über die Zusammensetzung des Staatenhauses und das freie Mandat der Mitglieder dieser Kammer; dadurch war der Einfluß der Regierungen auf die Ländervertretung stark abgeschwächt.

Abschnitt I, ‚Das Reich‘, bestimmte als Gebiet des Reiches das bisherige, im Frühjahr 1848 um die preußischen Ostprovinzen erweiterte Gebiet des Deutschen Bundes und behielt die Verhältnisse des Herzogtums Schleswig vor. Die §§ 2–4 regelten in der in zweiter Lesung gemilderten Form die Probleme, die sich ergaben, wenn ein deutsches und ein nichtdeutsches Land dasselbe Staatsoberhaupt hatten. In diesem Fall sollte das deutsche Land eine eigenständige Verfassung, Regierung und Verwaltung haben. In Regierung und Behörden durften nur deutsche Staatsbürger berufen werden. Ausdrücklich wurde festgesetzt, daß Reichsverfassung und Reichsgesetzgebung in einem solchen Lande dieselbe verbindliche Kraft wie in den übrigen deutschen Ländern haben sollten. Der Herrscher mußte entweder in seinem deutschen Lande residieren oder eine nur aus Deutschen bestehende Regentschaft einsetzen; für die Zukunft war die Herstellung von Personalunionen über die deutschen Grenzen hinweg nicht zulässig. Den deutschen Einzelstaaten wurde ihre Selbständigkeit garantiert, soweit sie nicht durch die Reichsverfassung beschränkt war (§ 5).

Abschnitt II behandelte die Reichsgewalt. Hier war die Verlagerung zahlreicher Kompetenzen von den Ländern auf das Reich vorgesehen. Allein das Reich besaß fortan das Recht der Außenpolitik und des Krieges und Friedens (§§ 6, 10). Die Vorschriften über das Reichsheer (§§ 11–17) waren kompliziert. Der Siebzehnerentwurf hatte in seinem § 3 c das Heerwesen lapidar der Reichsgewalt zugewiesen. Da das kaum durchsetzbar erschien, hatte man daran während der Verfassungsarbeit Abstriche gemacht. Jetzt hieß es im § 11, daß die gesamte bewaffnete Macht Deutschlands der Reichsgewalt zur Verfügung stehe. Den Ländern verblieb nach § 13 die Verfügung über ihre bewaffnete Macht, „soweit dieselbe nicht für den Dienst des Reiches in Anspruch genommen wird“. Das Reichsheer sollte sich mithin aus den Kontingenten der Einzelstaaten zusammensetzen. Aber der Bewegungsspielraum der Länder war doch klein. Über die Stärke und Beschaffenheit des Reichsheeres sollte ein Wehrgesetz bestimmen, das für ganz Deutschland die gleiche Wehrverfassung gewährleisten mußte (§§ 12, 16). Der Reichsgewalt ausschließlich wurde die Wehrgesetzgebung zugewiesen, sie hatte das alleinige Organisationsrecht, und sie enthielt natürlich das Kontrollrecht über die Durchführung der einschlägigen Reichsgesetze durch die Länder (§ 13). So verblieben den Bundesstaaten doch nur administrative Befugnisse, deren wichtigste die Personalpolitik war. Die Reichsgewalt erhielt die Kompetenz, Reichsfestungen und Küstenverteidigungswerke anzulegen und vorhandene Festungen gegen Entschädigung zu Reichsfestungen zu erklären (§ 18). Die Seemacht war ausschließlich Sache des Reiches (§ 19). In die Zuständigkeit des Reiches fielen die Rechtsverhältnisse der Wasserstraßen (§§ 24–27), der Eisenbahnen und Landstraßen (§§ 28, 31) und das Post- und Telegraphenwesen (§§ 41, 42), es hatte ausschließlich über das Zollwesen und die gemeinsamen Produktions- und Verbrauchssteuern zu bestimmen (§§ 34–36), und es war zuständig für die Gesetzgebung über Handel, Schifffahrt, Gewerbe, Patente und Urheberrecht (§§ 38–40), über Münze, Maß und Gewicht und das Bankwesen (§§ 45–47). Reichten die Einkünfte aus Zöllen und gemeinsamen indirekten Steuern nicht aus, so konnte es eine Umlage bei den Ländern ausschreiben, also Matrikularbeiträge erheben, Anleihen aufnehmen und in außerordentlichen Fällen Reichssteuern auflegen; damit waren direkte Steuern gemeint (§§ 50, 51). Dem

Wunsch der Länder, das Reich ganz auf Matrikularbeiträge zu beschränken und ihm das selbständige Besteuerungsrecht zu nehmen, war die Nationalversammlung nicht gefolgt. Auf den vorgenannten Gebieten verblieben den Ländern nur Verwaltungskompetenzen; dabei waren sie der Oberaufsicht des Reiches unterworfen.

Außerordentliche Bedeutung konnte die Vorschrift erlangen, daß die Reichsgewalt „die kraft der Reichsverfassung allen Deutschen verbürgten Rechte oberaufsehend zu wahren“ hatte (§ 53). Sie hatte für den Reichsfrieden Sorge zu tragen und erhielt dazu außerordentliche Vollmachten, deren Einzelheiten besonderer Gesetzgebung überwiesen wurden (§§ 54, 65). Das Reich sollte ferner die Normen über Erwerb und Verlust der Reichs- und Staatsbürgerschaft aufstellen und Gesetze über das Heimatrecht, das Vereins- und Versammlungswesen, die Anerkennung öffentlicher Urkunden, über das Gesundheitswesen erlassen (§§ 57–61). Es sollte durch Schaffung allgemeiner Gesetzbücher über bürgerliches Recht, Handels- und Wechselrecht, Strafrecht und gerichtliches Verfahren die Rechtseinheit des deutschen Volkes begründen (§ 64). Schließlich hatte es das Recht, die Dienstverhältnisse der Reichsbeamten zu regeln (§ 67). Auch außerhalb des Abschnittes II werden Reichskompetenzen genannt: das Reich war zuständig für die Reichsgerichtsbarkeit und für die Errichtung von Admiralitäts- und Seegerichten (§§ 126, 128, 129). § 62 sprach eine allgemeine Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Reiches aus, soweit es zur Ausführung der dem Reich verfassungsmäßig übertragenen Befugnisse und zum Schutz der ihm überlassenen Anstalten nötig war. Der § 63 gab dem Reich die Kompetenz-Kompetenz, es durfte also die erforderlichen Gesetze erlassen, wenn es im Gesamtinteresse Deutschlands bestimmte Einrichtungen und Maßregeln für notwendig hielt. Allerdings war dazu eine verfassungsändernde Mehrheit erforderlich. Diese Erschwerung des Gesetzgebungsverfahrens war eine Konzession an die Länder, die für ersatzlose Streichung des § 63 eingetreten waren. Nach § 66 brach Reichsrecht Landesrecht.

Abschnitt III regelte in den §§ 68–84 die Verhältnisse des Reichsoberhauptes. Diese Würde wurde unter dem Titel „Kaiser der Deutschen“ (§ 70) „einem der regierenden deutschen Fürsten übertragen“ (§ 68), sie war in seinem Hause im Mannesstamm nach dem Recht der Erstgeburt erblich (§ 69). Die Person des Kaisers war unverletzlich; der Kaiser „übte die ihm übertragene Gewalt durch verantwortliche, von ihm ernannte Minister“ aus (§ 73), alle seine Regierungshandlungen bedurften zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung von wenigstens einem der Reichsminister (§ 74). Der Kaiser vertrat das Reich völkerrechtlich, erklärte Krieg und Frieden, schloß Bündnisse und Verträge, und zwar unter Mitwirkung des Reichstags, soweit die Verfassung das vorsah, er berief und schloß den Reichstag und konnte das Volkshaus auflösen (§§ 75–79). Die gesetzgebende Gewalt übte er in Gemeinschaft mit dem Reichstag aus, er hatte also das Recht der Gesetzesinitiative und der (durch § 101 eingeschränkten) Zustimmung zu den Parlamentsbeschlüssen (§ 80), er hatte ferner das Begnadigungsrecht (§ 81), den Oberbefehl über die bewaffnete Macht (§ 83) und insgesamt die Regierungsgewalt in allen Angelegenheiten des Reiches nach Maßgabe der Reichsverfassung (§ 84).

Abschnitt IV besprach in den §§ 85–124 eingehend den Reichstag. Etliche dieser Vorschriften waren die unmittelbare Antwort auf die vielen Schwierig-

keiten mit den Regierungen im Frühkonstitutionalismus. Die Paulskirche schuf ein Zweikammerparlament. Das Staatenhaus umfaßte 192 Mitglieder (§ 87), die zur Hälfte durch die Regierungen und zur Hälfte durch die Volksvertretungen der betreffenden Staaten zu ernennen waren. Bestand ein Staat aus „mehreren Provinzen oder Ländern mit abgesonderter Verfassung oder Verwaltung“, so fiel das Ernennungsrecht den Provinzialvertretungen zu (§ 88); das galt etwa für Preußen oder die österreichischen Erbländer. Bei Ländern mit nur einem Mitglied wählte es die Volksvertretung aus einem Dreivorschlag der Regierung aus; auf dieselbe Weise sollte in denjenigen Staaten, die eine ungerade Zahl von Mitgliedern stellten, „hinsichtlich des letzten derselben“ verfahren werden (§ 89). So konnten die Regierungen 83 Angehörige des Staatenhauses unmittelbar auswählen und auf die Entsendung weiterer 26 maßgeblichen Einfluß ausüben. Das Mandat galt für sechs Jahre, und zwar dergestalt, daß alle drei Jahre die Hälfte der Mitglieder ausgetauscht wurde (§ 92). Die Abgeordneten des Volkshauses sollten entsprechend den Vorschriften des Reichswahlgesetzes das erste Mal für vier, sodann immer für drei Jahre gewählt werden (§ 94). Ansonsten wurde auf das Reichswahlgesetz verwiesen. Die Mitglieder beider Häuser erhielten Diäten (§ 95) und besaßen ein freies Mandat (§ 96). Jedes Haus hatte das Recht der Gesetzesinitiative, der Beschwerde, der Adresse, der Erhebung von Tatsachen und der Ministeranklage (§ 99), im Staats- wie im Volkshaus war für einen Beschluß die Teilnahme der Hälfte der gesetzlichen Mitglieder und einfache Stimmenmehrheit erforderlich (§ 98), für einen Reichstagsbeschluß war die Übereinstimmung beider Häuser nötig (§ 100). Fand ein Parlamentsbeschluß nicht die Zustimmung der Reichsregierung, so erlangte er gleichwohl Gültigkeit, wenn er in drei unmittelbar aufeinander folgenden Sitzungsperioden unverändert wiederholt wurde (§ 101). Reichstagsbeschlüsse waren vorgeschrieben bei Erlaß, Aufhebung, Abänderung oder Auslegung von Reichsgesetzen, bei der Bestimmung des Etats und der Aufnahme von Anleihen, bei völkerrechtlichen Verträgen, soweit sie das Reich betrafen, und in einigen anderen Fällen (§ 102). Bei der Festsetzung des Etats hatte das Volkshaus die entscheidende Stimme; die Haushaltsperiode betrug ein Jahr (§ 103). Es zeugt von einer kritischen Bewertung der Parlamente, daß Ausgabenbewilligungen nur auf Antrag der Reichsregierung erfolgen durften (§ 103). Offenbar erwartete man von der Exekutive mehr Bereitschaft zur Sparsamkeit als von der Legislative. Beginn und Ende der Sitzungsperioden waren dem Kaiser anheimgegeben; nur bei der Vertagung des Reichstages oder eines der beiden Häuser war die parlamentarische Zustimmung erforderlich; das Volkshaus konnte durch den Kaiser aufgelöst werden (§§ 104–109). Die weiteren Vorschriften dieses Abschnittes behandelten Fragen der Geschäftsordnung und die Rechte der Parlamentarier. Natürlich bestand Geschäftsordnungs-Autonomie. Die Immunität war nachdrücklich unterstrichen (§§ 117–120). Nahm ein Mitglied des Volkshauses ein Amt oder eine Beförderung im Reichsdienst an, so hatte es sich zur Neuwahl zu stellen (§ 124). Das galt auch für Abgeordnete, die zu Ministern ernannt wurden. Die Reichsminister hatten in beiden Häusern das Recht auf jederzeitiges Gehör; auf Verlangen waren sie zum Erscheinen und zur Auskunftserteilung verpflichtet (§§ 121–123).

Abschnitt V umschrieb in den §§ 125–129 die Kompetenzen und die Organisation der Reichsgerichtsbarkeit. In die Zuständigkeit des Reichsgerichts

gehörten Konflikte zwischen Reich und Ländern, Verfassungsstreitigkeiten im Reich und in den Einzelstaaten, Klagen einzelner Bürger wegen Verletzung der Reichsverfassung oder, unter besonderen Umständen, der Landesverfassung sowie wegen Justizverweigerung, Klagen gegen Reichs- und Landesminister, Hoch- und Landesverrat gegen das Reich und schließlich Klagen gegen den Reichsfiskus und in bestimmten Fällen auch gegen den Landesfiskus.

Abschnitt VI (§§ 130–189) enthielt einen umfassenden Grundrechtskatalog, der sich nicht auf die Aufzählung der klassischen bürgerlichen Freiheitsrechte beschränkte, sondern in vielen Fällen darüber hinauswies und damit ein umfassendes Programm zur Modernisierung von Reich und Ländern auf dem Wege der Gesetzgebung fundierte. Die Aufnahme von Grundrechten in die Verfassung war für die Paulskirche eine Selbstverständlichkeit. Der Umfang des Katalogs und das Bestreben, die Grundrechte möglichst zu sichern, waren aber wesentlich auch bestimmt von den Erfahrungen der drei Jahrzehnte seit 1819. Ausdrücklich wurde erklärt, daß sie den Verfassungen der Länder zur Norm dienen sollten und durch Verfassung oder Gesetzgebung eines Einzelstaates nicht aufgehoben oder beschränkt werden dürften (§ 130). Wieweit sie dem Zugriff des Reichsgesetzgebers unterlagen, wurde nicht eigens gesagt. Indessen wurde nur bei wenigen Grundrechten ein Gesetzesvorbehalt angefügt, so in § 133 (Freizügigkeit), § 140 (Unverletzlichkeit der Wohnung), § 142 (Briefgeheimnis), § 145 (Kulturfreiheit), § 147 (kirchliche Autonomie), § 164 (Enteignung) und § 165 (Freiheit des Grundstücksverkehrs). Daraus ist zu schließen, daß die übrigen Grundrechte von den Verfassungsvätern als unantastbar angesehen wurden. Nur für die Pressefreiheit (S. 143), die im 19. Jahrhundert als Grundfreiheit schlechthin galt, schrieben sie das ausdrücklich in die Verfassung: „Die Preßfreiheit darf unter keinen Umständen und in keiner Weise durch vorbeugende Maßregeln, namentlich Zensur, Konzessionen, Sicherheitsbestellungen, Staatsauflagen, Beschränkungen der Druckereien und des Buchhandels, Postverbote oder andere Hemmungen des freien Verkehrs beschränkt oder aufgehoben werden.“ Das verheißene Pressegesetz hatte mithin im wesentlichen Pressevergehen zu definieren und deren juristische Verfolgung zu regeln.

Jeder Deutsche genoß das Reichsbürgerrecht, Freizügigkeit, Gewerbefreiheit und Auswanderungsfreiheit (§§ 132, 133, 136). Alle Deutschen waren vor dem Gesetz gleich; der Adel als Stand wurde aufgehoben, jedes Standesvorrecht abgeschafft, der öffentliche Dienst allen dazu Befähigten gleich zugänglich gemacht, die Gleichheit der Wehrpflicht verbürgt und Stellvertretung dabei ausgeschlossen (§ 137). Die Todesstrafe wurde (mit Ausnahme der kriegs- und seerechtlichen Vorschriften) aufgehoben (§ 139). Viel Raum widmete die Verfassung einer eingehenden Garantie der persönlichen Freiheit (§ 138). Die Wohnung wurde für unverletzlich erklärt, das Briefgeheimnis, die Meinungs- und Pressefreiheit, das Petitionsrecht, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit wurden gewährleistet (§§ 140–143, 159, 161, 162).

Die Verkündung der vollen Glaubens- und Gewissensfreiheit war für die Verfassungsväter selbstverständlich. Die Religionsgesellschaften durften ihre Angelegenheiten im Rahmen der allgemeinen Staatsgesetze selbständig ordnen und verwalten. Ein Zwang zu kirchlichen Handlungen durfte nicht stattfinden; die Zivilehe wurde eingeführt (§§ 144, 145, 148, 150). Die Wissenschaft

und ihre Lehre waren frei (§ 151). Das Schulwesen wurde der Oberaufsicht des Staates unterstellt, die geistliche Schulaufsicht auf den Religionsunterricht begrenzt. Bei entsprechender Befähigung hatte jeder Deutsche das Recht zur Gründung von Privatschulen (§§ 152-154). Die öffentlichen Lehrer erhielten das Recht von Staatsdienern, für die Volksschule und die niederen Gewerbeschulen wurde jedes Schulgeld abgeschafft, es bestand die Freiheit der Berufswahl (§§ 156-158).

Das Eigentum war unverletzlich, Enteignung durfte nur zum gemeinen Besten und gegen gerechte Entschädigung stattfinden (§ 164). Jeder Grundeigentümer konnte seinen Grundbesitz frei teilen und veräußern (§ 165). Jeder Untertänigkeits- und Hörigkeitsverband hörte auf, die Patrimonialgerichtsbarkeit und die grundherrliche Polizei sowie die daraus fließenden Abgaben wurden entschädigungslos beseitigt, alle anderen auf Grund und Boden haftenden Abgaben und Leistungen für ablösbar erklärt (§§ 166-168). Familienfideikomisse und Lehnsverbände waren durch die Landesgesetzgebung aufzuheben (§§ 170, 171). Endlich wurde eine gerechte Ordnung der Besteuerung vorgeschrieben (§ 173).

Die abschließenden Paragraphen der Grundrechte regelten sorgsam die Unabhängigkeit der Rechtspflege (§§ 174-183), verbürgten den Gemeinden die Selbstverwaltung (§ 184), schrieben den Einzelstaaten Verfassungen mit Parlamenten vor, wobei die Volksvertretungen eine entscheidende Stimme bei Gesetzgebung und Besteuerung haben mußten (§§ 186, 187), und gewährleisteten „den nicht deutsch redenden Volksstämmen Deutschlands . . . ihre volkstümliche Entwicklung . . ., namentlich die Gleichberechtigung ihrer Sprache“ in Kirche, Unterricht, innerer Verwaltung und Justiz, soweit ihr geschlossenes Sprachgebiet reichte (§ 188). Ausdrücklich wurde jeder deutsche Staatsbürger auch in der Fremde unter den Schutz des Reiches gestellt (§ 189).

Abschnitt VII war der Gewähr der Verfassung gewidmet. Der Kaiser und die Reichsbeamten hatten beim Amtsantritt einen Eid auf die Reichsverfassung abzulegen (§§ 190, 191); erst danach konnte der Kaiser Amtshandlungen vornehmen. Für die Beamten hätte das zu erlassene Reichsbeamtengesetz zweifellos eine entsprechende Vorschrift enthalten. Wer zu einem Eid auf eine Landesverfassung verpflichtet war, wurde gleichzeitig auch auf die Reichsverfassung vereidigt (§ 193). Ebenso waren die Reichstagsabgeordneten zu einem Verfassungseid verpflichtet (§ 113). Änderungen der Reichsverfassungen waren nur möglich, wenn in jedem der beiden Häuser des Reichstags bei Anwesenheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitglieder bei zwei Abstimmungen mit mindestens acht Tagen Abstand eine Mehrheit von zwei Dritteln der Anwesenden erreicht wurde. Der Kaiser hatte auch in diesen Fragen nur ein aufschiebendes Veto (§ 196). Änderungen in der Regierungsform eines Einzelstaates durften nur mit Zustimmung der Reichsgewalt erfolgen, wobei die für eine Änderung der Reichsverfassung vorgeschriebenen Formen einzuhalten waren; damit sollte die Monarchie geschützt werden. Keine Bestimmung in der Verfassung oder den Gesetzen der Einzelstaaten durfte mit der Reichsverfassung in Widerspruch stehen (§§ 195, 194).

In den Bereich des Verfassungsschutzes gehörten auch die Vorschriften über das Reichsgericht in § 126 und die dem Kaiser in § 82 auferlegte, in den §§ 54-56 geregelte Wahrung des Reichsfriedens durch Reichsexekution und Reichsintervention. Dabei waren die Befugnisse des Kaisers durchaus be-

schränkt. Er durfte die Reichsexekution nur anwenden, wenn ein deutscher Staat von einem anderen in seinem Frieden gestört oder gefährdet, oder wenn die Verfassung eines deutschen Staates gewaltsam aufgehoben oder verändert wurde und unverzügliche Hilfe durch Anrufen des Reichsgerichts nicht zu erwarten war. In allen anderen Fällen, in denen ein Land die ihm von der Reichsverfassung auferlegten Pflichten nicht erfüllte, war der Weg über das Reichsgericht vorgeschrieben. Die Reichsintervention war zulässig, wenn in einem deutschen Lande die Sicherheit und Ordnung durch Einheimische oder Fremde gestört oder gefährdet wurde. Doch sollte von der Reichsgewalt nur dann eingeschritten werden, wenn die betreffende Landesregierung sie dazu aufforderte, „es sei denn, daß dieselbe dazu notorisch außer Stand ist oder der gemeine Reichsfrieden bedroht erscheint“ (§ 54, 2). Die Skepsis der Nationalversammlung gegenüber einem ausgebauten Ausnahmerecht kam auch in der knappen Regelung des § 197 zum Ausdruck, der die Außerkraftsetzung der Grundrechte über Verhaftung, Haussuchung und Versammlungsrecht bei Krieg oder Aufruhr vorsah, allerdings die parlamentarische Zustimmung verlangte.

*

Das Wahlgesetz vom 12. April 1849 brachte das allgemeine, gleiche, geheime und direkte Wahlrecht der Männer. Jeder unbescholtene Deutsche hatte nach Vollendung des fünfundzwanzigsten Lebensjahres das aktive Wahlrecht, sofern er nicht unter Vormundschaft stand, sich in einem Konkursverfahren befand oder Armenunterstützung bezog. Das passive Wahlrecht besaß jeder aktiv Wahlberechtigte, der seit mindestens drei Jahren Angehöriger eines deutschen Staates war. Gewählt wurde in Person durch Stimmzettel ohne Unterschrift in Wahlkreisen von je 100 000 Einwohnern und zwar direkt durch absolute Mehrheit. Wurde diese Mehrheit verfehlt, war ein zweiter Wahlgang erforderlich. Erbrachte auch er die nötige Majorität nicht, so war in der Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten zu entscheiden, die im zweiten Wahlgang die meisten Stimmen erhalten hatten. Stellvertreter wurden nicht mitgewählt, es wurden gegebenenfalls also Nach- und Ersatzwahlen notwendig.

*

Die große Mehrheit der Paulskirche wollte einen zur Machtentfaltung nach außen fähigen nationalen Bundesstaat schaffen. Die 197 Paragraphen der Verfassung waren von diesem Geist durchdrungen; insofern entsprach das Werk der Nationalversammlung ihren Absichten. Es hatte allerdings einige schwache Punkte. Sie lagen insbesondere in der Unbestimmtheit bei zentralen Fragen.

Hier ist zunächst auf das fast völlige Schweigen über die Reichsregierung zu verweisen; die wenigen zerstreuten Aussagen über die Minister genügten nicht, deren Stellung klar zu definieren. Besonders problematisch war der Verzicht auf eine eindeutige Festlegung der Ministerverantwortlichkeit im parlamentarischen Sinne. Die Mehrheit der Paulskirche ging offenbar davon aus, daß das Regierungssystem parlamentarisch sein würde, sie hätte gut getan, das auch verfassungsrechtlich zu verankern und nicht formell auf dem Konstitutionalismus zu beharren, so daß alles der weiteren Entwicklung überlassen

blieb. Ob das in § 192 verheißene Ministerverantwortlichkeitsgesetz die Frage konsequent beantwortet hätte, muß angesichts der Überlegungen in der zuständigen Sonderkommission im Sommer 1848 angezweifelt werden. Das ist um so fragwürdiger, als für künftige reguläre Reichstage kaum mit derselben liberalen Stärke wie in der Nationalversammlung zu rechnen war; das Wahlergebnis vom Frühjahr 1848 hatte, da Konservative kaum zum Zuge gekommen waren, doch nur Ausnahmecharakter. Vielleicht wollte der gemäßigte Liberalismus den Parlamentarismus de facto, solange er ihm selbst zugute kam, und sich im übrigen mit dem Festhalten an der konstitutionellen Konstruktion eine Rückzugslinie gegenüber entschiedenem Liberalismus und demokratischem Radikalismus offenhalten. Jedenfalls sollte man das Gesamtgefüge der Verfassung nicht ohne weiteres als Weichenstellung in Richtung einer fortschreitenden Parlamentarisierung ansehen⁸⁹; wahrscheinlicher waren heftige Kämpfe um das Regierungssystem, deren Dauer und Ausgang nicht abzuschätzen ist, man berücksichtige nur die politischen Anschauungen Friedrich Wilhelms IV. von Preußen. Zwar hatten Linke und linke Mitte sich nach Kräften bemüht, die Stellung des Kaisers zu schwächen, aber mit dem Auflösungsrecht besaß er, wie die Erfahrungen nach 1871 zeigen, eine scharfe Waffe, und auch das Suspensivveto war nicht nur eine Formalität. Immerhin mußte der Reichstag, also Staatenhaus und Volkshaus, den kaiserlichen Einspruch dreimal zurückweisen. Eine politische Gleichrichtung der beiden Häuser war nach der Art ihres Zustandekommens nicht ohne weiteres zu erwarten.

Politische Schwierigkeiten konnten sich auch aus dem Verzicht auf eine eindeutige Aussage über die Unantastbarkeit der Grundrechte ergeben. In hohem Maße konfliktträchtig war auf jeden Fall der in vielen Paragraphen der Verfassung enthaltene Zwang zu einer tiefgreifenden Revision der einzelstaatlichen Rechtsverhältnisse. In diesem Zusammenhang ist auch § 53 zu sehen, der dem Reich die Oberaufsicht über die allen Deutschen verbürgten Rechte gab. Unter Berufung auf diese Vorschrift konnte sich die Reichsgewalt praktisch in alle Bereiche der einzelstaatlichen Politik einmischen, berührten die Grundrechte doch alle Lebensverhältnisse. Schließlich war das Reich bei der Fülle seiner Kompetenzen mit den Regelungen gemäß §§ 49–51 unterfinanziert. Auch das konnte innere Erschütterungen nach sich ziehen. Wäre die Verfassung in Kraft getreten, so hätte es vermutlich langer Sturmjahre bedurft, ehe das von ihr gewollte politische Kräftespiel wirklich durchgesetzt war.

Insgesamt war das Verfassungswerk nicht nur auf der Höhe der Zeit, es wies in vielen Punkten weit in die Zukunft. Das betrifft vor allem zwei Bereiche, den Grundrechtskatalog und die Stellung des Parlaments. Den Bewohnern des Reiches wurden nicht nur individuelle, sondern auch kollektive Grundrechte verbürgt: Nationalitätenschutz, Selbstverwaltung, Rechts- und Verfassungsstaatlichkeit. Und in wenigen Staaten hatte das Parlament eine so starke Stellung wie nach der Frankfurter Reichsverfassung. In Belgien etwa, das die bis dahin modernste Verfassung der monarchischen Staaten Europas besaß, mußte es sich mit dem absoluten Veto abfinden. Die große Fortschrittlichkeit des Frankfurter Verfassungssystems wird schließlich durch das Wahlrecht belegt, wengleich diese Regelungen nicht auch formal Bestandteil der Verfassung waren.

X. Das Schicksal der Reichsverfassung

Das so mühsam erarbeitete Verfassungswerk blieb auf dem Papier. Während das preußische Kabinett für eine bedingte Zustimmung eintrat und sich in diesem Sinne am 2. April auch gegenüber beiden Kammern äußerte, hielt der König die Annahme des Kaisertitels „unter allen Umständen für unangemessen“⁹⁰. Im Frühjahr 1848 hatte er Dahlmann geschrieben, es erscheine ihm als „nicht denkbar, daß das Erbe von dreißig römischen Kaisern, der österreichischen Erbkaiser nämlich, diesem gekürten Oberhaupt den Rang cediert“, und er sei nicht bereit, die Reichskrone anzunehmen, solange noch Hoffnung vorhanden sei, das ganze Deutschland zusammenzuhalten und das Haupt des Erzhauses wieder zum Haupt Deutschlands zu machen⁹¹. Daran hielt er auch jetzt noch grundsätzlich fest und verlangte deshalb Beratungen der deutschen Regierungen einschließlich der Österreicher. Der Kaiserdeputation der Paulskirche, die am 3. April vor ihn trat, antwortete er mithin zurückhaltend: das Angebot der Paulskirche habe ihn tief ergriffen, der Ruf gebe ihm ein Anrecht, dessen Wert er zu schätzen wisse, aber Deutschlands Einheit könne nicht aufgerichtet werden, würde er ohne das Einverständnis der Fürsten und Freien Städte Entschlüsse fassen. Die Deputation war nicht geneigt, die soeben fertiggestellte Verfassung wie Friedrich Wilhelm IV. als Entwurf zu betrachten, über den noch verhandelt werden könne. Sie betonte, daß die Einladung zur Annahme der Wahl auf der Grundlage der Reichsverfassung erfolgt sei, wertete die Antwort des Königs deshalb als Ablehnung und kehrte nach Frankfurt zurück⁹².

*

Der April war erfüllt von vielfältigen Bemühungen sowohl der preußischen Regierung wie der Nationalversammlung und des Reichsministeriums, einen Ausweg aus der Situation zu finden. Der preußische Außenminister machte in einer Zirkulardepesche an die deutschen Staaten vom 3. April deutlich, daß der König bereit sei, an die Spitze eines Bundes zu treten, der aus denjenigen Staaten zu bilden sei, die sich ihm freiwillig anschlössen. Die Nationalversammlung bekräftigte am 11. April ihren Willen, an der Reichsverfassung in der von ihr verabschiedeten Form festzuhalten⁹³. Nach eingehenden Debatten in Ausschuß und Plenum beschloß sie zwei Wochen später, diejenigen deutschen Regierungen zur Anerkennung der Reichsverfassung aufzufordern, die dazu bis dahin noch nicht bereit gewesen waren. Das war nur noch eine Minderheit, denn 28 Mittel- und Kleinstaaten hatten schon Mitte des Monats in einer unter Mitwirkung des Reichsministeriums formulierten Kollektivnote an Preußen ihr Einverständnis mit der Kaiserwahl und der Reichsverfassung bekundet. Unlängst hatte sich auch der württembergische König dazu durchgerungen. Immer noch fehlten außer Österreich aber Preußen, Sachsen, Bayern und Hannover sowie sechs Kleinstaaten. Geling es, Preußen zu gewinnen, hätten die Regierungen der drei Mittelstaaten sich dem Druck der öffentlichen Meinung nicht länger widersetzen können und ebenfalls ihre Einwilligung geben müssen. Danach wäre die Konstituierung Deutschlands eine Frage der europäischen Großmächte geworden; Österreich allein konnte die Entwicklung dann nicht mehr aufhalten. Es wäre nicht aussichtslos gewesen, für Kleindeutschland außenpolitischen Rückhalt zu suchen⁹⁴. Die Hoff-

Die deutsche verfassunggebende Nationalversammlung hat beschlossen, und verkündigt als Reichsverfassung:

Verfassung des deutschen Reiches.

Abchnitt I. Das Reich.

Artikel I.

§. 1.

Das deutsche Reich besteht aus dem Gebiete des bisherigen deutschen Bundes.
Die Festsetzung der Verhältnisse des Herzogthums Schleswig bleibt vorbehalten.

§. 2.

Hat ein deutsches Land mit einem nichtdeutschen Lande dasselbe Staatsoberhaupt, so soll das deutsche Land eine von dem nichtdeutschen Lande getrennte eigene Verfassung, Regierung und Verwaltung haben. In die Regierung und Verwaltung des deutschen Landes dürfen nur deutsche Staatsbürger berufen werden.

Die Reichsverfassung und Reichsgesetzgebung hat in einem solchen deutschen Lande dieselbe verbindliche Kraft, wie in den übrigen deutschen Ländern.

§. 3.

Hat ein deutsches Land mit einem nichtdeutschen Lande dasselbe Staatsoberhaupt, so muß dieses entweder in seinem deutschen Lande residiren, oder es muß auf verfassungsmäßigem Wege in demselben eine Regentschaft niedergesetzt werden, zu welcher nur Deutsche berufen werden dürfen.

§. 4.

Abgesehen von den bereits bestehenden Verbindungen deutscher und nichtdeutscher Länder soll kein Staatsoberhaupt eines nichtdeutschen Landes zugleich zur Regierung eines deutschen Landes gelangen, noch darf ein in Deutschland regierender Fürst, ohne seine deutsche Regierung abzutreten, eine fremde Krone annehmen.

§. 5.

Die einzelnen deutschen Staaten behalten ihre Selbstständigkeit, soweit dieselbe nicht durch die Reichsverfassung beschränkt ist; sie haben alle staatlichen Hoheiten und Rechte, soweit diese nicht der Reichsgewalt ausdrücklich übertragen sind.

197. Hermann Ziercke Abgeordneter für den Wahlbezirk Minden im Reichstagen.
198. Johann Kasperowicz, Abgeordneter für Lissa
199. Carl Gustav Theodor Fiedel und Schering
200. Carl Theodor Gravenhorst aus Lüneburg, Abgeordneter des 11. Jahres Wahlbezirk
201. Gustaf Höpken aus Hattungen, Abgeordneter für den Wahlbezirk ^{Stettin} ~~Stettin~~
202. Carl v. Ramm, Abgeordneter für die Wahlbezirk in Danzig.
203. Albert Springer aus Wien. Abg. Nr. 7, Wahlbezirk 21. 6.
204. ¹⁹⁾ Johann Schaller aus Nürnberg Abgeordneter für die Wahlbezirk
205. Karl Bernhardt aus Kassel für den ersten Reichstagen Wahlbezirk.
206. Dr. Carl Niebuhr aus Lübeck, Abg. Nr. 11, Wahlbezirk 17.
207. G. v. Dierckx aus Vervins Abg. für Cöln

Titelseite der 1848 erarbeiteten Verfassung. Unter Nr. 205 zeichnet Karl Bernhardt.
Fotos: Handschriftenabteilung der Gesamthochschul-Bibliothek Kassel

nungen der Nationalversammlung und des Reichsministeriums, Preußen werde doch noch einlenken, wurde jedoch schnell zerstört. Am 28. April teilte der preußische Ministerpräsident dem Bevollmächtigten seines Landes bei der Zentralgewalt mit, daß der König sich endgültig entschlossen habe, die ihm angebotene Kaiserkrone abzulehnen.

Bei der Zurückweisung der Krone spielten emotionale Faktoren eine große Rolle, so die tief eingewurzelte Überzeugung vom Recht des Gottesgnadentums⁹⁵ oder die romantische Anhänglichkeit an Österreich. Wichtiger waren jedoch andere Motive. Das Preußen von der Nationalversammlung abverlangte Opfer, sich selbst aufzugeben, war zu groß. In der Erklärung des Ministerpräsidenten Graf Brandenburg vom 28. April kam das klar zum Ausdruck. Preußen hatte zwischen der ersten und der zweiten Lesung der Verfassung darauf hingewirkt, daß die Zuständigkeit der Bundesgewalt genauer begrenzt und die Existenz der Einzelstaaten als selbständige Organe möglichst gewahrt würde. Diese Wünsche fand es nicht berücksichtigt. Ja, die Situation war noch schwieriger geworden. „Die weitgehenden Bestimmungen des ersten Entwurfes über die Befugnisse der Reichsgewalt zum Eingreifen in fast alle inneren Verhältnisse der einzelnen Länder, welche eine selbständige Verwaltung der letzteren unmöglich machen und sie mit der Zeit absorbieren würden, sind nicht beseitigt worden. Die in der Verfassung aufgenommenen Grundrechte enthalten einzelne, so tief eingreifende und in mancher Hinsicht noch zweifelhafte Grundsätze, daß es bedenklich erscheinen muß, dieselben als für alle Zeiten bindend, den einzelnen Staaten aufzudrängen.“ Daneben wurde der Wegfall des Reichsrates und die Aufnahme des suspensiven Vetos beklagt. Damit sei „das konstitutionell-monarchische . . . Prinzip in seinem Wesen bedroht, und in Verbindung mit dem alle Schranken niederwerfenden Wahlgesetz erhält die ganze Verfassung dadurch einen Charakter, welcher sie nur als Mittel erscheinen läßt, um allmählich und anscheinend auf legalem Wege die oberste Gewalt zu beseitigen und die Republik einzuführen“⁹⁶.

*

Dies waren die Punkte, die das Verfassungswerk scheitern ließen. Die Paulskirche berücksichtigte während ihrer Arbeit das Lebensinteresse der Einzelstaaten zu wenig, sie lebte während vieler Monate in einem Traumland. Der Anspruch des Vorparlaments, die Verfassungsgebung „einzig und allein“ der Nationalversammlung zuzuweisen, war die erste fehlerhafte Grundentscheidung. Es entsprach einer falschen Lagebeurteilung, daß die Paulskirche unbeirrt an diesem Kurs festhielt und schließlich ganz folgerichtig den Bundestag beseitigte. Damit verzichtete sie ohne Not auf eine Institution, über die sie, vermittelt durch die Reichsregierung, regelmäßig Fühlung mit den Ländern halten und ihre Beschlüsse so stärker am Durchsetzbaren ausrichten konnte, die ihr aber auch die Möglichkeit gab, die Einzelstaaten gerade durch die Zusammenarbeit fester an sich zu binden. Statt ihre Ansprüche derart zu unterstreichen, hätte die Paulskirche sich im Juli 1848 der Einsicht öffnen müssen, daß sie sich nicht zu sehr von den Gliedstaaten abschotten durfte. Darauf verwiesen unübersehbare Vorgänge. Der Huldigungserlaß des Reichskriegsministers wurde in Preußen nicht befolgt, weil die in Berlin regierenden gemäßigten Liberalen – Parteifreunde der Männer des Casino – davon

schwere Erschütterungen befürchteten, und wegen des Gesetzes über die provisorische Zentralgewalt wurde das Frankfurter Parlament in der preußischen Nationalversammlung scharf angegriffen. Auch Politiker der Linken warnten vor einer Mediatisierung Preußens. Man wollte den König nicht zum ‚Präfekten‘ der größten deutschen Provinz werden lassen, wie der Abgeordnete v. Sydow von der Rechten sagte⁹⁷.

Mit dem Beharren auf dem „Einzig-und-allein“ waren die Weichen nicht definitiv falsch gestellt; es wäre nur darauf angekommen, zum gegebenen Zeitpunkt das Gespräch mit den Ländern zu suchen. Daß die Einsicht in die Notwendigkeit dessen nie aufkam, war der entscheidende Fehler der maßgeblichen Männer in der Nationalversammlung. Die Politiker der Paulskirche erwachten selbst dann nicht aus ihren Träumen von einem von Frankfurt aus geführten gründlich erneuerten machtvollen Gesamtdeutschland, als sich Schwarzenberg im März 1849 durch Erlaß der österreichischen Verfassung schroff gegen sie stellte. Als der Frankfurter Verfassungsausschuß über die daraus zu ziehenden Konsequenzen verhandelte, sah etwa Wigard keine überwiegenden Gründe, die ihn „aus dem ruhigen Weg bringen könnten“; nach weiteren Mitteilungen Welckers wollte er am folgenden Tage scharf gegen Österreich vorgehen. Das kommentierte Scheller, Abgeordneter für Frankfurt/Oder und dort hoher Richter, mit der Bemerkung, zum Kriege brauche man Soldaten und Geld, beides sei aber nicht da. „Stellen wir nur erst unsere Verfassung fest und den Kaiser an die Spitze, und alles wird sich finden.“ Beseler glaubte, die Nation zu beherrschen, wenn groß und schnell gehandelt würde. Er wollte mit Österreich nur sprechen, „wenn wir stark sind, den Säbel in der Faust und Kanonen hinter uns“. Dann werde auch die Unionsakte zustande kommen. Welcker meinte, die Hauptsache sei, daß Preußen sich mit Freudigkeit an die Spitze stelle. Römer hoffte auf den Fall Schwarzenbergs und die Erhebung der österreichischen Provinzen. Dem schloß sich August Hergenhahn, Führer der nassauischen Liberalen und seit April 1848 dort leitender Minister, an: Werde die jetzige Regierung in Wien gestürzt, so sei das eine Revolution gegen die Dynastie. „Und dann ist kein Grund, warum der österreichische Bundesstaat sich nicht so gut wie andere deutsche Staaten unterordnen sollte“⁹⁸. Dieser allgemeine Optimismus ist erstaunlich. Nur in wenigen Bemerkungen blitzte die Erkenntnis durch, daß man vielleicht in wenigen Wochen mit Schimpf und Schande werde heimziehen müssen. Aber gerade um das zu verhindern, wollte Scheller, der diesen Hinweis machte, Preußen an die Spitze bringen. Daß aber Preußen zu fragen sei, ob es wirklich mit „Freudigkeit“ die Führung übernehmen wollte, wurde nicht überprüft, obwohl von Berlin schon im Februar gemeinsam mit 26 anderen deutschen Regierungen konkrete Abänderungsvorschläge gemacht worden waren⁹⁹. Selbst den Verzicht auf eine sorgfältige Analyse der Lage Mitte März kann man jedoch nicht als den letztlich entscheidenden Fehler der Paulskirche bezeichnen. Die Möglichkeit eines Gesprächs mit Berlin wurde erst durch die Reaktion der Kaiserdeputation auf die Antwort des preußischen Königs vergeben.

Nach der endgültigen Absage des preußischen Königs versuchte die Nationalversammlung die Flucht nach vorn. Mit 190 Stimmen gegen 180 der Linken und der Rechten setzte die erbkaiserrliche Mitte am 4. Mai den Beschluß durch, die Regierungen und die gesetzgebenden Körper der Einzelstaaten, die

Gemeinden und das ganze deutsche Volk dazu aufzufordern, die Verfassung zur Anerkennung und Geltung zu bringen. Der 15. Juli wurde als Tag der Reichstagswahlen, der 22. August als Termin der Parlamentseröffnung bestimmt. Hatte Preußen die Verfassung bis dahin nicht angenommen, sollte das Oberhaupt des größten im Staatenhause vertretenen Landes unter dem Titel eines Reichsstatthalters in die Rechte und Pflichten des Oberhauptes eintreten, dem preußischen König aber seinen Platz räumen, sobald Preußen die Reichsverfassung anerkannt hatte.

Damit war, wenn auch etwas verschleiert, ein Appell an das Volk ausgesprochen. Die Erbkaiserlichen dachten an eine gesetzmäßige Bewegung durch Mobilisierung der öffentlichen Meinung. Allerdings war schwer zu definieren, wie weit die Legalität gehen konnte. In der Pfalz etwa vertraten die Demokraten die Ansicht, daß das Volk sich gegen die reichsverfassungswidrig handelnde bayerische Regierung zur Vollstreckerin der Reichsverfassung machen müsse; die daraus entspringende revolutionäre Unruhe verschärfte sich schnell. Das Reichsministerium sah damit den Boden der Gesetzlichkeit noch nicht aufgegeben, der Reichsverweser war jedoch nicht bereit, eine solche Politik zu decken. So trat das Kabinett Gagern am 10. Mai zurück. Gleichzeitig zerfiel der Weidenbusch. Der linke Flügel orientierte sich wieder nach links; das Casino und die Rechte gerieten in die Minderheit.

In Abkehr von der bisherigen parlamentarischen Praxis berief der Reichsverweser ein Kabinett der Rechten unter dem Milani-Politiker Maximilian Grävell; die parlamentarische Alternative wäre ein Ministerium der Linken gewesen, das den Kampf um die Reichsverfassung forciert hätte. Das war für Erzherzog Johann unannehmbar. Grävell betonte gegenüber dem Plenum, daß der Vollzug der Verfassung ausdrücklich von der Zuständigkeit der Zentralgewalt ausgenommen sei; er werde sich darauf beschränken, allen ungesetzlichen Bewegungen, die die Durchführung der Reichsverfassung zum Vorwand nähmen, entgegenzutreten. Auf Antrag Welckers wurde ein vernichtendes Mißtrauensvotum beschlossen, das Grävell aber nicht beeindruckte. Ein gleichzeitig vorgelegter Gesetzesentwurf über den Zwang zum Rücktritt der Regierung nach dem Verlust des Vertrauens blieb unerledigt.

Inzwischen hatte die Erosion der Paulskirche ein beachtliches Ausmaß angenommen. Viele Abgeordnete waren von sich aus ausgeschieden. Schon im April hatte Schwarzenberg die österreichischen Abgeordneten abberufen, Mitte Mai folgte Preußen mit dem entsprechenden Schritt. Die preußischen Parlamentarier wollten dem nicht Folge leisten. Als aber jetzt die linke Mehrheit der Paulskirche am 19. Mai die Wahl eines dem Parlament allein verantwortlichen Reichsstatthalters beschloß und die Provisorische Zentralgewalt beseitigen wollte, hielten die Erbkaiserlichen die Grenze des Vertretbaren für erreicht. Einen Tag später entschieden sich 65 Mitglieder des Casino, unter ihnen Dahlmann, Droysen und Heinrich v. Gagern, für die Niederlegung ihres Mandats. Sie begründeten ihren Beschluß damit, daß der vorläufige Verzicht auf die Durchführung der Verfassung angesichts eines sonst drohenden Bürgerkrieges das kleinere Übel sei. Nach ihrem Austritt zählte die Nationalversammlung nur noch 190 Abgeordnete, bis zum Monatsende sank die Zahl auf 130. Die Paulskirche war am Ende. Ihre Verlegung nach Stuttgart und ihr Ausharren dort bis zur gewaltsamen Auflösung durch die württembergische Regierung am 18. Juni war nur noch ein

Nachspiel ohne Bedeutung¹⁰⁰. Ebenso hatten die Erhebungen zugunsten der Reichsverfassung in Sachsen, der Pfalz und Baden keine Aussicht auf Erfolg.

XI. Das preußische Unionsprojekt

In dem Schreiben, das der preußische Ministerpräsident Graf Brandenburg am 28. 4. 1849 an den Bevollmächtigten Preußens bei der Zentralgewalt richtete, um die Gründe für die Ablehnung der Reichsverfassung zu erläutern, hieß es, die Nationalversammlung habe es immer noch in der Hand, der Verfassungsangelegenheit eine Wende dahin zu geben, daß die Regierungen sich mit ihr verständigen könnten¹⁰¹. Aber man gab sich in Berlin keinen Illusionen darüber hin, wie wenig aussichtsreich diese Hoffnung war. So lud die preußische Regierung noch am gleichen Tage die einzelstaatlichen Kabinette dazu ein, sich direkt mit ihr über die deutsche Frage zu verständigen. Eine Denkschrift vom 9. Mai beschrieb die vornehmlich von Radowitz bestimmte preußische Konzeption genauer. Zwei Institutionen wurden als notwendig bezeichnet: „der deutsche Bundesstaat und die deutsche Union mit Österreich.“ Anders als durch die Doppeltheit der Organisation erschien die Einlösung der „tief im Herzen der deutschen Nation wurzelnden Forderungen“ nicht möglich, nämlich die Herstellung der Macht und Einheit Deutschlands, die Schaffung einer kräftigen und einheitlichen Exekutivgewalt und die Bildung einer Nationalversammlung. Da Österreich einer Legislative und Exekutive in der von der Mehrheit der Deutschen gewollten Form nicht zustimmen konnte, mußte es zwangsläufig außerhalb des Bundesstaates bleiben, sollte aber durch die Union engstens mit ihm verbunden werden¹⁰². Ein Austritt aus der Union sollte nicht möglich sein, gegenüber dem Ausland sollte das Unionsgebiet als einheitliches Staatsgebiet dergestalt erscheinen, daß ein Angriff auf das eine Mitglied der Union stets auch ein Angriff auf das andere sein würde. Die Union sollte ein gemeinschaftliches Gesandtenwesen aufbauen, die Bundesfestungen übernehmen und möglichst viel Einheitlichkeit auf dem Gebiet des Verkehrs erstreben. Als Organ der Union war an ein ständiges Direktorium in Regensburg unter dem Vorsitz Österreichs gedacht. Damit machte die preußische Regierung sich das Konzept des engeren und weiteren Bundes zu eigen.

Details der Verhandlungen über die Gründung des engeren Bundes brauchen hier nicht zu interessieren. Schon am 17. Mai traten in Berlin Vertreter der fünf deutschen Königreiche zu Besprechungen über den preußischen Vorschlag zusammen. Bayern und Württemberg ließen sich nicht gewinnen, so schlossen nur Preußen, Sachsen und Hannover ein Bündnis zur Schaffung eines deutschen Bundesstaates ab. Der auf dieser bis zum 26. Mai dauernden Konferenz vereinbarte Verfassungsentwurf entsprach wesentlich dem von der Paulskirche knapp neun Wochen zuvor fertiggestellten Text. Von den 195 Paragraphen der in Berlin ausgehandelten Fassung stimmten 119 wörtlich mit den entsprechenden Ziffern der Frankfurter Reichsverfassung überein, 25 waren redaktionell geändert, 50 auch sachlich, zum Teil aber nur geringfügig; nur einer war sachlich gänzlich neu¹⁰³.

§ 1 lautete nun: „Das Deutsche Reich besteht aus dem Gebiet derjenigen Staaten des bisherigen Deutschen Bundes, welche die Reichsverfassung aner-

kennen. Die Festsetzung des Verhältnisses Österreichs zu dem Deutschen Reiche bleibt gegenseitiger Verständigung vorbehalten." Die §§ 2-5 wurden unverändert übernommen; sie warfen nach der Neuformulierung von § 1 keine Probleme mehr auf. Die Frankfurter Regelungen über die Außenpolitik wurden auf Wunsch Hannovers geringfügig abgeschwächt, indem das Wort ‚ausschließlich‘ in § 6 gestrichen wurde¹⁰⁴. Etwas tiefer wurde in die Vorschriften über das Heerwesen eingegriffen. Es blieb bei dem Kontingentsheer, aber die Stellung der Länder wurde gestärkt. Der Reichsgewalt wurde in § 13 nur mehr „die allgemeine Gesetzgebung“ auf diesem Sektor zugewiesen, nicht aber die ausschließliche, sie behielt aber das Recht der fortdauernden Kontrolle. Auch an anderer Stelle wurden die Kompetenzen zugunsten der Länder verschoben. In § 41,2 wurde dem Reich hinsichtlich des Postwesens das Recht der fortdauernden Kontrolle und gegebenenfalls des Eingriffs durch Vollzugsverordnung genommen, die in § 43 der Paulskirchen-Verfassung vorgesehene Möglichkeit, das Postwesen auf das Reich zu übertragen, entfiel ganz. Auch hinsichtlich des Bankwesens wurde die Befugnis des Reiches abgeschwächt (§ 47), dagegen bei den Wasserstraßen verstärkt (§ 24). Gewichtiger als diese Änderungen waren die Neuregelungen beim Finanzwesen. Die Paulskirche hatte das Reich für die Finanzierung seiner Ausgaben auf einen Anteil der Einnahmen aus Zöllen und den gemeinsamen Produktions- und Verbrauchssteuern verwiesen und hilfsweise Umlagen bei den Ländern vorgesehen. Für außerordentliche Fälle hatte sie auch Reichssteuern genehmigt. Der Berliner Verfassungsentwurf engte den finanziellen Spielraum des Reiches dagegen erheblich ein und machte es so grundsätzlich zum Kostgänger der Länder. Nach § 48 sollte sich das Reich „zunächst“ auf Matrikularbeiträge stützen, in außerordentlichen Fällen durfte es nach § 49 auch Anleihen auflegen oder sonstige Schulden machen. Eine erhebliche Stärkung der Länder bedeutete es schließlich, daß die in den §§ 62 und 63 der Frankfurter Reichsverfassung enthaltene Zuständigkeitsvermutung und die Kompetenz-Kompetenz gestrichen wurden.

Friedrich Wilhelm IV. war auf keinen Fall gewillt, den Kaisertitel anzunehmen, und auch die größeren Einzelstaaten waren eher für ein Direktorium. So wurden die Vorschriften über das Reichs-Oberhaupt tiefgreifend umgestaltet. § 65 besagte: „Die Regierung des Reiches wird von einem Reichsvorstande an der Spitze eines Fürsten-Kollegiums geführt.“ Nach der preußisch-sächsisch-hannoverschen Denkschrift vom 11. Juni 1849 zum Vertragsentwurf, die als authentische Interpretation gelten sollte¹⁰⁵, betrachtete man diese Konstruktion als eine „neue selbständige Regierungsform“. Die Funktionen der Reichsregierung sah man in Legislation und Exekutive geschieden. Die legislative Komponente wurde durch § 76 dem Fürsten-Kollegium („Das Fürsten-Kollegium . . . übt die gesetzgebende Gewalt in Gemeinschaft mit dem . . . Reichstage aus“), die exekutiven Funktionen dem Reichsvorstande zugewiesen. „Weder der Reichsvorstand noch das Fürsten-Kollegium stellen für sich allein die Reichsregierung dar; diese existiert erst in der Verbindung beider“¹⁰⁶. Der Reichsvorstand war gleichzeitig Träger der Exekutivgewalt wie Mitglied des Fürstenkollegiums und dort nur primus inter pares, seine Mitgliedschaft hier wirkte auf seine Tätigkeit im exekutiven Bereich zurück, er war auch dort, wie die Denkschrift ausdrücklich bekundete, an die Mehrheitsbeschlüsse des Kollegiums gebunden, hatte sich also hinsichtlich der Vollzugsordnungen,

insofern sie materielle Bedeutung hatten, mit dem Fürstenkollegium zu beraten. Insofern war er ausführendes Organ dieses Gremiums, und dementsprechend sind die Vorschriften der §§ 68 ff., die die üblichen Funktionen eines Staatsoberhauptes umschrieben, zu interpretieren. In wörtlicher Übernahme des § 73,2 der Paulskirchen-Verfassung sah § 69 des Berliner Entwurfs vor, daß der Reichsvorstand die ihm übertragene Gewalt durch von ihm ernannte, verantwortliche Minister auszuüben habe, und § 79 gab dem Reichsvorstand das Recht zur Auflösung des Volkshauses. Bei allem war der Reichsvorstand an das Votum des Fürstenkollegiums gebunden und konnte gemäß § 77 majorisiert werden. Nur bei Entscheidungen, bei denen es auf Schnelligkeit und Freiheit des Entschlusses und die Energie des Handelns ankam, also bei der Kriegführung und in anderen verwandten Ausnahmefällen, sollte der Reichsvorstand nach der Denkschrift selbständig vorgehen können.

Die Verschränkung von Reichsvorstand und Fürstenkollegium im legislativen Bereich war im Abschnitt über den Reichstag noch klarer formuliert. § 99 lautete: „Ein Reichsbeschluß“ – dies ein neu eingeführter Terminus – „kann nur durch die Übereinstimmung beider Häuser einerseits, sowie des Reichsvorstandes und Fürsten-Kollegiums andererseits, gültig zu Stande kommen. Ein Reichstagsbeschluß, welcher die Zustimmung der Reichs-Regierung nicht erlangt hat, darf in derselben Sitzungsperiode nicht wiederholt werden.“ Hier war das in Frankfurt gestrichene absolute Veto wieder eingeführt. Aus dem Abschnitt IV wurden im Berliner Entwurf außer der eben erwähnten tiefgreifenden Änderung des § 99 (= §§ 100 und 101 der Frankfurter Reichsverfassung) die Regelungen hinsichtlich der Zusammensetzung des Staatenhauses und der Finanzgesetzgebung neu gefaßt. Diejenigen Länder, deren Volksvertretung aus zwei Kammern bestand, sollten jeweils die Hälfte der vom Parlament zu benennenden Abgeordneten des Staatenhauses von der Ersten und der Zweiten Kammer bestimmen lassen. Dadurch wurde konservativen Stimmungen ein erleichterter Zutritt zum Staatenhaus gewährt. Beim Haushaltswesen wurden Volks- und Staatenhaus gleichgestellt (§ 86), die Finanzperiode wurde von einem auf drei Jahre verlängert (§ 101,3), die Immunität durch Streichung des § 118 der Frankfurter Reichsverfassung etwas abgeschwächt. Die Vorschriften über das Reichsgericht im Abschnitt V blieben im wesentlichen unangetastet. In § 124 k wurde die Kompetenz des Reichsgerichts bei Anklagen gegen einzelstaatliche Minister nun eingeschränkter interpretiert. In den Grundrechtskatalog des Abschnitts VI wurde mehrfach eingegriffen. In § 128 (= § 130 der Frankfurter Reichsverfassung) hieß es jetzt, daß die Grundrechte den Verfassungen der Einzelstaaten zur Norm dienen und gemäß den dort gegebenen Verhältnissen angewandt werden sollten. Diese Änderung war ein erhebliches Entgegenkommen gegenüber den Staaten. In § 135 wurde nach wie vor gesagt, daß es vor dem Gesetz keinen Unterschied der Stände gebe, aber der Satz „Der Adel als Stand ist aufgehoben“ entfiel. Die in Frankfurt beschlossene Aufhebung der Todesstrafe (dort § 139) wurde rückgängig gemacht (§ 137). Die Pressefreiheit wurde in § 141 etwas zurückhaltender formuliert¹⁰⁷. Auch in § 151 wurde eine Vorschrift der Paulskirche abgeschwächt. War dort die geistliche Schulaufsicht untersagt, so war sie jetzt immerhin möglich. Der Berliner Entwurf sah ausdrücklich ein Versammlungs- und Vereinsgesetz vor; die Paulskirche hatte es bei der – im Berliner Entwurf wörtlich reproduzierten – Formulierung der beiden Grundrechte belassen. Die

Bestimmungen über die Veräußerung und Teilbarkeit von Grundstücken wurden der einzelstaatlichen Gesetzgebung überlassen (§ 163). Der Abschnitt VII, Gewähr der Verfassung, wurde redaktionell an den Abschnitt III angepaßt; auch hier mußten ja der Reichsvorstand und das Fürstenkollegium berücksichtigt werden. Die Katalog der bei Krieg und Aufruhr zeitweise außer Kraft zu setzenden Grundrechte wurde um den Gerichtsstand und die Pressefreiheit erweitert (§ 195).

*

Der Vergleich des Frankfurter Textes mit der in Berlin vorgenommenen Redaktion zeigt, daß ein sehr großer Teil des Frankfurter Verfassungswerkes für Berlin akzeptabel war. Preußen war bereit, einen Bundesstaat mit umfassenden Zuständigkeiten hinzunehmen, nur wollte es eine fortlaufende Unitarisierung über die von der Paulskirche vorgesehene Kompetenz-Kompetenz verhindern und andererseits dafür sorgen, daß die Einzelstaaten Einfluß auf die Reichspolitik behielten. Diesem Ziel dienten namentlich die §§ 76 und 99. Preußen trat dabei sehr zurück; der in Berlin konzipierte Reichsvorstand hatte sehr viel weniger Gewicht als das in Frankfurt beschlossene erbliche Reichsoberhaupt. Diese Zurückhaltung mit Blick auf die Einzelstaaten zeigt, wie sehr Preußen daran gelegen war, Widerständen von Länderseite die Spitze zu nehmen, wie ernsthaft es also am Zustandekommen der revidierten Verfassung interessiert war. Bedenkt man, daß der Reichsgründungsvertrag vom 26. Mai 1849 das Maximum der einzelstaatlichen Vorstellungen enthielt, dann ergibt sich, daß die Paulskirche offenbar Verhandlungsspielraum gehabt hätte, wenn ihre Deputation nicht im April das Gespräch verweigert hätte.

Während Österreich noch im Mai dem Gedanken der Union absagte, fand das Reichsgründungsprojekt bei den Einzelstaaten durchaus Resonanz. Dem von den drei norddeutschen Königreichen geschlossenen Verfassungsbündnis traten in den nächsten Monaten 27 weitere Länder bei, aber Sachsen und Hannover zogen sich schon im Oktober wieder zurück, da die Beteiligung aller deutschen Länder nicht zu erreichen war¹⁰⁸. Ende 1849 war das beabsichtigte Reich mithin nur noch ein Torso. Die an dem Projekt tatsächlich teilnehmenden Staaten zählten knapp $\frac{2}{3}$ der Bevölkerung des außerösterreichischen Deutschlands; davon entfielen auf Preußen 22,6 Mill. Einwohner, auf die Klein- und Mittelstaaten etwa 6,2 Mill., während Staaten mit rund 12,2 Mill. Menschen abseits standen¹⁰⁹.

Die Mehrheit der Frankfurter Erbkaiserlichen entschied sich während einer Tagung in Gotha im Juni 1849 trotz der konservativen Verfassungsrevision zur Aufnahme des Preußischen Angebots; diese Männer wurden nach ihrem Tagungsort fortan die Gothaer genannt¹¹⁰. Die Wahlen zum Volkshaus fanden im Januar 1850 statt, gemäß dem vom Dreikönigsbündnis vorgesehenen Wahlrecht indirekt und nach Drei-Klassen-Einteilung der Wählerschaft; aktiv wahlberechtigt waren nur die Selbständigen; das waren diejenigen, die an den Gemeindewahlen ihres Wohnortes teilnahmen und eine direkte Staatssteuer zahlten¹¹¹. Die Abgeordneten des Staatenhauses wurden entsprechend dem Verfassungsentwurf zur Hälfte von den Regierungen, zur Hälfte von den Volksvertretungen der Länder berufen. Von den 224 Wahlkreisen lagen 158 in Preußen, von den 91 Abgeordneten des Staatenhauses kamen 40 aus Preußen, davon waren 20 von der Regierung ernannt. Die verschiedenen

Modalitäten der Bestellung sorgten dafür, daß sich die Mehrheitsverhältnisse in beiden Häusern nicht genau entsprachen. Das Staatenhaus war insgesamt konservativer gefärbt, aber auch hier hatten, wie im Volkshaus, die Gothaer zusammen mit liberalkonservativ Denkenden eine Mehrheit. Die Soziologie des Parlaments entsprach der der Paulskirche, der zahlreiche Abgeordnete ebenfalls angehört hatten¹¹². Als der Reichstag am 20. März in Erfurt in der Augustinerkirche zusammentrat, bildeten sich sogleich Fraktionen. Im Volkshaus umfaßten die Konservativen unter Führung von Friedrich Julius Stahl und Ernst Ludwig v. Gerlach annähernd 50 Parlamentarier. Der ministeriellen Mittelpartei unter Professor Keller aus Berlin schlossen sich etwa 40 Abgeordnete an; die Gruppe wurde auch die Klemme genannt. Etwa 15 Mandatsträger unter Franz Joseph Buß und den Brüdern August und Peter Reichensperger waren ultramontan. Etwas mehr als die Hälfte der Abgeordneten zählte sich zur bundesstaatlichen Bahnhofspartei; hier ragten Friedrich Daniel Bassermann, Hermann v. Beckerath, Georg Beseler, die Brüder Heinrich und Max v. Gagern, Alexander v. Soiron, Karl Mathy, Georg v. Vincke, Alfred v. Auerswald oder Ludolf Camphausen hervor. Im Staatenhaus wurde diese Gruppe durch Friedrich Christoph Dahlmann und Otto Camphausen geführt; der prominenteste Konservative war hier Hans v. Kleist-Retzow¹¹³.

Das Ziel der bundesstaatlichen Partei war es, den Verfassungsentwurf zunächst en bloc anzunehmen und dann in einzelnen Punkten zu revidieren. Nur so glaubten sie die Regierungen an das Reichsgründungswerk binden zu können. Unter Berufung auf Art. 4 des Bündnisvertrages vom 26. Mai 1849 hielten sie einen anderen Weg nicht für gangbar. Beschwörend rief etwa Beckerath den Abgeordneten zu: „In dem Augenblicke, wo wir in die Revision eintreten, ohne daß wir vorher die Annahme ausgesprochen haben, in dem Augenblicke ist dieses Band“ – die Verpflichtung der Regierungen zur Gewährung der in Berlin formulierten Verfassung – „gelöst“¹¹⁴. Die Konservativen dagegen wollten zuerst revidieren und dann annehmen; sie hofften dabei natürlich, die Verfassung in ihrem Sinne ändern zu können. In der 10. Sitzung des Volkshauses am 13. April gab es darüber langwierige Auseinandersetzungen, aber schließlich konnten die Bundesstaatlichen ihr Konzept einer vollen und unbedingten Zustimmung zum Verfassungsentwurf und der sie interpretierenden Denkschrift mit der guten Mehrheit von 125 gegen 89 Stimmen durchsetzen¹¹⁵. Ebenso wurde die nach der bis dahin unbefriedigenden Entwicklung der Teilnehmerzahl an der Reichsgründung notwendige Additionalakte zum Verfassungsentwurf angenommen¹¹⁶.

Ab der 11. Sitzung beschäftigte sich das Volkshaus mit der Revision der Verfassung. Der Verfassungsausschuß hatte dazu 25 Änderungen vorgeschlagen¹¹⁷. Am wichtigsten war die Anregung, dem Reichsvorstand in § 99 wiederum ein selbständiges Vetorecht zu geben, um ihn vor der Majorisierung durch das Fürstenkollegium zu schützen. Sodann sollte die Stellung des Staatenhauses bei der Finanzgesetzgebung abgeschwächt und so der von der Paulskirche verabschiedeten Fassung angenähert werden. Eine Reihe von Vorschlägen betraf die Präzisierung von Grundrechten. Substantielle Eingriffe waren damit nicht verbunden, nur bei § 186 trug der Ausschuß auf Streichung an; die hier garantierte volkstümliche Entwicklung der nicht deutsch redenden Bewohner des Reiches, namentlich die Gleichberechtigung ihrer Sprache, hielt man auch landesrechtlich für gewährleistet. Das Volkshaus ent-

sprach diesen Anregungen, bei § 176 folgte es hinsichtlich der Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen allerdings einem aus dem Plenum kommenden ausführlicheren Formulierungsvorschlag¹¹⁸. Aus dem Plenum wurden zudem Änderungen der §§ 14 und 82 beantragt; sie dienten der sprachlichen Präzisierung¹¹⁹. Wichtiger war die aus der Mitte des Volkshauses vorgeschlagene Ergänzung des § 184. In der Entwurfsfassung war hier den Deutschen das Recht auf eine Verfassung mit Volksvertretung und der Volksvertretung verantwortlichen Ministern zugesagt. Nach der in der 17. Sitzung auf Antrag des Abg. Hasselbach vorgenommenen Ergänzung blieb es dem Reich überlassen, die Grundsätze zu bestimmen, nach denen die Länderparlamente zu wählen waren¹²⁰.

Ähnlich schnell wie das Volkshaus erledigte auch das Staatenhaus die Verfassungsrevision. Die Tätigkeit beider Häuser war gut synchronisiert, aber in einigen Fällen kamen doch abweichende Beschlüsse zustande. Nach § 60 der Geschäftsordnung hatte in diesen Fällen ein Vereinigter Ausschuß für die Bereinigung des Streitfalls zu sorgen. Das warf keine Probleme auf; nur wegen der Finanzgesetzgebung gab es nochmals eine größere Debatte. Dabei einigte man sich auf die vom Volkshaus gewünschte Fassung.

Bei der En-bloc-Annahme des ihnen vorgelegten Entwurfs und mit ihrer Zurückhaltung bei der Revision der angenommenen Fassung zeigten die Liberalen ein erhebliches Maß an Konzessionsbereitschaft. Hätten sie diesen Willen zur Verständigung schon im Frühjahr 1849 aufgebracht, so wäre der Reichsgründungsversuch sicher gelungen, und zwar bei wesentlich besserer territorialer Gestaltung. Damals hatten sich außer den jetzt um Preußen gesammelten Staaten auch Schleswig-Holstein, Lauenburg und Frankfurt für die Reichsverfassung ausgesprochen, wenig später zudem Württemberg. Nach Lage der Dinge hätten sich Hannover und Sachsen sicher nicht, Bayern kaum gegen den Anschluß an das Reich sperren können.

Die Revisionsbeschlüsse¹²¹ bedurften nach dem Vertrag vom 26. 5. 1849 der Zustimmung der Verbündeten. Bei der Herbeiführung dieser Entscheidung ließ Preußen sich sehr viel Zeit, und das Reich – nach der Additionalakte jetzt ‚Union‘ genannt – wurde nur provisorisch konstituiert. So erlangte die Erfurter Verfassung kein Leben, sie blieb ebenso Papier wie ihre in Frankfurt verabschiedete Vorgängerin. Ende 1850 mußte das preußische Unionsprojekt auf österreichisch-russischen Druck definitiv aufgegeben werden.

XII. Fortwirken des Frankfurter Verfassungswerks

Äußerlich gesehen war die Revolution von 1848 zweifellos gescheitert, da es nicht gelungen war, den von der Mehrheit der Deutschen gewünschten nationalen und freiheitlichen Bundesstaat mit der Fähigkeit zur Unitarisierung nach innen, zur Machtentfaltung nach außen zu gründen. Gleichwohl war sie nicht ergebnislos und deshalb auch ganz und gar nicht umsonst. Nach dem Frühjahr 1849 konnte es nicht wieder so werden wie vor dem März 1848. Das politische Klima war gründlich verändert, und in fast allen Einzelstaaten waren Reformen eingeleitet oder schon durchgeführt; in dieser Hinsicht war der wichtigste Ertrag der Revolution, daß Preußen Verfassungsstaat wurde und blieb, wenn auch die Verfassung in der Reaktionszeit einen schweren Stand hatte¹²². In nationalpolitischer Hinsicht hatte das Jahr 1848/49 die Frage

der deutschen Einheit mit derartiger Dringlichkeit gestellt, daß sie schließlich beantwortet werden mußte. Das auf die Paulskirchen-Verfassung zurückgreifende Unionsprojekt war der erste Versuch dazu. In den 50er Jahren trat die deutsche Frage freilich etwas zurück, aber seit 1859 wurde sie wiederum äußerst lebhaft diskutiert.

In diesen Erörterungen ging von der Frankfurter Reichsverfassung eine beachtliche Faszination aus. Die große Mehrheit der Liberalen und Demokraten hing zwischen Revolution und Reichsgründung den alten Zielen weiter an, und viele von ihnen betrachteten die Wiederaufrichtung des früheren Bundesrechts als illegitim, hielten also daran fest, daß nur der Paulskirchen-Verfassung Rechtsverbindlichkeit zukomme. Seit der ersten Generalversammlung des 1859 gegründeten Deutschen Nationalvereins traten die Demokraten unter seinen Mitgliedern für die vereinsamtliche Anerkennung der Frankfurter Reichsverfassung und des Wahlgesetzes von 1849 ein. Im Oktober 1862 wurde der entsprechende Entschluß gefaßt. In der Folge entfaltete der Nationalverein eine rührige Werbung für die Verfassung; u. a. ließ er sie neu drucken. Auch auf den späteren Generalversammlungen wurde festgestellt, daß dem Rechtsbewußtsein der Nation und ihrem Streben nach Macht und Freiheit nur die Ausführung des Frankfurter Verfassungswerks entspreche. „Die Nationalpartei hält fest an der Reichsverfassung“¹²³. Ähnlich erklärte 1863 der Frankfurter Abgeordnetentag, ein gelegentlich auf privater Basis zusammentretender Kongreß einzelstaatlicher Parlamentarier, es sei ganz selbstverständlich, daß „die volle Befriedigung der Bedürfnisse, welche die Freiheit und die Einheit, die Sicherheit wie die Macht der deutschen Nation gebietet“, nur von der bundesstaatlichen Einheit, „wie sie in der deutschen Reichsverfassung vom 28. März 1849 ihren rechtlichen Ausdruck gefunden hat“, erhofft werden könne¹²⁴.

Auch die amtliche Politik griff auf die 1848 und 1849 erarbeiteten Vorstellungen zurück. Besonders deutlich geschah das in dem Bundesreformprojekt, das Großherzog Friedrich I. von Baden und sein außenpolitischer Berater Franz v. Roggenbach im September 1859 formulierten und in den folgenden Jahren durchzusetzen versuchten. Hier begegnete das Konzept des engeren und weiteren Bundes erneut, und die Ausgestaltung des engeren Bundes, der Vereinigten Staaten von Deutschland, war stark an den 1849 vorgesehenen Strukturen orientiert. Das war auch der Grund dafür, daß die badischen Vorschläge bei Preußen, auf das es natürlich zunächst ankam, keine Zustimmung fanden. Sowohl Bismarck, der damals noch im diplomatischen Dienst tätig war, wie der Außenminister Graf Bernstorff empfanden die Vorschläge als zu liberal¹²⁵.

1866 gewann die Frankfurter Reichsverfassung neue Aktualität. Bismarck – seit 1862 Ministerpräsident – dachte darüber nach, ob sie in der Konfrontation zwischen Preußen und Österreich als politisches Kampfmittel eingesetzt werden könne, in der süddeutschen Publizistik wurde sie als Mittel propagiert, die Spaltung zwischen Nord und Süd zu verhindern, und schließlich diente sie bei der Ausarbeitung der Verfassung des Norddeutschen Bundes als Studienmaterial.

Als Anfang Mai glaubwürdig durchsickerte, daß Österreich Napoleon III. weitreichende Anerbietungen machte, um für den bevorstehenden Konflikt die französische Hilfe zu gewinnen, ließ Bismarck deutlich erkennen, daß es

Preußen nicht schwerfallen würde, „die fessellose Entwicklung des deutschen Nationalgefühls durch jedes Mittel gegen Österreich auszurufen“¹²⁶. Nichts spricht dagegen, darunter auch die Proklamation der von der Bewegungspartei ja immer noch als legitim existierend betrachteten 1849er Reichsverfassung zu verstehen. Bismarck suchte in diesen Wochen auf verschiedenen Wegen Kontakt mit prominenten Achtundvierzigern, um eventuell ein Vorparlament zustande zu bringen¹²⁷. Als nach dem Sieg von Königgrätz die Gefahr einer französischen Intervention bestand, kam Bismarck erneut auf diese Erwägung zurück. In seiner Instruktion für den Gesandten Goltz in Paris hieß es, daß Preußen, falls Frankreich eine drohende Haltung einnehme, den französischen Angriff zwar abwarten, dann aber „auf der vollen Grundlage der Reichsverfassung von 1849 die nationale Erhebung Deutschlands zu bewirken“ suchen werde¹²⁸. Überhaupt hielt er ein solches Vorgehen für geeignet, um ausländischer Pressuren zu begegnen. Freilich war der Rückgriff auf die Paulskirchen-Verfassung nur ein „letztes Mittel“; materiell erschien sie ihm „nur mit einer gründlichen Revision für . . . brauchbar“¹²⁹; den Text kannte er zweifellos sehr gut, hatte er 1850 doch als Mitglied des Erfurter Volkshauses an der Durcharbeitung teilgenommen.

Gerade weil er die Verfassung nicht als ohne weiteres anwendbar ansah, hatte er erhebliche Bedenken, als einige seiner Mitarbeiter bei der Vorbereitung der Verfassung des Norddeutschen Bundes allzu stark auf den Text von 1849 zurückgriffen. Entwürfe lieferten ihm unter anderem Max Duncker, der in der Paulskirche einer der Führer der Erbkaiserlichen gewesen war, und Graf Oskar Reichenbach, damals Mitglied des Deutschen Hofes. Besonders in Dunczers Vorschlag flossen viele Anleihen bei 1849 ein, wie denn auch der von Bismarck Duncker erteilte Auftrag ausdrücklich dahin gelautet hatte, die Erfahrungen von 1848/49 miteinzubeziehen. Duncker hatte deshalb auch mit Droysen Kontakt aufgenommen, der im Verfassungsausschuß der Paulskirche Schriftführer gewesen war. Schon nach der ersten Lektüre hielt Bismarck Dunczers Vorstellungen nicht für realisierbar. Später präziserte er seine Kritik dahin, daß der Entwurf zu zentralistisch-bundesstaatlich für den dereinstigen Beitritt der süddeutschen Staaten sei; man werde sich in der Form mehr an den Staatenbund halten müssen, sollte diesem aber die Natur des Bundesstaates mit „elastischen, unscheinbaren, aber weitgreifenden Ausdrücken geben“¹³⁰.

Wie aus den vielfältigen Materialien die Verfassung des Norddeutschen Bundes wurde, kann hier nicht besprochen werden. An vielen Stellen flossen in positiver Aufnahme oder negativer Abgrenzung Gedanken des Revolutionsjahres in das Werk ein, und so kann man denn sagen, „daß die Verfassung der Paulskirche eine der wesentlichen Unterlagen der Verfassung des Norddeutschen Bundes und damit auch der Verfassung unseres Deutschen Reiches darstellt“, wie Ludwig Bergsträsser 1914 schrieb¹³¹. Das trifft namentlich auf die Kompetenzverteilung zu. Für die Wahl des Konstituierenden Reichstags wurde das Wahlgesetz der Paulskirche in Kraft gesetzt, freilich in etwas vereinfachter Form: der Stichentscheid sollte schon im zweiten Wahlgang erfolgen, nicht erst im dritten, wie 1849 beschlossen. In dieser Fassung wurde das Wahlgesetz vom Norddeutschen Bund übernommen; es galt bis 1918.

In der öffentlichen Diskussion wurde im Vorfeld der Verfassungsgebung mehrfach auf das Werk von 1849 hingewiesen. So machte der Württemberger

Paul Pfizer, der 1848 in Stuttgart in die Nationalversammlung gewählt worden war, den Vorschlag, den Kampf für die Herstellung der Frankfurter Reichsverfassung wieder aufzunehmen. Er wollte so vermeiden, daß der Süden vor der Tür blieb. Auch August Ludwig Reyscher, einst Rechtslehrer in Tübingen, jetzt Rechtsanwalt und einer der führenden Kleindeutschen Württembergs, forderte in diesen Wochen, daß die Südstaaten die Initiative zum Zusammenschluß des ganzen außerösterreichischen Deutschland ergriffen; in seinen Darlegungen war das Vorbild der Paulskirchen-Verfassung überall deutlich¹³².

*

Die internationale Lage verbot 1866 das Überschreiten der Mainlinie, aber wenn keine außenpolitischen Gründe der Zusammenfassung Kleindeutschlands entgegengestanden hätten, wäre aus Rücksicht auf Württemberg und Bayern die Aufnahme der Paulskirchenverfassung undenkbar gewesen. Erst als das deutsch-französische Verhältnis sich in der Juli-Krise 1870 rasch zum Kriege zuspitzte, wurde eine Weiterentwicklung möglich. Jetzt wurde allgemein erwartet, daß aus dieser Auseinandersetzung „die volle deutsche Einheit . . . hervorgehen“ werde¹³³. Sogleich lebte die Verfassungsdebatte wieder auf. Vom fortschrittlichen Flügel des Liberalismus wurde nachdrücklich darauf aufmerksam gemacht, daß die 1849 konzipierte Einheit die Grundlage der künftigen Ordnung sein müsse. Die in Berlin erscheinende, 1849 gegründete Volks-Zeitung, die in den vergangenen beiden Jahrzehnten immer wieder auf das Werk der Paulskirche verwiesen hatte, bezeichnete die Reichsverfassung von 1849 jetzt einfach als „das deutscheste, ureigenste Werk des deutschen Volkes“, und auch die einflußreiche Vossische Zeitung unterstrich, daß es bei der „Notverfassung“ des Norddeutschen Bundes nicht bleiben könne und daß die Verfassung von 1849 der neuen zugrunde zu legen sei, freilich mit zeitgemäßen Veränderungen nach der demokratischen Seite hin¹³⁴. Knapp drei Wochen später schrieb das Blatt erneut, es wäre gut, für die Verfassung des Deutschen Reiches von 1849 ernsthaft und agitatorisch einzutreten. Fortan sprach sie sich beinahe täglich in diesem Sinne aus. Die Nationalliberalen waren jedoch nicht mehr geneigt, diesen Weg mitzugehen. Sie meinten, die Nordbundverfassung habe sich bewährt und sei durchaus geeignet, auch eine größere Zahl von Deutschen unter sich zu vereinigen. In der Zurückweisung der linksliberalen Forderungen war die nationalliberale Presse einig. Besonders engagiert zeigte sich dabei die National-Zeitung in Berlin. Einen konstituierenden Reichstag lehnte sie mit Entschiedenheit ab. Der Weg von 1848 und 1849 habe sich, so schrieb sie unter dem 20. Oktober, „bereits als ein Weg in die Wüste bewährt“¹³⁵. Diese klare Frontstellung bedeutete nicht, daß die Nationalliberalen – 1870/71 eindeutig die stärkste politische Kraft in Deutschland – mit der Verfassung des Notddeutschen Bundes und ihrer Übertragung auf das Reich voll einverstanden gewesen wären. Nur hielten sie den Zeitpunkt für die Wiederaufnahme von Verhandlungen aus außen- und innenpolitischen Gründen nicht für geeignet. Überhaupt meinten sie, daß die Nation nach den langen inneren und äußeren Kämpfen eines Ruhepunktes bedürfe¹³⁶. Aber sie waren sich klar darüber, daß in der Folge an der Ausgestaltung der politischen Ordnung gearbeitet werden müsse. Sie hofften dabei, daß

es im Laufe der Zeit gelingen werde, die Verfassung „von den Schlacken des Ursprungs zu reinigen“¹³⁷.

Die verfassungspolitische Diskussion zwischen den beiden Richtungen des Liberalismus vom Sommer 1870 bis zum Frühjahr 1871 zeigte, daß die Paulskirchen-Verfassung mit dem Ingangkommen des konkreten Einigungsprozesses ab 1866 an Attraktivität verlor. Realpolitisches Denken gebot, nicht unbedingt auf den Positionen von 1849 zu beharren. Nach Vollendung der Reichsgründung trat das Werk der Paulskirche im öffentlichen Bewußtsein schnell zurück, ohne doch gänzlich vergessen zu werden. So sagte etwa der Leipziger Strafrechtler Karl Binding, dessen Vater einst das Vorparlament mit einberufen hatte, 1892 in einer akademischen Rede, daß die Bismarcksche Verfassung inhaltlich „in manchem“, formal „von Anfang bis Ende“ hinter der von 1849 zurückstehe und daß „manch böse Lücke in ihr aus den Satzungen ihrer Vorgängerin zu füllen“ gewesen wäre. Binding meinte dabei namentlich das Reichsgericht¹³⁸. Und als der einflußreiche Publizist Friedrich Naumann in einem 1907 geschriebenen Aufsatz über die Möglichkeiten der weiteren deutschen Verfassungsentwicklung nachdachte, verwies er ausdrücklich auf die Paulskirche. Auf Geist und Form des Frankfurter Entwurfs müsse man zurückgehen, wolle man eine Neugestaltung der deutschen Verfassung¹³⁹.

*

Während des Ersten Weltkrieges wurde wieder öfters auf die Reichsverfassung von 1849 Bezug genommen, fand der Gedanke doch zunehmenden Anklang, daß der politische Status quo aktiv fortentwickelt werden müsse. Unter den deutschen Staatsrechtslehrern bekannte etwa der liberale Gerhard Anschütz, daß er sich eine deutsche Verfassung denken könne, „ähnlich der, welche einst in der Frankfurter Paulskirche gezimmert wurde“¹⁴⁰. Am eingehendsten setzte sich Hugo Preuß, Professor an der Handelshochschule in Berlin, mit der Materie auseinander. In seiner mit dem 1. 9. 1917 datierten, damals nur in einer kleinen Zahl von Exemplaren reproduzierten Denkschrift zur Abänderung der Reichsverfassung und der preußischen Verfassung griff er mehrfach auf das Werk der Paulskirche zurück, so bei der Stellung des Kaisers, den Befugnissen des Reichstages, der von Preuß Reichsrat genannten Staatenkammer und bei einigen Grundrechten, hier zum Teil in wörtlicher Übernahme des Textes¹⁴¹. Natürlich verarbeitete Preuß das in der Frankfurter Reichsverfassung gebotene Material selbständig. So machten seine Vorschläge den Kaiser zum gleichberechtigten Teilhaber der Gesetzgebung, hoben ihn also über das suspensive Veto von 1849 hinaus, und die Bestellungsmodalitäten der Mitglieder des Staatenhauses dachte er sich anders¹⁴².

Nach der Revolution gewann die Reichsverfassung vom 28. März 1849 im November 1918 für einen ganz kurzen Augenblick politische Aktualität. Der Staatssekretär des Auswärtigen, Wilhelm Solf, bat Friedrich Meinecke, sie darauf zu überprüfen, ob sie als Grundlage der neuen republikanischen Ordnung dienen könne. Meinecke gutachtete, „daß sie dafür gänzlich ungeeignet sei“, weil sie auf reinen Parlamentarismus hinausliefe. Das hielt er für durchaus unerwünscht, nötig sei vielmehr eine starke Zentralgewalt, die auch gegenüber den Parteien festen Kurs steuern könne¹⁴³. Dieses Urteil des angesehenen Historikers ist erstaunlich. In Wahrheit war dem Kaiser 1849 gegen-

über dem Reichstag eine sehr starke Position zugeschrieben worden. Das Suspensivveto war, wie dargelegt wurde, kein leicht zu überwindendes Hindernis, und das Recht zur Auflösung des Volkshauses war eine scharfe Waffe. Hätte man die den Kaiser betreffenden Paragraphen der Frankfurter Verfassung auf einen (nach dem Kontext notwendigerweise) volksgewählten Präsidenten umgeschrieben und hätte man die Stellung der Minister in Anpassung an die inzwischen eingetretene gedankliche und verfassungsrechtliche Entwicklung¹⁴⁴ breiter formuliert, so hätte man die dualistische Konstruktion gehabt, die mit dem Nebeneinander von Reichstag und Präsidenten für die Weimarer Verfassung charakterisch war.

Natürlich wurde in der verfassungspolitischen Publizistik im Winter 1918/19 vielfach an die Paulskirche erinnert. Theodor Heuss sagte am 17. Januar 1919: „Wenn wir heute staatsrechtlich neu denken sollen, so nehmen wir den Verfassungsentwurf des Jahres 1849 aus der Schublade und buchstabieren dort weiter, wo unsere Großväter aufgehört haben“¹⁴⁵, und wie er erinnerten auch andere Diskussionsteilnehmer an das Jahr 1848/49, so die Historiker Hans Delbrück, Hermann Oncken, Friedrich Meinecke und Erich Brandenburg, der Soziologe Max Weber oder die Staatsrechtler Gerhard Anschütz und Paul Darmstaedter¹⁴⁶.

In die konkrete Verfassungsarbeit floß davon wenig ein. Die Verhältnisse hatten sich in den 70 Jahren seit der Tagung der ersten deutschen Nationalversammlung zu sehr gewandelt, als daß es anders hätte sein können. So waren die Anknüpfungen eher deklaratorisch oder – wie bei der Festlegung der Farben Schwarz-Rot-Gold als Flagge – symbolisch; in der Frankfurter Verfassung steht über die Flagge zwar nichts, aber Schwarz-Rot-Gold bestimmte 1848/49 das Bild der Straßen. Es waren die Symbolfarben jenes Jahres.

Preuß, als Staatssekretär des Innern seit 16. 11. 1918 mit der Leitung der Verfassungsarbeit betraut, übernahm aus dem Frankfurter Entwurf nur einzelne Punkte, und zwar, da Deutschland inzwischen Republik war, weniger als er noch 1917 vorgeschlagen hatte. Er wollte die Vertretung der Einzelstaaten im Staatenhaus dem Frankfurter Modell nachbilden, die Abgeordneten dieser Kammer freilich ausschließlich von den Landesvertretungen wählen lassen. Ähnlich dem lange in der Paulskirche diskutierten Reichsrat wollte Preuß als föderatives Gegengewicht gegen die stark unitarische Tendenz seines Entwurfs bei einzelnen Reichsministern gutachterlich tätige Reichsräte bilden. Und wie die Paulskirche, so schrieb auch er den Einzelstaaten eine Verfassung mit Volksvertretung und mit verantwortlichen Ministern vor. Auch in der Gebietsfrage knüpfte Preuß an 1848 an. Nach dem Zusammenbruch der Donaumonarchie schien es ohne Probleme möglich, Deutschösterreich in das Deutsche Reich einzugliedern. Dieser Schritt wurde 1918/19 von vielen Deutschen erwartet, und die Provisorische Nationalversammlung in Wien faßte sogleich nach der Revolution den entsprechenden Entschluß. Am 12. November erklärte sich Deutschösterreich, selbstverständlich einschließlich der deutschen Teil Böhmens und Mährens, einstimmig zum Bestandteil der deutschen Republik

Wesentliche Bedeutung hatte die Paulskirchen-Verfassung durch ihren stark ausgebauten Grundrechtsteil. Daraus übernahm Preuß nur sehr wenig. Er dachte eher an ein Organisationsstatut. Insofern orientierte sein Konzept sich an der Aufgabenstellung der Reichsverfassung von 1867/71.

Die wenigen Entlehnungen Preuß' aus der Reichsverfassung von 1849 gelangten nur zum Teil in den endgültigen Text. Das Staatenhaus ließ sich gegen den Willen der Länder nicht durchsetzen; am Ende einigte man sich auf einen Reichsrat, der einige Züge des Bundesrates aus der Bismarckschen Verfassung und etliche Merkmale des von der Paulskirche dann wieder gestrichenen Reichsrates trug. Die grundsätzliche Normierung der Länderverfassungen fand in Art. 17 WRV Eingang. Das Bemühen, Österreich wieder mit Deutschland zu verbinden, scheiterte an dem Anschlußverbot der Friedensverträge. Immerhin war in Art. 61 Abs. 2 WRV bei Besprechung des Reichsrates Österreichs künftiger Anschluß berücksichtigt. „Bis dahin haben die Vertreter Deuschösterreichs beratende Stimme.“ Einem Verlangen der Alliierten auf Aufhebung dieser Vorschrift kam das Reich nicht nach, sie blieb also in Kraft, war aber infolge von Art. 80 des Friedensvertrages unvollziehbar¹⁴⁷.

Daß Grundrechte in breiterem Umfang in die Weimarer Verfassung aufgenommen und dort im zweiten Hauptteil zusammengestellt wurden, ging zunächst auf das Drängen Friedrich Eberts, sodann auf das lebhafteste Interesse der Abgeordneten der Nationalversammlung zurück. Für den Ausbau des Entwurfs in diesem Sinne bedienten sich die zuständigen Beamten im Reichsamt des Innern der Paulskirchen-Verfassung als Vorlage. So entsprach der Grundrechtskatalog des definitiven Entwurfs mehrfach wörtlich den 1848 gefundenen Formulierungen¹⁴⁸. Diese Übereinstimmung blieb zum Teil auch bei den späteren Beratungen erhalten. In besonderem Maße wurde der Text von 1848 – die Grundrechte waren ja, wie erinnerlich, schon am Ende jenes Jahres als Reichsgesetz verkündet worden – bei der Klärung des Verhältnisses von Kirche und Staat herangezogen. Der im Verfassungsausschuß vom Zentrum eingebrachte Abänderungsantrag zu den Art. 30 und 31 des Entwurfs griff bewußt auf die §§ 144–148 der Frankfurter Reichsverfassung zurück, nur die beiden letztgenannten Paragraphen wurden unter Weglassung derjenigen Vorschriften eingebracht, die den Katholiken schon 1848 nicht gefallen hatten, daß nämlich die Religionsgesellschaften den allgemeinen Staatsgesetzen unterworfen blieben. Diese Verkürzung konnte das Zentrum nicht durchsetzen, ansonsten aber behauptete es sich in seiner Absicht, die Stellung der Kirchen in der Verfassung breit berücksichtigt zu sehen¹⁴⁹. Die entsprechenden Art. 135–137 sowie die Art. 138, 139 und 141, für die es in der Reichsverfassung von 1849 kein Vorbild gab, wurden 1949 durch Art. 140 GG zum Bestandteil des Grundgesetzes gemacht.

In der Weimarer Nationalversammlung wurde der Revolution von 1848 wiederholt gedacht. Während die bürgerliche Rechte sich von diesem Datum distanzierte und auf die Bedeutung der Bismarckschen Reichsgründung verwies, unterstrichen die Abgeordneten der Deutschen Demokratischen Partei des öfteren, daß „eine große und gerade Linie von 1848 auf 1918“ führe¹⁵⁰. Sie verstanden sich als Erben der fortschrittlichen Liberalen und der Demokraten jener bürgerlichen Revolution. Dabei stilisierten sie den Zusammenhang freilich etwas. Schon während des Kaiserreichs hatte die Verfassungsentwicklung vieles von dem gebracht, was die Männer der Paulskirche gewollt hatten. Mit dem vermeintlichen Scheitern der Revolution war eben nicht eine verheißungsvolle Entwicklung für lange abgeschnitten und verschüttet, vielmehr wirkten die in der ersten deutschen Nationalversammlung geführten Diskussionen und die dort gefaßten Beschlüsse auf vielfältige Weise fort. Aber

daneben gab es andere Traditionslinien, und all das verband sich so fest miteinander, daß man es schließlich nicht voneinander trennen konnte. Daran liegt es, daß „die Nebenwirkungen der Paulskirche in der Weimarer Reichsverfassung . . . nur zum Teil klar und deutlich zu erfassen“ sind¹⁵¹. Die Wirksamkeit anderer Traditionen, die wie das Frankfurter Parlament auf einem älteren Boden fußen, änderte aber nichts an der zentralen Stellung der Paulskirche in der deutschen Verfassungsgeschichte und für das deutsche verfassungspolitische Denken. Der freiheitlich-rechtsstaatliche, auf allmähliche Vereinheitlichung angelegte nationale Bundesstaat, den schon die Bewegungspartei im Vormärz gefordert hatte und der in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine in der Bevölkerung immer stärkere Resonanz fand, wurde in der Frankfurter Nationalversammlung erstmals mit all seinen Problemen gründlich durchdacht. Dabei wurde eine Fülle von Einsichten und Erfahrungen zusammengetragen. An der Paulskirche konnte in der Folge niemand vorübergehen, der sich mit den Fragen der deutschen Gesamtverfassung beschäftigte. Aber natürlich konnte er bei ihr auch nicht stehenbleiben. Die Verhältnisse entwickelten sich weiter, und neue Fragen tauchten auf, die man damals noch nicht oder noch nicht klar erkennen konnte. Das galt 1919, und es gilt seither noch sehr viel mehr. Diese Feststellung verkleinert den Wert des ersten deutschen Parlaments nicht. 1848/49 wurde weit Vorausweisendes geschaffen, und das damals Geleistete ist auch heute noch bemerkenswert.

Anmerkungen:

- 1 Karl August Varnhagen von Ense, Tagebücher, Bd. 4, Leipzig 1862, S. 151 f. (25. 10. 1847).
- 2 Josef Radowitz, Denkschrift über die vom Deutschen Bunde zu ergreifenden Maßregeln, Berlin, 20. 11. 1847. – In: Josef von Radowitz, Gesammelte Schriften, Bd. 3, Berlin 1853, auszugsweiser Abdruck bei Hans Fenske Hg., Vormärz und Revolution 1840–1849 (Quellen zum polit. Denken der Deutschen im 19. und 20. Jahrhundert, Bd. IV), Darmstadt 1976, S. 243 ff., Zitat dort S. 246.
- 3 Wiederabdruck bei Fenske, Vormärz, S. 259–264, die Zitate dort S. 259 (Bassermann), S. 262 (Welcker) und S. 263 (Mathy), original in: Verhandlungen der Stände-Versammlung des Großherzogtums Baden im Jahre 1848. Protokolle der Zweiten Kammer. Zweites Protokollheft, S. 263–269.
- 4 Adresse der Mannheimer Bürgerversammlung an die Kammer, 27. 2. 1848, Fenske, Vormärz, S. 264 f.
- 5 Friedrich Christoph Dahlmann, Die Politik auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt, 1835, Nachdruck der 2. Aufl. 1847, Berlin 1924, § 206. Vgl. Michael Neumüller, Liberalismus und Revolution. Das Problem der Revolution in der Deutschen Geschichtsschreibung des 19. Jahrhunderts, Düsseldorf 1973.
- 6 Vgl. oben Anm. 1.
- 7 Radowitz, Denkschrift, S. 244.
- 8 Denkwürdigkeiten von Friedrich Daniel Bassermann 1811–1855, Frankfurt am Main 1926, S. 15.
- 9 Karl Mathy, Bericht über die Heppenheimer Tagung am 10. Okt. 1847, Deutsche Zeitung, 15. 10. 1847, S. 852, Fenske, Vormärz, S. 239–243, Zitat S. 241 f.
- 10 Karl Wild, Karl Theodor Welcker, ein Vorkämpfer des älteren Liberalismus, Heidelberg 1913, S. 113.
- 11 Zur Breite des Liberalismus James J. Sheehan, Der Deutsche Liberalismus. Von den Anfängen im 18. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg 1770–1914, München 1983, S. 26 ff., Cornelia Foerster, Der Preuß- und Vaterlandsverein von 1832/33. Sozialstruktur und Organisationsformen der bürgerlichen Bewegung in der Zeit des Hambacher Festes, Trier 1982, S. 156–178.
- 12 Hermann Baumgarten, Der Deutsche Liberalismus. Eine Selbstkritik. – In: ders., Historische und politische Aufsätze und Reden, Straßburg 1894, S. 76–216, S. 104 (vorher in: Preuß. Jbb., Bd. 18, 1866).
- 13 Vgl. für Preußen etwa C. F. W. Dieterici in Mitt. d. Statist. Bureaus in Berlin, Bd. 1, 1848, S. 65 ff.: 45,5% der männlichen Preußen über 14 Jahre waren abhängige Handarbeiter oder Tagelöhner. 13,8% der Bevölkerung gehörten dem Handwerkerstand an. Bei den Inhabern von Alleinbetrieben, die also keine weitere Kraft beschäftigten, – und das war der größte Teil – handelte es sich oft nur um eine besondere Art von Tagelöhnern. Auch die Inhaber der vielen zu kleinen Bauernstellen zumal in den Realteilungsgebieten sind in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen. Vgl. etwa für Württemberg: Blicke auf die materiellen Zustände in Württemberg. – In: Zeitschrift des Vereins für deutsche Statistik, Bd. 1. 1847, S. 1076–1091, Bd. 2, 1848, S. 47–61, S. 112–124, S. 447–459.

- 14 Wilhelm Abel, Massenarmut und Hungerkrisen im vorindustriellen Europa. Versuch einer Synopsis, Hamburg 1974, S. 359-396.
- 15 Josef Mooser, Rebellion und Loyalität 1789-1848. Sozialstruktur, sozialer Protest und politisches Verhalten ländlicher Unterschichten im östlichen Westfalen. - In: Peter Steinbach Hg., Probleme politischer Partizipation im Modernisierungsprozeß, Stuttgart 1982, S. 57-87, hier S. 69, ähnlich Hans-Gerhard Husung, Protest und Repression im Vormärz. Norddeutschland zwischen Restauration und Revolution, Göttingen 1983, S. 154 und S. 180, Ferner Hans Fenske, Politischer und sozialer Protest in Süddeutschland nach 1830. - In: Helmut Reinhalter Hg., Demokratische und soziale Protestbewegungen zur Zeit der Restauration und des Vormärz in Mitteleuropa, Frankfurt/Main 1986 (im Druck).
- 16 Jürgen Bergmann, Ökonomische Voraussetzungen der Revolution von 1848: Zur Krise von 1845 bis 1848 in Deutschland. - In: 200 Jahre amerikanische Revolution, Geschichte und Gesellschaft, Sonderheft 2, 1976, S. 254-287, bes. S. 285.
- 17 Rudolf Stadelmann, Soziale und politische Geschichte der Revolution von 1848, München 1949, S. 45, ähnlich auch Frank Eyck, Deutschlands große Hoffnung. Die Frankfurter Nationalversammlung 1848/49, München 1973, S. 42 ff.
- 18 In Anlehnung an Rotteck sollte man auf der liberalen und demokratischen Seite des politischen Spektrums vor 1848 drei Gruppen unterscheiden. Rotteck sprach 1835 von der Partei der behutsamen Reform, der Bewegungspartei und der Umwälzungspartei, Carl von Rotteck, Art. Bewegungspartei. - In: Staats-Lexikon oder Encyclopädie der Staatswissenschaften, hg. von Carl v. Rotteck und Carl Welcker, Bd. 2, Altona 1835, S. 558-565. Die Umwälzungspartei bezeichnete er gelegentlich auch als Radikale. Die drei Gruppen entsprechen in moderner Terminologie dem gemäßigten Liberalismus, dem fortschrittlichen Liberalismus und dem demokratischen Radikalismus. Vgl. auch Peter Wende, Radikalismus im Vormärz. Untersuchungen zur politischen Theorie der frühen deutschen Demokratie, Wiesbaden 1975.
- 19 Friedrich Hecker, Die Erhebung des Volkes in Baden für die Deutsche Republik, Basel 1848, S. 217. Unter den badischen Demokraten arbeitete am eindeutigsten Josef Fickler auf einen Umsturz hin, vgl. Norbert Deuchert, Vom Hambacher Fest zur badischen Revolution. Politische Presse und Anfänge deutscher Demokratie 1832-1848/89, Stuttgart 1983, S. 133 ff.
- 20 Theodor Schieder, Das Problem der Revolution im 19. Jh. - In: ders., Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit, 2. Aufl. München 1970, S. 11-57, hier S. 12; Wolfgang Schieder, 1848/49: Die ungewollte Revolution. - In: Carola Stern/Heinrich August Winkler Hg., Wendepunkte deutscher Geschichte 1848-1945, Frankfurt/Main 1979, S. 13-35.
- 21 Bassermann, Denkwürdigkeiten, S. 45.
- 22 Anton Springer, F. C. Dahlmann, Bd. 2, Leipzig 1872, S. 206.
- 23 Bassermann, Denkwürdigkeiten, S. 39.
- 24 Die ersten Sätze lauteten: „Eine ungeheure Revolution hat Frankreich umgestaltet. Vielleicht in wenigen Tagen stehen französische Heere an unseren Grenzmarken . . .“, Fenske, Vormärz, S. 264.
- 25 Hans Jessen Hg., Die deutsche Revolution 1848/49 in Augenzeugenberichten, Taschenbuchausgabe, München 1973, S. 41.
- 26 Karl Wippermann, Nationalpolitische Bewegung in Deutschland seit 1849. - In: Staats-Lexikon . . . (s. o. Anm. 18), 3. Aufl., Bd. 10, 1863, S. 354-394, bezeichnete S. 357 die Sorge vor Frankreich als „Grundzug der Bewegung in ihren ersten Stadien“. Vgl. auch Eyck, S. 48.
- 27 Heidelberger Erklärung der Einundfünfzig, Heidelberg, 5. 3. 1848, Deutsche Zeitung, Nr. 67, 7. 3. 1848, Fenske, Vormärz, S. 271 f.
- 28 Programm des Siebener-Ausschusses, Verhandlungen des deutschen Parlaments, 1. Lieferung, Frankfurt/Main 1848, S. 1, Fenske, Vormärz, S. 273.
- 29 Als Gesamtdarstellung mit breiter Berücksichtigung der größeren Einzelstaaten immer noch Veit Valentin, Geschichte der Deutschen Revolution 1848/49, 2 Bde. (1930/31), Studienausgabe Köln 1970, Eingehender Überblick bei Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 2, Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830-1850, Stuttgart 1960, S. 499-884.
- 30 Ernst Kaeber, Berlin 1848, Berlin 1948; Rudolf Kiszling, Die Revolution im Kaisertum Österreich 1848/49, 2 Bde., Wien 1948.
- 31 Friedrich Lautenschlager, Die Agrarunruhen in den badischen Standes- und Grundherrschaften im Jahr 1848, Heidelberg 1915, S. 41 f., zu Baden weiter Rainer Wirtz, ‚Widersetzlichkeiten, Excesse, Crawalle, Tumulte und Skandale‘. Soziale Bewegung und gewalthafter sozialer Protest in Baden 1815-1848, Frankfurt/Main 1981, S. 169 ff., zu Deutschland zusammenfassend Manfred Gailus, Zur Politisierung der Landbevölkerung in der Märzbewegung von 1848. - In: Steinbach, Partizipation, S. 88-115.
- 32 Bundesbeschluß über die Berufung von Männern des allgemeinen Vertrauens, 10. 3. 1848. - In: Ernst Rudolf Huber Hg., Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1, Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1850, Stuttgart 1978, S. 330.
- 33 Antrag Struve und Debatte darüber. - In: Verhandlungen d. dt. Parlaments, S. 5-24, Fenske, Vormärz, S. 276-294.
- 34 Die Niederlage der Linken im Vorparlament hatte ein Nachspiel. Am 3. April beschlossen Hecker, Struve und Fickler die Vorbereitung eines bewaffneten Aufstandes und die Intensivierung der republikanischen Agitation. Das Unternehmen wurde am 12. April in Baden ins Werk gesetzt, überstürzt, da Fickler inzwischen verhaftet worden war; es wurde bis zum 24. April von Interventionstruppen niedergeschlagen. Deuchert, S. 266 ff.

- 35 Antrag Soiron, Verhandlungen d. dt. Parlaments, S. 132, Huber, Dokumente, Bd. 1, S. 334; vgl. Eyck, S. 71 ff.
- 36 Theodore S. Hamerow, Die Wahlen zum Frankfurter Parlament. – In: Ernst-Wolfgang Böckenförde Hg., *Moderne deutsche Verfassungsgechichte (1815–1918)*, Köln 1972, S. 215–236; Karl Obermann, Die österreichischen Reichstagswahlen 1848. – In: *Mitt. d. öst. Staatsarchivs*, 26. 1973, S. 342–374; Bernhard Mann, *Die Württemberger und die deutsche Nationalversammlung 1848/49*, Düsseldorf 1975, S. 67 ff. und 399 ff.
- 37 Manfred Botzenhart, *Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848–1850*, Düsseldorf 1977, S. 161, Eyck, S. 119 ff., Wolfram Siemann, *Die Frankfurter Nationalversammlung 1848/49 zwischen demokratischem Liberalismus und konservativer Reform*, Frankfurt/Bern 1976, S. 23 ff.
- 38 „75 Bürokraten, schöne Reden, keine Taten; / 75 Aristokraten, liebes Volk, du bist verraten; / 150 Professoren, Vaterland, du bist verloren, / und dazu die Klerisei, Deutschland, wu wirst nimmer frei“, *Neue Speyerer Zeitung*, Nr. 6, 7. 1. 1849, S. 28.
- 39 Zur Prägung der Juristen in der Paulskirche die Studie von Siemann. Der Verfasser unterstreicht die Bedeutung der Historischen Rechtsschule für die Ansichten der juristisch vorgebildeten Abgeordneten.
- 40 Karl Biedermann, *Erinnerungen an die Paulskirche*, Leipzig 1849, S. 236. Für die Haltung der Casino-Mitglieder neben Siemann auch Tilemann Stelzenmüller, *Das Gagernsche Programm und die Paulskirche. Die Entstehung der Kleindeutschen Partei . . .*, Diss. Phil. Frankfurt/Main 1959.
- 41 Johann Gottfried Eisenmann, *Die Parteyen der teutschen Reichsversammlung*, Erlangen 1848. Eingehend zur Verfahrensweise der Fraktionen Helmut Kramer, *Fraktionsbindungen in den deutschen Volksvertretungen 1819–1849*, Berlin 1968. Zusammenstellung der Programme bei Werner Boldt, *Die Anfänge des deutschen Parteiwesens. Fraktionen, politische Vereine und Parteien in der Revolution 1848. Darstellung und Dokumentation*, Paderborn 1971.
- 42 Biedermann, S. 24.
- 43 Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main, hg. von F. Wigard, 1848/49, fortan zitiert als Sten. Ber.; Sten. Ber. S. 4562, 11. 1. 1849.
- 44 Brief an die Familie, 29. 6. 1848, bei Joseph Hansen, *Gustav v. Mevissen. Ein rheinisches Lebensbild 1815–1899*, 2 Bde., Berlin 1906, Bd. 2, S. 397 f.
- 45 So hoffte etwa Christian F.D. Schubart 1774 in seiner *Deutschen Chronik*, daß die Deutschen, schon jetzt an Zahl und Gewicht allen anderen Völkern überlegen, bald die erste Nation der Welt sein würden, und 14 Jahre später bezeichnete er das freie Germanien als Zentralpunkt aller europäischen Kraft und Schlichter aller Streitigkeiten. Sein Landsmann Wehkrin sah gleichzeitig die Zeit kommen, in der Deutschland nicht mehr von allen verachtet und geneckt würde, sondern sich als ein vom Schlaf erwachter Riese präsentierte, der nach der Weltherrschaft greifen konnte. Dem Reichspatriotismus des späten 18. Jhs. waren machtpolitische Tendenzen also durchaus nicht fremd. Vgl. Wolfgang Zorn, *Reichs- und Freiheitsdenken in der deutschen Publizistik des ausgehenden 18. Jhs.* – In: *Darst. u. Quellen z. Gesch. d. dt. Einheitsbewegung im 19. und 20. Jh.*, Bd. 2, Heidelberg 1959, S. 11–66, hier S. 37 ff.
- 46 Zum Komplex insgesamt Hans Fenske, *Imperialistische Tendenzen in Deutschland vor 1866. Auswanderung, überseeische Bestrebungen, Weltmachtträume.* – In: *HJb 97/98*, 1978, S. 336–383, speziell für 1848 Günter Wollstein, *Das Großdeutschland der Paulskirche. Nationale Ziele in der bürgerlichen Revolution 1848/49*, Düsseldorf 1977.
- 47 Zu den einzelnen Problemen die Studie von Wollstein, für Limburg Hans-Georg Kraume, *Außenpolitik 1848. Die holländische Provinz Limburg in der deutschen Revolution*, Düsseldorf 1979.
- 48 Zur Zusammensetzung des Siebzehner-Ausschusses Rudolf Hübner, *Der Verfassungsentwurf der 17 Vertrauensmänner. Ein Beitrag zur Vorgeschichte des Frankfurter Verfassungswerkes*, Jena 1923, S. 9 ff. Das Gremium war nicht immer voll besetzt, auch wechselten die Mitglieder. Außer den im Text genannten Mitgliedern nahmen an der Arbeit noch Max v. Gagern und Anton v. Schmerling lebhaften Anteil. – Bassermann, Dahlmann, Droysen, M. v. Gagern und Karl Wippermann, der dem Ausschuß nur kurz angehört hatte, wurden später in den Verfassungsausschuß der Nationalversammlung gewählt.
- 49 Art. 57 der Wiener Schlußakte lautete: „Da der deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souveränen Fürsten besteht, so muß dem hierdurch gegebenen Grundbegriff zufolge die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben, und der Souverän kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden.“ Huber, *Dokumente*, Bd. 1, S. 99.
- 50 Der Siebzehner-Entwurf in Gegenüberstellung zu der Fassung von Dahlmann und Albrecht bei Johann Gustav Droysen, *Aktenstücke und Aufzeichnungen zur Geschichte der Frankfurter Nationalversammlung aus dem Nachlaß . . .* hg. von Rudolf Hübner, Berlin 1924, S. 96 ff., die Ausschuß-Fassung bei Huber, *Dokumente*, Bd. 1, S. 354–359.
- 51 Hübner, S. 34.
- 52 § 3 k des Entwurfs lautete: der Reichsgewalt stehe fortan ausschließlich zu: „k) die Gesetzgebung im Gebiet des öffentlichen und Privatrechts, in so weit eine solche zur Durchbildung der Einheit Deutschlands erforderlich ist, wohin insbesondere ein Gesetz über deutsches Heimatrecht und Staatsbürgerrecht, so wie ein Gesetz über ein für ganz Deutschland gleiches Münz-, Maß- und Gewichts-System gehört“.
- 53 So Botzenhart, *Parlamentarismus*, S. 655.
- 54 Vgl. Dahlmann, *Politik*, §§ 132 ff., bes. § 132.
- 55 Dahlmann, *Sten. Ber.* S. 357, Bassermann, *Sten. Ber.* S. 380, beide am 19. 6. 1848.
- 56 Gagern, *Sten. Ber.* S. 521, 24. 6. 1848.
- 57 Die Abstimmungen *Sten. Ber.* S. 576 ff., 27./28. 6. 1848, vgl. Eyck, S. 230 ff.

- 58 Reichsgesetz über die Einführung einer provisorischen Zentralgewalt für Deutschland, 28. 6. 1848, Huber, Dokumente, Bd. 1, S. 340 f.
- 59 Sten. Ber. S. 155, 27. 5. 1848.
- 60 Heckscher, Sten. Ber. S. 370 f., 19. 6. 1848; Grumbrecht, Sten. Ber. S. 465, 22. 6. 1848.
- 61 Vgl. Botzenhart, Parlamentarismus, S. 177 ff.; der motivierte Gesetzentwurf des Ausschusses bei Konrad Dietrich Haßler Hg., Verhandlungen der deutschen Verfassungsgebenden Reichsversammlung zu Frankfurt am Main, Bd. 2, Frankfurt 1848, S. 145 ff. – Haßler war amtlich mit der Herausgabe der Protokolle der Nationalversammlung betraut, seine Serie unterscheidet sich von der Wigards durch größere Genauigkeit in allen Formalien, aber knappere Fassung der Verhandlungsberichte.
- 62 Rudolf Haym, Die deutsche Nationalversammlung bis zu den Septemberereignissen. Ein Bericht aus der Partei des rechten Zentrums, Frankfurt/Main 1848, S. 49.
- 63 Zu Beselers Wirksamkeit in der Paulskirche Bernd-Rüdiger Kern, Georg Beseler, Leben und Werk, Berlin 1982, S. 91–159.
- 64 Johann Gustav Droysen, Die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der deutschen Nationalversammlung, 1. Teil, Leipzig 1849, S. 2.
- 65 Beseler, Sten. Ber. S. 700, 3. 7. 1848; vgl. auch Springer, Dahlmann, Bd. 2, S. 254 f.
- 66 Droysen, Verfassungsausschuß, S. 56.
- 67 Ebda., S. 313.
- 68 Ebda., S. 324.
- 69 Dahlmann in der Fraktionsberatung des Casino im Oktober 1848, Rudolf Haym, Die Deutsche Nationalversammlung . . . bis zur Kaiserwahl, Berlin 1849, S. 63 f.
- 70 So in einem Promemoria an den Deutschen Bund, 10. 4. 1848. – In: Johann Gustav Droysen, Beiträge zur neuesten deutschen Geschichte. Vier Aufsätze, Braunschweig 1849, S. 8–13, Zitat S. 13.
- 71 Denkschrift Droysens vom 29. 4. 1848, ebda., S. 55 f.
- 72 Entwurf und Begründung der Ausschuß-Vorlage Sten. Ber. S. 271 ff., 19. 10. 1848, die Debatte ab S. 2746 ff., die Abstimmung S. 2918–2956, 27. 10. 1848.
- 73 Valentin, Bd. 2, S. 186.
- 74 Sten. Ber. S. 2717, Die Begründung dazu Sten. Ber. S. 2854 ff., 19. und 23. 10. 1848, beides auch bei Fenske, Vormärz, S. 355–361.
- 75 Sten. Ber. S. 4097, 14. 12. 1848, Fenske, Vormärz, S. 382.
- 76 Beckerath, Sten. Ber. S. 5247, 16. 1. 1849, Waitz, Sten. Ber. S. 5222, 15. 1. 1849, Gagern, Sten. Ber. S. 5303, 20. 2. 1849, Debatte im Verfassungsausschuß Droysen, Aktenstücke, S. 373 ff., Auszug bei Fenske, Vormärz, S. 382–391, Zum Gesamtkomplex Botzenbart, Parlamentarismus, S. 663 ff. Vgl. Dahlmann, Politik, § 237.
- 77 Heinrich Scholler Hg., Die Grundrechtsdiskussion in der Paulskirche. Eine Dokumentation, Darmstadt 1973, ders., Die sozialen Grundrechte in der Paulskirche. – In: Der Staat, 13, 1974, S. 51–72. Zu den Schwierigkeiten, vor denen sich der Volkswirtschaftliche Ausschuß sah, dessen Bericht Sten. Ber. S. 6362–6371, 1. 5. 1849. Vgl. Paul Albrecht, Die volkswirtschaftlichen und sozialen Fragen in der Frankfurter Nationalversammlung, Diss. Phil. Halle 1914; Walter Schneider, Wirtschafts- und Sozialpolitik im Frankfurter Parlament 1848/49, Frankfurt 1923.
- 78 Paul Roth/Heinrich Merck Hg., Quellensammlung zum deutschen öffentlichen Recht 1848, 2 Bde., Erlangen 1850/52, Bd. 2, S. 67–72, Fenske, Vormärz, S. 367–370, Zitat dort S. 370.
- 79 Valentin, Bd. 2, S. 305.
- 80 Zit. bei Kern, Beseler, S. 125, Anm. 37; zum Ministerwechsel Botzenhart, Parlamentarismus, S. 188 ff.
- 81 Roth/Merck, Bd. 2, S. 77 f., Huber, Dokumente, Bd. 1, S. 362 f. In der Ministerratsbesprechung am 12. 12. 1848 wurde beschlossen, daß von einer Vereinigung der deutschösterreichischen Länder mit Deutschland keine Rede sein könne. „Vielmehr müsse Österreich in seiner Gesamtheit als wahre europäische Großmacht im eigenen und im wohlverstandenen Interesse Deutschlands selbst dem deutschen Staatenbunde beitreten“, Heinrich Ritter von Srbik, Deutsche Einheit. Idee und Wirklichkeit vom Heiligen Reich bis Königsgrätz, Bd. 1, München 1935, S. 390 f. In einem Privatschreiben an den Gesandten in St. Petersburg, den Grafen Buol, skizzierte Schwarzenberg am 31. 12. 1848 seine Vorstellungen: Österreich strebe nach Einheit als Monarchie, wolle aber seine tausendjährigen Rechte als erste deutsche Macht und seine im Laufe der Zeit in Deutschland gewachsene Stellung nicht aufgeben. Deshalb sollen Deutschland und Österreich in sechs große Kreise zerfallen: Österreich mit allen seinen Bestandteilen, Preußen dergleichen, sodann die übrigen vier Königreiche. Ihnen sollen je nach geographischer Lage die übrigen Kleinstaaten untergeordnet werden. „Ein jeder dieser Kreise habe seinen selbständigen gesetzgebenden Körper, sein Finanz- und Heerwesen. Den Mittelpunkt des sechsgliedrigen Staatenbundes bildet ein Direktorium . . . Die oberste Leitung . . . bleibt bei Österreich“, Alexander v. Helfert, Geschichte Österreichs, Bd. IV, Teil 1, Prag 1876, Anhang Nr. I 6, S. 8–11, Zitat S. 10.
- 82 Die liberalen Großdeutschen wollten ein Siebener-Direktorium als Reichsspitze, bestehend aus Österreich, Preußen, Bayern und vier Mitgliedern aus dem übrigen Deutschland; alle drei Jahre sollten der österreichische Kaiser und der preußische König als Reichsstatthalter abwechseln, sie hatten die Regierung durch verantwortliche Ministerien zu führen. Hatte ein Land mit einem nichtdeutschen Staate dasselbe Oberhaupt, so sollte die Verbindung so geordnet werden, daß die Erfüllung der durch die Reichsverfassung auferlegten Pflichten gewährleistet war. Die Linke hielt konsequent an den §§ 2 und 3 fest, wollte die Reichskompetenzen noch ausgedehnt wissen und dachte an einen auf 6 Jahre gewählten Präsidenten. Zum Gesamtkomplex Botzenhart, Parlamentarismus, S. 680 ff.

- 83 Zum Weidenbusch Kramer, S. 148 ff.
- 84 Erlaß Schwarzenbergs an den österreichischen Bevollmächtigten bei der Zentralgewalt, 9. 3. 1849, Roth/Merck, Bd. 2, S. 437 ff., Huber, Dokumente, Bd. 1, S. 371–373; österreichischer Vorschlag zur Reichsverfassung, 8. 3. 1849, Roth/Merck, Bd. 2, S. 433 ff., Huber, Dokumente, Bd. 1, S. 370 f., Erläuterungen Welckers im Verfassungsausschuß am 15. 3. 1849, Droysen, Aktenstücke, S. 638 f.: „Die 38 Millionen Österreicher bilden einen Kreis, und die bekannten anderen Kreise des Direktorientwurfs sind andere Kreise, die zu dem deutschen Föderativbund zusammentreten. Diese verschiedenen Kreise, ihre Häupter nämlich, bilden das Direktorium, in dem Österreich fortdauernd das Präsidium führt. Dem Direktorium steht zur Seite nicht ein Volkshaus, sondern ein aus den Provinzen oder Kreisen gewähltes Staatenhaus nach dem Verhältnis: 38 für Österreich, 32 für das übrige Deutschland“. Schon in seiner Note vom 4. 2. 1849, Huber, Dokumente, Bd. 1, S. 367 ff., hatte Schwarzenberg eine „Grundlage“ in Aussicht gestellt, auf der „alle deutschen Staaten und alle ihre außerdeutschen Landesteile Platz“ finden könnten.
- 85 Welcker im Verfassungsausschuß am 12. 3. 1849, Droysen, Aktenstücke, S. 630.
- 86 Botzenhart, Parlamentarismus, S. 688 ff.
- 87 Zum Zollproblem tiefgreifend Heinrich Best, *Interessenpolitik und nationale Integration 1848/49, Handelspolitische Konflikte im frühindustriellen Deutschland*, Göttingen 1980.
- 88 Vgl. Eyck, S. 439 ff.
- 89 So etwa Huber in seiner *Verfassungsgeschichte*, Bd. 2, S. 829.
- 90 Preuß. Staatsministerialbeschluß, 2. 4. 1849, Huber, Dokumente, Bd. 1, S. 403 f.
- 91 Springer, Dahlmann, Bd. 2, S. 226 und 243.
- 92 Angebot der Krone, Antwort des Königs an die Kaiserdeputation und Stellungnahme der Deputation bei Huber, Dokumente Bd. 1, S. 404–407.
- 93 Sten. Ber. S. 6142. Zur Schlußphase der Nationalversammlung Bernhard Mann, *Das Ende der deutschen Nationalversammlung im Jahre 1849*. – In: HZ 214, 1972, S. 265–309.
- 94 Überblick bei Stadelmann, S. 100–115, zu Einzelheiten W. E. Mosse, *The European Powers and the German Question 1848–71. With special reference to England and Russia*, Cambridge 1958, Günter Gillissen, *Lord Palmerston und die Einigung Deutschlands*, Lübeck 1961, Rudolf Buchner, *Die deutsch-französische Tragödie 1848–1864*, Würzburg 1965, S. 19–44, Heinrich Euler, *Napoleon III. in seiner Zeit. Der Aufstieg*, Würzburg 1961, S. 554–567 und S. 616–640. Kraume, Limburg, kommt S. 223 zu dem Ergebnis, daß die Revolution nicht am apriorischen Widerstand der Mächte gegen die deutsche Einheit gescheitert sei, und bestätigt damit die in den anderen genannten Studien erarbeiteten Ergebnisse.
- 95 Vgl. etwa das Schreiben Friedrich Wilhelms IV. an Bunsen, Dezember 1848, Huber, Dokumente, Bd. 1, S. 402 f.
- 96 Depesche des preußischen Ministerpräsidenten an den Bevollmächtigten bei der Zentralgewalt, Roth/Merck, Bd. 2, S. 484–494, Huber, Dokumente, S. 412–415, Zitate dort S. 414 f.
- 97 Manfred Botzenhart, *Das preußische Parlament und die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1848*. – In: Gerhard A. Ritter Hg., *Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart*, Düsseldorf 1983, S. 14–40; die Bemerkung über den preußischen König als Präfekten ebda. S. 20 (Abg. v. Sydow).
- 98 Droysen, Aktenstücke, S. 635 und 640 (Wigard), S. 641 (Scheller), S. 637 (Beseler), S. 638 (Welcker), S. 639 (Römer), S. 641 (Hergenhahn).
- 99 Kollektiverklärung der Bevollmächtigten für Preußen und 26 andere deutsche Regierungen, 23. 2. 1849, Roth/Merck, Bd. 2, S. 299–315.
- 100 Botzenhart, *Parlamentarismus*, S. 695 ff.; Mann, *Ende*, S. 302 ff.
- 101 Huber, *Dokumente*, Bd. 1, S. 412–415, Zitat S. 415.
- 102 Huber, *Dokumente*, Bd. 1, S. 534–538, Zitate S. 537 und 535.
- 103 Vorlagen der Regierungen an den Reichstag: Stenographischer Bericht über die Verhandlungen des Deutschen Parlaments zu Erfurt, Volkshaus (künftig zitiert Sten. Ber. VH), S. 5 ff., der Verfassungsentwurf S. 5–11 (ebenso Sten. Ber. Staatenhaus, S. 5–11), der preußische Entwurf bei Christian Reuleaux, *Das Erfurter Parlament von 1850. Der Versuch einer deutschen Einigung durch Preußen*, Diss. iur. Mainz 1953 (Ms), Anlage S. 13–38; die Abweichungen von der Frankfurter Verfassung sind S. 16–26 zusammengestellt.
- 104 Frankfurter Reichsverfassung, § 6: „Die Reichsgewalt ausschließlich übt dem Auslande gegenüber die völkerrechtliche Vertretung Deutschlands und der einzelnen deutschen Staaten aus. . . .“
- 105 Denkschrift zu dem von den Königlichen Regierungen von Preußen, Sachsen und Hannover vorgelegten Entwurf der Verfassung des Deutschen Reiches, 11. 6. 1849, Sten. Ber. VH S. 11–19 (Sten. Ber. Staatenhaus S. 11–19), Definition als „authentische Interpretation“, die als solche von dem Entwurf untrennbar ist, auf S. 12.
- 106 Sten. Ber. VH S. 11, ebenso Staatenhaus S. 11.
- 107 § 143,2 der Frankfurter Reichsverfassung lautete: „Die Preßfreiheit darf unter keinen Umständen und in keiner Weise durch vorbeugende Maßregeln, namentlich Zensur, Konzession, Sicherheitsbestellungen, Staatsauflagen, Beschränkungen der Druckereien oder des Buchdandels, Postverbote oder andere Hemmungen des freien Verkehrs beschränkt, suspendiert oder aufgehoben werden.“ In § 141 des Berliner Entwurfs lautete der entsprechende Passus einfach: „Die Zensur darf nicht eingeführt werden.“
- 108 Liste der teilnehmenden Staaten bei Reuleaux, Anhang S. 7 f. Sachsen und Hannover schieden nicht nur aus dem Verwaltungsrat aus und beendeten damit ihre Mitarbeit am Verfassungsbündnis, sie schlossen

- sich im Februar 1850 sogar dem von Österreich initiierten Vierkönigsbündnis Bayern/Württemberg/Sachsen/Hannover an. Trotzdem erachtete der Verwaltungsrat Sachsen und Hannover auch weiter als „rechtlich . . . in dem Bündnisse stehend“, Radowitz, Sten. Ber. VH, S. 31, 20. 3. 1850.
- 109 Zahlen nach dem Material bei Antje Kraus (Bearb), Quellen zur Bevölkerungsstatistik Deutschlands 1815-1875, Boppard 1980.
- 110 Georg Witzmann, Die Gothaer Nachversammlung zum Frankfurter Parlament im Jahre 1849 (Das ‚Gothaer Parlament‘). Eine Studie aus der Vorgeschichte der Reichsgründung und der Jugendzeit des deutschen Parlamentarismus, Gotha 1917, das Gothaer Programm der Versammelten dort S. 71-73.
- 111 Entwurf des Wahlgesetzes in Sten. Ber. VH (und Staatenhaus) S. 19 f.
- 112 Einschließlich Sachsen und Hannover umfaßte das Wahlgebiet 261 Wahlkreise, so daß lt. Mitteilung von Radowitz im Volkshaus - s. o. Anm. 108 - die absolute Mehrheit bei 131 lag. Die tatsächlich teilnehmenden Staaten hatten aber nur 224 Wahlkreise, davon 158 in Preußen, 66 in den anderen Ländern. Bis zum Schluß der Tagungen Ende April waren 223 Abgeordnete bestimmt; in Baden stand noch eine Nachwahl aus, vgl. Sten. Ber. VH S. 303 f., 27. 4. 1850. Das Verzeichnis der Abgeordneten - Sten. Ber. VH S. 331-334 - enthält allerdings nur 222 Namen, danach auch die Liste von Reuleaux, Anhang S. 59 ff. Auch im Erfurter Volkshaus gab es eine Juristendominanz. Wenigstens 63 Abgeordnete waren höhere Verwaltungsbeamte mit juristischer Vorbildung, 32 Richter oder Angehörige der Staatsanwaltschaft, mindestens 11 waren Anwälte, und unter den Parlamentariern, die keine oder andere Berufsangaben machten, gab es ebenfalls einige Juristen. Die gewerbliche Seite war mit 4 Kaufleuten, 2 Fabrikanten, 2 Buchhändlern und 13 Gutsbesitzern knapp vertreten. Größeren Grundbesitz hatten natürlich auch andere Abgeordnete, so sicher die 18, die Landrat als Beruf uannten, einige der 16 Offiziere und etliche der Abgeordneten ohne Berufsangabe. - Der Paulskirche hatten 55 Mitglieder des Volkshauses und 5 des Staatenhauses angehört.
- 113 Zu den Parteien in Erfurt Reuleaux, S. 69 ff., Paula Masur, Die Parteien des Erfurter Parlaments von 1850, Diss. Phil. Berlin 1923.
- 114 Sten. Ber. VH S. 101, 12. 4. 1850. - Nach Art. IV des Bündnisvertrags verpflichteten sich die Verbündeten, „dem Deutschen Volke eine Verfassung nach Maßgabe des unter ihnen vereinbarten und diesem Verträge anzuschließenden Entwurfs zu gewähren“. Der Entwurf und das Wahlgesetz sollten gemäß den Bestimmungen des Entwurfs über den Reichstag einer „lediglich zu diesem Zwecke zu berufenden Reichsversammlung“ vorgelegt werden; die von ihr beantragten Abänderungen bedurften „zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Verbündeten“, Huber, Dokumente, Bd. 1, S. 540-543, Zitate S. 542.
- 115 Sten. Ber. VH, S. 143, 13. 4. 1850.
- 116 Ebda., S. 144, die Additional-Akte Sten. Ber. VH (und Staatenhaus) S. 28, Huber, Dokumente, Bd. 1, S. 559-561.
- 117 Der Bericht des Verfassungsausschusses des Volkshauses Sten. Ber. VH, S. 79-94.
- 118 Sten. Ber. VH S. 222.
- 119 Sten. Ber. VH S. 152 f. und S. 176.
- 120 Die angenommene Fassung wurde von konservativer Seite vorgeschlagen. Absicht der Antragsteller war es, „in der Reichsgewalt . . . ein Bollwerk der wahren, politischen Freiheit zu gründen. . . . Der Reichsgewalt die Kompetenz einzuräumen, dem allgemeinen Wahlrechte in der Gestalt entgegenzutreten, wie es in diesem Augenblicke noch in einem Teile der der Union beigetretenen Bundesstaaten bestehe, demjenigen allgemeinen Wahlrechte, welches das Recht der Vertretung fast ausschließlich in die Massen legt, welches die Gesetzgebung der Demagogie . . . zu übertragen droht“, v. Holleben-Trier, Sten. Ber. VH S. 258, 25. 4. 1850. Es lagen jedoch auch liberale Anträge in diesem Sinne vor, und die Majorität schloß durchaus Liberale ein. - Die Debatte über diesen Gegenstand, Sten. Ber. VH S. 223 ff., war sehr kontrovers. Entstanden war der Gedanke im Verfassungsausschuß des Staatenhauses, das Staatenhaus hatte sich den im Ausschuß mit knapper Mehrheit gefaßten Beschluß aber nicht zu eigen gemacht.
- 121 Zusammenstellung der Revisionsbeschlüsse und der zugehörigen Entscheidungen Sten. Ber. VH S. 325-328. - Der Druck der Erfurter Reichsverfassung bei Huber, Dokumente, Bd. 1, S. 351-359, enthält den dem Reichstag vorgelegten Entwurf und berücksichtigt die Revisionsbeschlüsse nicht mit.
- 122 Vgl. dazu im Überblick Günther Grünthal, Grundlagen konstitutionellen Regiments in Preußen 1848-1867. Zum Verhältnis von Regierung, Bürokratie und Parlament zwischen Revolution und Reichsgründung. - In: G. A. Ritter Hg., Regierung . . ., S. 41-55, eingehend zu der Materie ders., Parlamentarismus in Preußen 1848/49-1857/58, Preußischer Konstitutionalismus, Parlament und Regierung in der Reaktionsära, Düsseldorf 1982.
- 123 Verhandlungen der 4. Generalversammlung des dt. Nationalvereins, Koburg 1863, S. 8, auch in Hans Fenske Hg., Der Weg zur Reichsgründung 1850-1870 (Quellen zum polit. Denken d. Dt. im 19. und 20. Jh., Bd. V), Darmstadt 1977, S. 284.
- 124 Verhandlungen des 2. Kongresses dt. Abgeordneter in Frankfurt a. M. am 21. und 22. August 1863, Frankfurt/Main 1863, S. 41, Fenske, Reichsgründung, S. 282 f.
- 125 Franz von Roggenbach, Ideen zu einem Versuche, eine Reorganisation des Deutschen Bundes durch Ausgleichung der Interessen der beteiligten Regierungen zu erreichen. - In: Großherzog Friedrich I. von Baden und die deutsche Politik von 1854-1871. Briefwechsel, Denkschriften, Tagebücher. Bearbeitet von Hermann Oncken, Bd. 1, Stuttgart 1927, S. 116-153; S. 120-127 auch bei Fenske, Reichsgründung, S. 180-186.
- 126 Erlaß an Werther-Wien, 7. 5. 1866, Otto v. Bismarck, Die Gesammelten Werke, Bd. 5, Berlin 1926, S. 488 f.

- 127 Otto Becker, *Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung*, hg. und ergänzt von Alexander Scharff, Heidelberg 1958, S. 158 ff.
- 128 Konzept eines Erlasses an Goltz-Paris, 9. 7. 1866, Bismarck, GW, Bd. 6, 1929, S. 43–45, Zitat S. 45.
- 129 Privatschreiben an Eulenberg, 16. 7. 1866, ebda., S. 58 f.; die Frankfurter Reichsverfassung gegen ausländische Pressionen: Telegramm an Manteuffel-Petersburg, 11. 8. 1866, ebda., S. 120.
- 130 Putbuser Diktat, 30. 10. 1866, ebda., S. 167 f.; zu den Vorschlägen Dunckers Becker, S. 211 ff., zu denen Reichenbachs ebda., S. 221 f.
- 131 Ludwig Bergsträßer, *Geschichte der deutschen Reichsverfassung*, Tübingen 1914, S. 44.
- 132 Paul A. Pfizer, *Reichsverfassung*, Schwäbische Volkszeitung, Nr. 180, 5. 8. 1866, Georg Kuntzel Hg., *Politische Aufsätze und Briefe von Paul Achatius Pfizer*, Frankfurt 1924, S. 64–67, Fenske, *Reichsgründung*, S. 312–323. August Ludwig Reyscher, *Die staatsrechtlichen Folgen des Deutschen Krieges. Wo stehen wir nun?* Stuttgart 1866.
- 133 Aufruf der Nationalliberalen Partei, 15. 7. 1870, *National-Zeitung*, Nr. 325, 16. 7. 1870, Gustav Körner, *Die norddeutsche Publizistik und die Reichsgründung im Jahre 1870*, Hannover 1908, S. 28.
- 134 Zitate bei Körner S. 158 und S. 141; die zitierten Artikel stammen beide vom 2. 9. 1870. Die Studie bringt sehr viel Material zur Bewertung der Frankfurter Reichsverfassung in der Verfassungsdiskussion von 1870.
- 135 Zit. ebda., S. 90.
- 136 So Eduard Lasker im Reichstag am 1. 4. 1871, *Sten. Ber. RT Bd. 19*, S. 95. – Diesen Standpunkt machte sich die große Mehrheit des ersten Reichstages zu eigen. Der auf die Garantie der Bekenntnis-, Presse-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit sowie auf die Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche zielende Antrag des Zentrumsabgeordneten Reichensperger wurde mit 223 gegen 59 Stimmen abgelehnt, ebda., S. 155, 4. 4. In den Formulierungen hatte Reichensperger auf die preußische Verfassung zurückgegriffen, offenbar, weil der Text der Paulskirche ihm in etlichen Punkten zu weit ging. Der Antrag löste eine erbitterte mehrtägige Debatte im kulturkämpferischen Geist aus. Der von dem demokratischen Abg. Sonnemann eingebrachte Ergänzungsantrag zur Presse-, Vereins- und Versammlungsfreiheit, ebda., S. 104, übernahm die §§ 143, 2–3, 161 und 162 der Paulskirchen-Verfassung wörtlich.
- 137 Eduard Lasker an Friedrich Kiefer, 13. 12. 1870, in: *Aus Eduard Laskers Nachlaß*. – In: *Deutsche Revue für das gesamte nationale Leben*, 17, 1892, Bd. 4, S. 67 f.
- 138 Karl Binding, *Der Versuch der Reichsgründung durch die Paulskirche in den Jahren 1848 und 1849*, Leipzig 1892. – Auch in: ders., *Zum Werden und Leben der Staaten*, München 1920, S. 3–53, Zitat S. 8.
- 139 Friedrich Naumann, *Die Umwandlung der deutschen Reichsverfassung*. – In: Friedrich Naumann, *Werke*, Bd. 2, hg. von Theodor Schieder, Köln 1974, S. 362–390 (*Patria*, 1908, S. 81–105).
- 140 Gerhard Anschütz, *Parlament und Regierung im Deutschen Reich*, Berlin 1918, S. 16.
- 141 So etwa bei den §§ 184–187 der Frankfurter Reichsverfassung, vgl. Eberhard Kurtze, *Die Nachwirkungen der Paulskirche und ihrer Verfassung in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung und in der Verfassung von 1919*, Berlin 1931, S. 17 ff., bes. S. 25 f.
- 142 Hugo Preuß, *Vorschläge zur Abänderung der Reichsverfassung und der preußischen Verfassung*. – In: ders., *Staat, Recht und Freiheit. Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte*, Tübingen 1926, S. 290–335. Vgl. Günter Gillissen, *Hugo Preuß, Studien zur Ideen- und Verfassungsgeschichte der Weimarer Republik*, Diss. Phil. Freiburg 1955 (Ms), S. 115–162, Ernst Portner, *Die Verfassungspolitik der Liberalen 1919. Ein Beitrag zur Deutung der Weimarer Reichsverfassung*, Bonn 1973, S. 60–62.
- 143 Friedrich Meinecke, *Autobiographische Schriften*, Stuttgart 1969, S. 301 (= ders., *Straßburg, Freiburg*, Berlin, 1949, S. 258 f.).
- 144 Vgl. die Verfassungsänderung vom 28. 10. 1918, Ernst Rudolf Huber, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 2, *Deutsche Verfassungsdokumente 1851–1918*, Stuttgart 1964, S. 484 f.
- 145 Theodor Heuss, *Deutsche Zukunft*, Stuttgart 1919, zit. bei Kurtze, S. 37.
- 146 Vgl. Kurtze, S. 27 ff.
- 147 Gerhard Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, Nachdruck der 14. Aufl. Berlin 1933 Darmstadt 1965, S. 340.
- 148 Charakteristisch dafür ist der Vorgang in der Kabinettsitzung vom 14. 1. 1919. Als Friedrich Ebert nach den Grundrechten fragte, erklärte Geheimrat Schulze: „Ich werde sie aus der 48er Verfassung abschreiben, soweit sie heute noch paßt.“ Susanne Miller/Heinrich Potthoff Hg., *Die Regierung der Volksbeauftragten*, Düsseldorf 1969, S. 247.
- 149 Vgl. Kurtze, S. 75 ff.
- 150 Erich Koch-Weser in der ersten Lesung des Verfassungsentwurfs, *Sten. Ber. Bd. 326*, S. 390, 28. 2. 1919.
- 151 Kurtze, S. 99.

*

Nach Abschluß des Manuskripts (Ende 1984) erschien: Wolfgang Siemann, *Die deutsche Revolution von 1848/49, Frankfurt/Main 1985*. Die Studie betont die vielfältigen Erträge der Forschung während des letzten Jahrzehnts.