

II. Märzrevolution und Paulskirchenversammlung (1848/49)

Zur Vertiefung: Jäkel, JURA 2019, 231

Schon 1847 hatte die liberale Bewegung die Wahl einer gesamtdeutschen Volksvertretung verlangt.¹⁷ Nach einer erneuten Revolution in Frankreich, die im Februar zum Ende der dortigen Monarchie führte, kam es in ganz Europa und so auch in deutschen Staaten zu Unruhen und friedlichem, z.T. aber auch zu gewalttätigem Protest, u.a. in Berlin und Wien (Märzrevolution). Die Gründe für den Aufruhr waren die Unzufriedenheit vieler Menschen mit der rückwärtsgewandten Politik der im Deutschen Bund zusammengeschlossenen Monarchen und große soziale Probleme. Die „Märzforderungen“, die allen Revolutionären gemeinsam waren, lauteten: Wahl einer gesamtdeutschen Nationalversammlung, Schaffung eines Einheitsstaates, Gewährung von Freiheitsrechten (unter anderem Presse-, Vereins- und Versammlungsfreiheit), allgemeine Volksbewaffnung (statt Berufsarmee) und Verfassungseid des Heeres, Einrichtung von Schwurgerichten.¹⁸ Die weiteren Fragen der Staatsform und des Staatsaufbaus sowie sozialer Verbesserungen waren zwischen den radikalen Demokraten und den Liberalen stark umstritten, ebenso die Geschwindigkeit der Umsetzung. Eine Versammlung in Heidelberg am 5.3.1848 beschloss (ohne dazu legitimiert zu sein), ein „Vorparlament“ als Vorstufe einer verfassungsgebenden Nationalversammlung einzuberufen und forderte die einzelstaatlichen Regierungen auf, sofort Wahlen zur Nationalversammlung auszuschreiben. Die überraschten Fürsten zeigten sich zunächst kompromissbereit, um ihre Herrschaft zu sichern.¹⁹ In die Regierungen vieler deutscher Staaten wurden liberale Politiker aufgenommen. Der Bundestag – bis dahin das Organ, das viele Repressionen beschlossen hatte – bereitete den Weg für einzelstaatliche Regelungen zur Pressefreiheit, machte am 9.3.1848 die bislang verpönten Farben Schwarz-Rot-Gold zu den Bundesfarben und berief einen Tag später einen „Siebzehner-Ausschuss“ zur Reform der Verfassung des Deutschen Bundes (der einen ersten Verfassungsentwurf erarbeitete). Die repressiven Karlsbader Beschlüsse von 1819 wurden aufgehoben.

17 Beispiele sind das „Offenburger“ und das „Heppenheimer Programm“.

18 Vgl. Laufs, JuS 1998, 385 (387); Jäkel, JURA 2019, 231 (234); Beispiele bei Obermann (Hrsg.), Flugblätter der Revolution 1848/49, 1972, S. 43 f., 47 f., 49 f., 72 ff.

19 Vgl. die Proklamation des bayerischen Königs vom 6.3.1848, in: Obermann, S. 53 ff.

Die schließlich gewählte **Frankfurter Nationalversammlung** war das erste gesamtstaatliche demokratische deutsche Parlament. Sie bestand zu $\frac{3}{4}$ aus Akademikern, von denen wiederum ca. die Hälfte Juristen waren („Honoratiorenparlament“).²⁰ Die drei politischen Hauptrichtungen waren die konservative Rechte, die liberale Mitte und die radikale Linke.²¹ 330 der 585 Abgeordneten²² versammelten sich zum ersten Mal am 18.5. in der Paulskirche.²³ Nach ihrem Tagungsort wird die Nationalversammlung auch Paulskirchenversammlung oder kurz „Paulskirche“ genannt. Ihre Aufgabe und Herausforderung lag darin, eine Verfassung zu schaffen für den noch nicht bestehenden einheitlichen Nationalstaat, bei mit der Zeit stärker wendendem Widerstand der Fürsten. Der Inhalt der Verfassung war zwischen den politischen Lagern umstritten. Alle Abgeordneten waren sich einig, dass es einen einheitlichen deutschen Nationalstaat geben sollte. Hingegen waren sie sich nicht einig, ob Österreich einbezogen werden sollte (großdeutsche Lösung), welche Staatsform der deutsche Staat haben sollte (Monarchie oder Republik), ob Deutschland ein Bundesstaat oder ein Zentralstaat sein sollte, wie die Staatsgewalt auf Parlament und Exekutive verteilt werden sollte und wie die Grundrechte gestaltet werden sollten. Letztere standen zunächst im Vordergrund der Beratungen. Sie wurden am 27.12.1848 als Reichsgesetz beschlossen und in einigen Einzelstaaten für verbindlich erklärt.²⁴ Die übrigen, staatsorganisationsrechtlichen Verfassungsteile verabschiedete die Versammlung am 27.3.1849. Sie hatte bis dahin 230 Mal getagt und somit ein enormes Arbeitspensum absolviert. Die „Verfassung des Deutschen Reiches“ (**Paulskirchenverfassung**) wurde am 28.3.1849 verkündet. Die Paulskirchenverfassung war **das erste gesamt-deutsche Verfassungsmodell**. Sie war ein **Kompromiss** zwischen radikal-demokratischen und liberalen Positionen. Quellen staatlicher Herrschaft sollten sowohl das Volk als auch der Kaiser sein (Mischung aus demokratischem und monarchischem Prinzip).²⁵ Die radikalen Demokraten, die eine Abschaffung der Monarchie gefordert hatten, bildeten nur eine Minderheit und hatten sich nicht durchsetzen können.²⁶ Das Reich war nach der Verfassung ein **Bundesstaat**. Die staatlichen Befugnisse wurden zwischen

20 Ausführlich zu den Mitgliedern Kühne, Die Reichsverfassung der Paulskirche, 2. Aufl. 1998, S. 53 ff.

21 Vgl. Laufs, JuS 1998, 385 (388).

22 Vgl. Laufs, JuS 1998, 385.

23 Zur Gestaltung des Sitzungssaales Laufs, JuS 1998, 385 (387 f.).

24 Allerdings hob sie ein Beschluss des Bundestages vom 23.8.1851 wieder auf.

25 Vgl. Kühne, NJW 1998, 1513 (1515): „Staatsleitung von Fürst und Volk“.

26 Versuche einiger Radikaler, ihre Forderungen durch Aufstände durchzusetzen, so vor allem in Baden durch den „Heckerzug“ im April 1848, den „Struveputsch“ im September 1848 und zuletzt den Mai-Aufstand 1849, blieben erfolglos.

Reich und Ländern aufgeteilt. **Vier Reichsorgane** nannte die Verfassung: Kaiser und Reichsregierung (Exekutive), Reichstag (Legislative) und Reichsgericht (Judikative). Eine rechtliche oder politische Verantwortlichkeit des durch Erbfolge bestimmten Kaisers für sein Handeln war nicht vorgesehen (§ 73 PKV). Die Regierung wurde von ihm ernannt und konnte vom Reichstag kontrolliert (vgl. §§ 121, 122 PKV), aber nicht gestürzt werden. Der Reichstag bestand aus zwei Kammern: dem „Staatenhaus“ und dem „Volkshaus“. Zu seinen Aufgaben gehörten die Gesetzgebung und der Haushaltbeschluss. Der Kaiser hatte – wie der Reichstag – ein Initiativrecht und konnte zudem sein Veto gegen Parlamentsbeschlüsse einlegen (das aber überstimmt werden konnte). Das Reichsgericht war nach dem Vorbild des Supreme Court der USA ausgestaltet. Sogar Individualverfassungsbeschwerden waren vorgesehen. Verschiedene Instrumente sollten die Verfassung schützen: gerichtliche und exekutive Maßnahmen, ein Verfassungseid und festgelegte Hürden für die Verfassungsänderung. Der **Grundrechtekatalog** gewährte viele Rechte, manche „zum ersten Mal überhaupt“.²⁷ Eingeflossen waren ausländische Ideen, aber auch freiheitliche Errungenschaften, die in Deutschland selbst durch die preußischen Reformen (1807–15) und den süddeutschen Konstitutionalismus entwickelt worden waren.²⁸

Der Verfassungsentwurf trat (nach richtiger Auffassung²⁹) **nicht in Kraft**. Der von der Nationalversammlung zum Kaiser gewählte preußische König *Friedrich Wilhelm IV.* weigerte sich am 28.4.1849, die Kaiserkrone anzunehmen und die Verfassung zu vollziehen. Bemühungen im Frühjahr 1849, die Reichsverfassung dennoch durchzusetzen und Wahlen im Juli abzuhalten, scheiterten, auch durch den Einsatz von Militär. Preußen und Österreich nötigten die Abgeordneten aus ihren Staaten, aus der Nationalversammlung auszuscheiden und erkannten dem Parlament die Legalität ab. Abgeordnete aus anderen Staaten reisten ebenfalls ab. Ein „Rumpfparlament“ aus den verbliebenen Abgeordneten, das in Stuttgart tagte und die Errungenschaften der Revolution durch Bewaffnung des Volkes durchsetzen wollte, wurde polizeilich im Juni 1849 aufgelöst. Der Deutsche Bund wurde 1851 reaktiviert. Die Revolution und die Nationalversammlung waren damit fürs Erste gescheitert. Jedoch blieben die Ideen von 1848/49 lebendig. Die Nationalversammlung war als „**Ideenmotor**“ für die Zukunft ertragreich: Die Paulskirchenverfassung prägte mit ihrem

27 Vgl. Jäkel, JURA 2019, 231 (241 f.).

28 Vgl. Laufs, JuS 1998, 385 (390).

29 Vgl. Laufs, JuS 1998, 385 (390); Jäkel, JURA 2019, 231 (242); a.A. Kühne, NJW 1998, 1513.

Staatsorganisations- und vor allem mit ihrem Grundrechtsteil die (z.T. nun erst erlassenen) Verfassungen vieler Einzelstaaten und alle späteren (gesamt-)deutschen Verfassungen.³⁰ Spuren finden sich noch im Grundgesetz. Überdies prägte das von der Paulskirche erlassene weitreichende Frankfurter Reichswahlgesetz vom 12.4.1849 das Wahlrecht der Einzelstaaten, des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches. Ferner beeinflusste die Geschäftsordnung der Paulskirchenversammlung die Preußische Verfassung und die Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordnetenhauses vom 6.6.1862. Letztere entwickelte wiederum Prägekraft für die nachfolgenden Parlamente. Schließlich stand die Paulskirchenversammlung am Beginn eines „eigenständigen parlamentarischen Leben[s] in Deutschland“³¹: Sie war daher Maßstab für die Herausbildung parlamentarischer Organisation, parlamentarischer Verfahren und parlamentarischer Verhaltensweisen (Ansätze zur Fraktionsbildung³², Einführung von Kompromiss- und Mehrheitsfindung).

III. Norddeutscher Bund und Deutsches Kaiserreich

Nach dem Deutsch-Dänischen Krieg um Schleswig-Holstein (1864) sowie dem Deutschen Krieg zwischen Preußen und Österreich (1866) kam es zur Gründung des Norddeutschen Bundes, eines Bundesstaates, der unter preußischer Führung die 22 deutschen Einzelstaaten nördlich des Mains vereinte (1867). Nur die vier süddeutschen Staaten Baden, Württemberg, Bayern und Hessen-Darmstadt wurden nicht Teil des Bundes. Sie schlossen aber Militärbündnisse mit ihm ab. Nach dem Deutsch-Französischen Krieg (1870/71)³³ traten auch die süddeutschen Staaten dem Bund bei, der dadurch zum Deutschen Reich wurde (1871). Der Norddeutsche Bund war der **unmittelbare Vorläufer des Deutschen Reiches**. Seine Verfassung wurde zur Reichsverfassung vom 16.4.1871. Die Verfassung des Norddeutschen Bundes und die Reichsverfassung sahen drei Verfassungsorgane vor: den Deutschen Kaiser (als „Präsidium des Bundes“, Art. 11 RV), den Bundesrat und den Reichstag.

30 Vgl. Kühne, NJW 1998, 1513 (1515): „klare Vorläuferschaft zum heutigen Grundgesetz wie auch zu den Zwischenverfassungen von Berlin und Weimar“.

31 Kühne, S. 59.

32 Vgl. Laufs, JuS 1998, 385 (388).

33 Bismarck wollte mit diesem Krieg einem Militärbündnis zwischen Frankreich und Österreich-Ungarn (und einem etwaigen Angriff auf Preußen) zuvorkommen, vgl. Bremm, 1870/71, 2019, S. 27 ff.