

## Jahrestage ÖR

Akad. Mit. Marcel Jäkel\*

# Die »Paulskirchenverfassung« der Frankfurter Nationalversammlung

Umstände und Grundzüge ihrer Entstehung, Inhalte und historischen Bedeutung

<https://doi.org/10.1515/jura-2018-2052>

*In diesen Tagen jährt sich die Verkündung der Verfassung des deutschen Reiches, welche am 28. März 1849 in der Frankfurter Paulskirche verkündet wurde und daran angelegt im allgemeinen Sprachgebrauch fortan als »Frankfurter Reichsverfassung« (FRV) oder – noch prominenter – als »Paulskirchenverfassung« bekannt wurde, zum 170. Mal. Dieser Jahrestag soll im Folgenden zum Anlass genommen werden, sich sowohl Hintergrund und Entstehung der ersten nationaldemokratisch konzipierten Verfassung, als auch die Bedeutung ihres progressiven und liberalen Verfassungskonzeptes sowohl für die damalige, als auch für die jüngere deutsche Verfassungsentwicklung noch einmal vor Augen zu führen.*

## I. Einleitung

»Das Interesse an der Paulskirche ist und kann in Deutschland kein rein historisches sein [...]«. <sup>1</sup> Diese Feststellung *Heinrich Schollers* wird der noch immer geltenden Bedeutung der Paulskirchenverfassung für die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland gerecht, wenn man bedenkt, welchen Einfluss sie auf die rechts- und bundesstaatliche Bildung Deutschlands hatte. <sup>2</sup> Die geistes- und rechtsgeschichtlichen Verbindungen zu späteren deut-

<sup>1</sup> *Scholler* Die Grundrechtsdiskussion in der Paulskirche: Eine Dokumentation, 1. Aufl. 1973, Vorwort, S. IX.

<sup>2</sup> Dass das Interesse kein rein historisches, sondern noch immer ein aktuelles ist, zeigt auch das jüngst von Horst Dippel in drei Bänden herausgegebene Werk »Visionen eines zukünftigen Deutschlands – Alternativen zur Paulskirchenverfassung 1848/49«, welches im Jahr 2017 im Verlag Duncker & Humblot erschienen ist.

\***Kontaktperson:** Marcel Jäkel, der Autor ist Akademischer Mitarbeiter und Doktorand am Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und dort tätig am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie (Prof. Dr. Martin Borowski).

schen Verfassungswerken sind unbestritten. Sämtliche nachfolgenden Verfassungen, d. h. sowohl die (Bismarcksche) Reichsverfassung von 1871, als auch die Weimarer Reichsverfassung von 1919, sowie schließlich insbesondere auch das Grundgesetz von 1949 orientier(t)en sich an ihrem Modell und Charakter. <sup>3</sup> Aus Anlass des 170-jährigen Jahrestages ihrer Verkündung will der vorliegende Beitrag dieser nachwirkenden Bedeutung noch einmal Ausdruck verleihen, indem insbesondere die Umstände ihrer Entstehung (II.) sowie ihre zentralen Inhalte und Regelungen (III.) einer näheren Betrachtung und Einordnung zugeführt werden.

## II. Entstehung der Paulskirchenverfassung

Zunächst soll in den zentralen Grundzügen nachvollzogen werden, welche politischen und sozialen Hintergründe zur Schaffung des ersten nationaldemokratischen Verfassungskonzeptes Gesamtdeutschlands führten, welche historischen Geschehnisse und Umstände nötig waren, um einen Wechsel der Herrschaftslegitimation herbeizuführen und wie diese Verfassung zu einem wegweisenden Punkt der deutschen Verfassungsfindung und damit nicht nur der Verfassungsgeschichte, sondern auch der Verfassungsgegenwart wurde.

<sup>3</sup> Vgl. *Frotscher/Pieroth* Verfassungsgeschichte, 16. Aufl. 2017, § 11 Rn. 335; *Voßkuhle* Über die Demokratie in Europa, APuZ 13/2012, 3. Dies ging sogar soweit, dass sowohl im Jahr 1866 als auch 1918 Überlegungen bestanden, die Verfassung wieder in Kraft zu setzen, bzw. sie in ihren wesentlichen Regelungen zu übernehmen, vgl. hierzu *Kühne* 150 Jahre Revolution von 1848–49 – ihre Bedeutung für den deutschen Verfassungsstaat, NJW 1998, 1513, 1514.

## 1. Historisch-politischer Rahmen Deutschlands

Das Bekenntnis zu einer bundesdeutschen Nation, wie es auf den Sitzungen in der Paulskirche gefordert wurde, war nicht selbstverständlich und auch die Beschreibung, was eigentlich die deutsche Nation war, fällt keineswegs eindeutig aus. Den staats- und völkerrechtlichen Bezugsrahmen für das alte Reich hatte der Westfälische Friede von 1648 geschaffen; seitdem bestand Deutschland aus über dreihundert Herrschaften und Territorien, darunter vor allem die Klein- und Mittelstaaten der geistlichen und weltlichen Fürstentümer.<sup>4</sup> Erst der Reichsdeputationshauptschluss des Jahres 1803 ebnete diese territoriale Kleinstaatlichkeit ein und führte mit säkularisierender und mediatisierender Umwälzungskraft zu einer enormen territorialen und politischen Umgestaltung Deutschlands. Im Jahr 1806 endete schließlich die umfassende Epoche des Heiligen Römischen Reichs.<sup>5</sup> Ein knappes Jahrzehnt später konstituierte sich im Jahr 1815 der Deutsche Bund auf Grundlage der auf dem Wiener Kongress vereinbarten (und im Jahr 1820 durch die Wiener Schlussakte ergänzten) Deutschen Bundesakte, als ein Staatenbund bestehend aus 38 Einzelstaaten, welcher diesen einen gemeinsamen Rahmen verschaffen sollte.<sup>6</sup>

### a) Deutscher Bund

Die recht schwerfällige Organisation, sowie die Verfassung zu Zeiten des Deutschen Bundes, machten es praktisch unmöglich, den Wunsch des deutschen Volkes nach nationaler Einigung zu verwirklichen. Die voranschreitende Industrialisierung offenbarte die Schwierigkeit einer wirtschaftlichen Integration in einem deutschen Gebiet, welches durch zahlreiche selbstständige Zollgebiete separiert war. Der Gründung eines Allgemeinen Deutschen Zollvereins im Jahr 1833 schlossen sich zwar zumindest die meisten deutschen Staaten an, jedoch war dies nur eine zeitlich begrenzte Lösung, welche mit schwierigen Kompromissen verbunden war. Auch weitere Mängel der Bundesverfassung waren offensichtlich und wurden zum Thema für Vorschläge, welche diesen Mängeln Abhilfe schaffen sollten. Hauptkritikpunkte waren der mangelnde Rechtsschutz im Bund und die zunehmend zerfallende

Rechtssicherheit sowie die unzulängliche Sorge für die materiellen Bedürfnisse der Nation. Diese sich offenbarenden Unzulänglichkeiten des Deutschen Bundes führten in den 40er Jahren des 19. Jahrhunderts zu Reformvorschlägen der Länder, deren Verwirklichung allerdings entscheidend an der fehlenden Einigkeit der beiden Großmächte Preußen und Österreich scheiterte<sup>7</sup>. Ohnehin begrenzten sich diese Vorschläge auf die Beseitigung der auffallendsten Mängel und setzten sich nicht mit dem eigentlichen Problem – der Souveränität der einzelnen Mitgliedsstaaten – auseinander.<sup>8</sup> Von echten Reformvorschlägen oder gar grundlegenden Änderungen kann somit also nur begrenzt gesprochen werden. Während im gesellschaftlichen Raum mit der industriellen Entwicklung eine Periode beschleunigten wirtschaftlichen Wandels einsetzte, verharrte das politische System somit in Stagnation.<sup>9</sup> Dieses Missverhältnis zwischen gesellschaftlicher und politischer Verfassung der europäischen Staatenwelt führte zu einem fortschreitenden Legitimationsverlust der bestehenden Herrschaftssysteme.<sup>10</sup>

### b) Die deutsche Revolution von 1848/49

#### aa) Bürgerliche Bewegung und Vorversammlungen

Noch bis Mitte des Jahres 1847 ist Deutschland in seiner Verfassung unangefochten durch die deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815 bestimmt, wobei der Deutsche Bund, den sie geschaffen hat, zwar seit längerer Zeit auf deutliche Kritik stößt, doch geht es bis zu diesem Zeitpunkt eher um die richtige Anwendung der Bundesakte als um deren Weiterbildung oder gar Ersetzung.<sup>11</sup> Ende des Jahres 1847 tritt jedoch erstmals in dieser Breite eine Forderung in den Vordergrund, der es nicht mehr nur um die vollständige Durchführung der Bundesakte, sondern um eine Um- bzw. Neugestaltung der Bundesverfassung geht.<sup>12</sup> Angesichts der mangelnden Popularität des Deutschen Bundes sahen es die Träger der revolutionären Entwicklung dabei nicht mehr für ausreichend an, Reformen unter Mitwirkung des Bundestages in Gang zu bringen, es sollte nun vielmehr an der Zeit sein – ganz nach westlichem Vorbild – ein neues

<sup>4</sup> Ribhegge Das Parlament als Nation: die Frankfurter Nationalversammlung 1848/49, S. 14.

<sup>5</sup> Vgl. Ribhegge (Fn. 4), S. 14.

<sup>6</sup> Vgl. Ribhegge (Fn. 4), S. 14; Eyck Deutschlands große Hoffnung: die Frankfurter Nationalversammlung 1848/49, S. 17.

<sup>7</sup> Menger Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit: eine Einführung in die Grundlagen, 8. Aufl. 1993, Rn. 260.

<sup>8</sup> Vgl. Menger (Fn. 7), Rn. 260.

<sup>9</sup> Mommsen 1848, die ungewollte Revolution: die revolutionären Bewegungen in Europa, 1830 – 1849, S. 60.

<sup>10</sup> Mommsen (Fn. 9), S. 60.

<sup>11</sup> Kühne Die Reichsverfassung der Paulskirche: Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben, 2. Aufl. 1998, S. 32.

<sup>12</sup> Vgl. Kühne (Fn. 11), S. 33.

Staatswesen auf der Grundlage der Volkssouveränität zu schaffen.<sup>13</sup> Der deutsche Nationalstaat und die nationale Einheit sollten von unten, d. h. durch Wahl eines Nationalparlaments, begründet werden und damit ein Werk der Nation selbst sein und nicht das Werk der Regierung.<sup>14</sup> Eine bloße Umbildung des Deutschen Bundes in einen Nationalstaat ohne ein demokratisch gewähltes Nationalparlament und ohne einen rechtsstaatlichen Schutz der Persönlichkeitsrechte wäre der bürgerlichen Bewegung als Verfälschung ihrer Nationalidee erschienen.<sup>15</sup>

Seit 1847 forderte die bürgerliche Bewegung sodann ununterbrochen und nachdrücklich die Wahl einer nationaldeutschen Volksvertretung.<sup>16</sup> Vor allem in den süddeutschen Staaten wurde die Bewegung zunehmend stärker und die oppositionelle Parteibildung<sup>17</sup> führte zur Entwicklung politischer Programme. Deutlich wurde diese vorwärtsgerichtete Parteibildung besonders in den Programmen von Offenburg und Heppenheim.<sup>18</sup> Der Unterschied zu früheren Veranstaltungen bestand darin, dass es hierbei erstmals darum ging, auf dem Forum einer Zusammenkunft von Parteiführern konkrete politische Forderungen programmatisch festzulegen und zu verkünden und den Übergang zur Aktion vorzubereiten.<sup>19</sup> Die erste dieser Versammlungen fand im September 1847 in Offenburg statt und vereinte die Führer der Demokraten, wobei die Versammlung ein Programm beschloss, welches den Anschluss an die westliche Verfassungstradition erstrebte und durch die Forderung umfassender Freiheits- und Gleichheitsrechte geprägt war.<sup>20</sup> Nur einen Monat später trafen sich im Oktober 1847 auch die Führer der Liberalen in Heppenheim, um ihre politischen Ziele letztlich zum Abschluss ihrer Versammlung im sog. Heppheimer Protokoll niederzulegen.<sup>21</sup> Gemeinsam war dem Offenburger und dem Heppheimer Programm jeweils der Gedanke, dass der Nationalstaat nicht das Werk der deutschen Regierungen, sondern der gesamten deutschen Nation sein müsse.<sup>22</sup> Der Wunsch nach Rechtsstaatlichkeit und die Lösung der sozialen Frage seien in der vorliegenden staatlichen Verfas-

sung nicht zu erreichen, ein nationaler Bundesstaat müsse geschaffen werden, welcher die nationalen Interessen veremine und verwirkliche.

### bb) Auswirkungen der Februarrevolution 1848 in Frankreich

Politisches Missbehagen herrschte zu dieser Zeit an vielen Orten Europas und erwuchs aus verschiedenartigen Krisen und spezifischen Problemen. Insofern stellte sich die Revolution des Jahres 1848 als ein polyzentrischer Vorgang dar, welcher die Grundordnungen erschütterte.<sup>23</sup> Im Februar 1848 brach die Revolution in Paris aus, die Monarchie wurde abgeschafft und Frankreich war wieder eine Republik mit neuer Verfassung. Die Revolution in Paris strahlte – wie so oft<sup>24</sup> – auf weite Teile Europas aus. In Deutschland bildeten sich vielerorts Volksversammlungen und forderten die Umgestaltung des Deutschen Bundes sowie eine Volksvertretung.<sup>25</sup> In den Monaten Februar und März 1848 kam es zu Unruhen in den meisten deutschen Staaten. Der Sturz des Bürgerkönigtums und die Ausrufung der Republik in Frankreich entfachten einen Einbruch des Glaubens an die Legitimität der Staatenordnung in Europa, welcher zu spontanen Protestaktionen herausforderte, mit dem Ziel, rasche Änderungen zu erzwingen.<sup>26</sup>

### cc) Märzrevolution

Im März 1848 erhob die Welle demonstrativen politischen Protests gegen das dreiunddreißig Jahre alte System des Wiener Kongresses mit seinen obrigkeitlichen und polizeistaatlichen Bedrückungen die Führer der liberalen Opposition an die Spitze der Regierungen vieler deutscher Staaten.<sup>27</sup> Seit der Französischen Revolution war eine neue politische Öffentlichkeit in Europa entstanden und auch die amerikanischen Debatten über Verfassung und Menschenrechte wirkten bis nach Europa. Die Verhältnisse in den meisten deutschen Staaten gestalteten sich so, dass die monarchischen Regierungen so gut wie handlungsunfähig oder wenigstens aus der weiteren Entwicklung der großen Poli-

<sup>13</sup> Menger (Fn. 7), Rn. 262.

<sup>14</sup> Huber Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band II: der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850, 3. Aufl. 1988, S. 589.

<sup>15</sup> Huber (Fn. 14), S. 591.

<sup>16</sup> Huber (Fn. 14), S. 590.

<sup>17</sup> Inwiefern zu dieser Zeit bereits von »Parteien« oder aber nur parteipolitischen Gruppierungen gesprochen werden kann, soll an dieser Stelle nicht vertieft werden.

<sup>18</sup> Vgl. Frotscher/Pieroth (Fn. 3), § 10 Rn. 301.

<sup>19</sup> Huber (Fn. 14), S. 449.

<sup>20</sup> Vgl. Frotscher/Pieroth (Fn. 3), § 10 Rn. 301 ff.

<sup>21</sup> Vgl. Frotscher/Pieroth (Fn. 3), § 10 Rn. 304 f.

<sup>22</sup> Kotulla Deutsches Verfassungsrecht, S. 151.

<sup>23</sup> Vgl. Laufs Die Frankfurter Nationalversammlung 1848/1849, JuS 1998, 385 (387); Kühne HGR I, § 3 Rn. 1 spricht von der Verbindung einer National-, Verfassungs- und Sozialrevolution.

<sup>24</sup> Vgl. hierzu etwa Scholler Die Einwirkung des revolutionären französischen Verfassungsrechts auf die europäische Verfassungsentwicklung, (wieder-)abgedruckt in: Scholler (Hrsg.), Grundrechte und Rechtskultur auf dem Weg nach Europa, S. 43 ff.; Starck Die Französische Revolution und das deutsche Staatsrecht, JZ 1989, 601 ff.

<sup>25</sup> Frotscher/Pieroth (Fn. 3), § 10 Rn. 309.

<sup>26</sup> Vgl. Mommsen (Fn. 9), S. 108.

<sup>27</sup> Laufs JuS 1998, 385 (387).

tik ausgeschaltet waren.<sup>28</sup> Das Großherzogtum Baden erfuhr gleich drei revolutionäre Erhebungen in kaum mehr als einem Jahr. Den Heckerzug im April 1848, den Struveputsch im September 1848 und schließlich den Maiaufstand im folgenden Jahr.<sup>29</sup> Die Märzforderungen hießen allerorts gleich: Es waren der Ruf nach Pressefreiheit, Vereins- und Versammlungsfreiheit, Einrichtung von Schwurgerichten, allgemeine Volksbewaffnung, Verfassungseid des Heeres und nicht zuletzt die Wahl einer Nationalversammlung.<sup>30</sup> Die deutsche Revolution fand ihren Vorlauf in einer sozialökonomischen Krise, welche die letzte ihres Typus in Europa war, die ihre Ursache in Mängeln der Versorgung mit Grundnahrungsmitteln hatte und die Volkswirtschaft nach herkömmlichen Regeln infizierte.<sup>31</sup>

## 2. Kampf um die Form des Nationalparlaments

Einheitlich verfolgtes Ziel der deutschen Revolution war die nationalstaatliche Einigung Deutschlands. Ebenso wesentliches – jedoch weitaus umstritteneres – Element dieser Revolution war die Form, in welcher diese Einigung zu erreichen war. Bei der Frage danach, welche Machtstellung das Nationalparlament erhalten sollte und auf welches Wahlsystem es zu gründen sei, gingen die Meinungen auseinander.<sup>32</sup> Die demokratische Linke wollte dem Nationalparlament die höchste Kompetenz im Gefüge der neuen Verfassung sichern, indem es über jene die Alleinentscheidung innehaben sollte, wohingegen die liberale Mitte eine solche reine Parlamentsherrschaft ablehnte und entschlossen war, neben das Nationalparlament durch die Wahl eines Reichsoberhauptes eine unabhängige National-exekutive zu stellen, um durch eine Koordination von Nationalparlament und Reichszentralgewalt eine gewaltenteilende Verfassung zu erstreben.<sup>33</sup> Des Weiteren erhob sich zwischen der liberalen Mitte und der Linken der Streit der Entscheidung für einen monarchischen Bundesstaat oder einer unitarischen Republik.<sup>34</sup>

<sup>28</sup> Menger (Fn. 7), Rn. 261.

<sup>29</sup> Laufs JuS 1998, 385 (387).

<sup>30</sup> Laufs JuS 1998, 385 (387).

<sup>31</sup> Brandt Der lange Weg in die demokratische Moderne, deutsche Verfassungsgeschichte von 1800 bis 1945, S. 98.

<sup>32</sup> Huber (Fn. 14), S. 591.

<sup>33</sup> Vgl. Huber (Fn. 14), S. 591.

<sup>34</sup> Huber (Fn. 14), S. 592.

### a) Heidelberger Versammlung

Während die Anträge Bassermanns und Gagerns<sup>35</sup> im Februar noch an die einzelstaatlichen Regierungen gerichtet waren und noch eine Reform der bestehenden Bundesverfassung befürworteten, ließ es die bürgerliche Bewegung im März 1848 nicht mehr bei einem Anliegen an die Regierung bewenden, sondern war entschlossen, das parlamentarische Fundament der deutschen Nationaleinheit aus eigener Kraft zu legen.<sup>36</sup> Ein wichtiges Ereignis in der Anfangsphase dieser deutschen Revolution war daher die Heidelberger Versammlung, welche am 5. März 1848 – zusammengesetzt aus einer Reihe west- und südwestdeutscher Politiker aus verschiedenen deutschen Ländern – zusammentrat, um die Wahl eines deutschen Nationalparlaments einzuberufen.<sup>37</sup> Diese Versammlung war keine staatlich legitimierte oder berufene, sie war allein autorisiert durch das Selbstverständnis ihres eigenen politischen Willens und durch die Kraft ihrer politischen Ideen.<sup>38</sup> Ziel war dabei auch nicht die Verwirklichung einzelner Reformziele, sondern eine grundlegende Änderung der Verfassung des Deutschen Bundes.<sup>39</sup>

Revolutionären oder gar umstürzenden Charakter hatten die Beschlüsse, die auf der Heidelberger Versammlung getroffen wurden aber nicht. Vorschläge zu direkten Maßnahmen und direkter Aktion durch die Versammlung konnten sich nicht wirklich durchsetzen. Vorstöße, die deutsche Republik zu proklamieren und in ganz Deutschland Revolutionsausschüsse einzusetzen, drangen nicht durch.<sup>40</sup> Hierfür gab es gute Gründe, wobei deren wichtigster wohl die fehlende Legitimation der Versammlungsteilnehmer war.<sup>41</sup> Resultate der Heidelberger Versammlung

<sup>35</sup> Am 12. Februar 1848, dem Vorabend der Revolution, stellte der liberale Abgeordnete Friedrich Bassermann in der badischen Zweiten Kammer einen Antrag mit der Bitte »auf geeignete Weise dahin wirken zu wollen, dass zur Vertretung der deutschen Nation Ständekammern am Bundestag als ein sicheres Mittel zur Erzielung gemeinsamer Gesetzgebung und einheitlicher Nationaleinrichtungen geschaffen werden«. Unter Bezugnahme auf den Antrag Bassermanns brachte am 28. Februar 1848 auch der ebenfalls liberale Heinrich von Gagern einen ähnlichen Antrag in der hessischen Zweiten Kammer ein, vgl. hierzu Huber (Fn. 14), S. 589 f.

<sup>36</sup> Huber (Fn. 14), S. 593; Kotulla (Fn. 22), S. 152.

<sup>37</sup> Vgl. Engehausen Die Heidelberger Versammlung und der Beginn der deutschen Revolution, in: Engehausen/Hepp (Hrsg.), Auf dem Weg zur Paulskirche, Die Heidelberger Versammlung vom 5. März 1848, S. 11.

<sup>38</sup> Vgl. Huber (Fn. 14), S. 593.

<sup>39</sup> Vgl. Engehausen (Fn. 37), S. 15.

<sup>40</sup> Pauly Die Verfassung der Paulskirche und ihre Folgewirkungen in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR I, 3. Aufl. 2003, S. 99 Rn. 9.

<sup>41</sup> Vgl. Engehausen (Fn. 37), S. 16.

waren deshalb andere. Zum einen wurde zur Vorbereitung des Vorparlaments, dessen Zusammentritt am 31. März in Frankfurt bereits in Heidelberg beschlossen wurde, ein *Siebener-Ausschuss* eingesetzt, welcher alle früheren und gegenwärtigen Ständemitglieder sowie weitere »Männer des Vertrauens« zur weiteren Beratung und Wahlvorbereitung nach Frankfurt zu einer größeren und repräsentativeren Versammlung einlud und damit quasi die moralische Leitung übernahm.<sup>42</sup> Zum anderen wurde eine gemeinsame Resolution ausgegeben, in der die einzelstaatlichen Regierungen aufgefordert wurden, sofort die Wahlen zu einer deutschen Nationalvertretung auszusprechen.<sup>43</sup>

## b) Bundestag und Vorparlament

### aa) Nationalpolitische Tendenzen im Bundestag

Konfrontiert mit dem Ausmaß und dem Druck der revolutionären Volksbewegung bemühte sich auch der Bundestag die Führung in der deutschen Verfassungsfrage an sich zu ziehen, indem er tiefgreifende Reformen antrieb.<sup>44</sup> Nachdem der Bundestag mehr als drei Jahrzehnte das »Zentrum des Widerstands gegen jeden Fortschritt in den deutschen Verfassungsverhältnissen«<sup>45</sup> gewesen ist, und sich aus sich selbst heraus nicht hatte reformieren lassen, beauftragte er im Februar 1848 einen politischen Ausschuss damit, »die Lage des Bundes [...] in die ernsteste Erwägung zu ziehen und zu überlegen, welche Maßregeln sich bei dem dermaligen Zustande der Dinge als rätlich und als nötig erwiesen«<sup>46</sup>. Im Laufe dieser Reformen wurde unter anderem am 3. März 1848 beschlossen den Weg für die Pressefreiheit zu öffnen, indem es den Einzelstaaten – unter gewissen Vorbehalten – überlassen wurde, in Abweichung von den noch bestehenden Repressionsgesetzen, die Zensur aufzuheben.<sup>47</sup> Zudem gestand der Bundestag am 8. März 1848 ein, »dass eine Revision der Bundesverfassung auf wahrhaft zeitgemäßer und nationaler Grundlage nötig sei«<sup>48</sup> und erklärte einen Tag später sowohl den alten deutschen Reichsadler zum Bundeswappen als auch die Farben Schwarz-Rot-Gold – welche er

jahrzehntelang als Zeichen des Umsturzes verfolgt hatte – zu Bundesfarben.<sup>49</sup> Wiederrum einen Tag später am 10. März 1848 beschloss der Bundestag die Berufung eines *Siebzehner-Ausschusses*, welcher aus »Männern des öffentlichen Vertrauens« bestehen und die Revision der Bundesverfassung vorbereiten sollte.<sup>50</sup> Diese Reforminitiativen wurden allerdings unterschiedlich beurteilt. Während sie von liberaler, gemäßigter Seite begrüßt wurden, wurde von radikal-demokratischer Seite befürchtet, dass sie in erster Linie eine Revolution verhindern sollten, weswegen die Demokraten eine ausschließliche Machtkonzentration auf die revolutionäre Bewegung forderten.<sup>51</sup>

### bb) Vorparlament

Am 31. März 1848 trat das Vorparlament in Frankfurt im Saal der Römer feierlich zusammen und tagte anschließend während der Sitzungen in der Paulskirche.<sup>52</sup> Zusammengekommen waren 574 Männer, unter denen zum großen Teil die führenden Köpfe der liberalen Mitte und der Demokraten vertreten waren, um vorrangig der Aufgabe nachzukommen, die Nationalversammlung – vor allem die Wahlen – organisatorisch vorzubereiten.<sup>53</sup> Ebenso wie schon die Heidelberger Versammlung besaß auch das Vorparlament keinerlei staatlichen Auftrag oder staatliche Anerkennung, dennoch war es die erste Gesamtvertretung der deutschen Revolution und damit eine Veranstaltung von öffentlichem Rang, welcher sich zwar nicht aus der alten Ordnung, wohl aber aus der Funktion ableiten ließ, die das Vorparlament innerhalb der werdenden Neuordnung Deutschlands in Anspruch nahm.<sup>54</sup> Inwieweit schon dieses Vorparlament über die Grundlagen der künftigen Nationaleinheit entscheiden sollte, war unter den verschiedenen politischen Gruppierungen allerdings strittig.<sup>55</sup> Die liberale Mitte, welche im Siebener-Ausschuss die Mehrheit besaß, legte dem Vorparlament durch diesen ein Reformprogramm vor, welches die Entscheidung über die Staatsform der Nationalversammlung vorbehielt.<sup>56</sup> Der politischen Linken kam es hingegen vielmehr darauf an, das Vorparlament sogleich zum vorläufigen Träger der deutschen Staatsgewalt zu machen und durch einen quasi-revolutionären Akt den Bundestag und den Siebzehner-

<sup>42</sup> Frotsher/Pieroth (Fn. 3), § 10 Rn. 309; Engehausen (Fn. 37), S. 16.

<sup>43</sup> Huber (Fn. 14), S. 594.

<sup>44</sup> Müller Von der Heidelberger Versammlung zur Paulskirche in: Engehausen/Frieder (Fn. 37), S. 75; Pauly (Fn. 40), S. 100 Rn. 12.

<sup>45</sup> Huber (Fn. 14), S. 595.

<sup>46</sup> Protokoll der Bundesversammlung vom 29. Februar 1848, 9. Sitzung, § 103.

<sup>47</sup> Müller (Fn. 44), S. 75.

<sup>48</sup> Protokoll der Bundesversammlung vom 8. März 1848, 15. Sitzung, § 133.

<sup>49</sup> Vgl. Huber (Fn. 14), S. 595.

<sup>50</sup> Vgl. Müller (Fn. 44), S. 75.

<sup>51</sup> Vgl. Müller (Fn. 44), S. 75 f.

<sup>52</sup> Vgl. Huber (Fn. 14), S. 599.

<sup>53</sup> Vgl. Müller (Fn. 44), S. 77.

<sup>54</sup> Vgl. Huber (Fn. 14), S. 599.

<sup>55</sup> Vgl. Müller (Fn. 44), S. 77.

<sup>56</sup> Vgl. Huber (Fn. 14), S. 599.

ausschuss auszuschalten und eine Vorentscheidung über die zentralen Verfassungsfragen – vor allem die Entscheidung zur republikanischen Staatsform – zu erzwingen.<sup>57</sup> Da der Siebener-Ausschuss keine besondere Legitimationskraft hatte, um ein verpflichtendes Grundsatzprogramm festzulegen, legte die Linke durch Gustav Struve ihrerseits ihr radikal-demokratisches Verfassungsprogramm in 15 Punkten vor.<sup>58</sup> Darüber, ob das Vorparlament bereits die Zuständigkeit habe Vorabentscheidungen zu treffen, bestand mithin lange kein Konsens zwischen den Gruppen der revolutionären Bewegung. Letztendlich einigte man sich aber doch darauf, dass man sich darauf beschränken müsse, die Wahl der Nationalversammlung vorzubereiten und inhaltliche Fragen der künftigen deutschen Verfassung somit allein der Nationalversammlung zur Entscheidung zu überlassen.<sup>59</sup>

Schneller einig wurde man sich hingegen über die Grundsätze für die Wahl der Nationalversammlung, wie das Wahlgebiet und das Wahlverfahren.<sup>60</sup> Auch bei der Frage, ob das Vorparlament bis zum Zusammentritt der Nationalversammlung zusammenbleiben sollte – wie es die Linke forderte – kam man schließlich zu einem Kompromiss. Zwar blieb es dabei, dass das Vorparlament sich nach Erfüllung seiner Aufgaben auflöste, um aber bis zum Zusammentritt der Nationalversammlung die Kontrolle nicht ganz zu verlieren, beschloss die Versammlung einen *Fünfgerausschuss* zu wählen, welcher die Rechte des Volkes bis zum Zusammentritt der Nationalversammlung wahrnehmen sollte.<sup>61</sup>

### 3. Frankfurter Nationalversammlung

#### a) Einberufung und Kompetenzen

Nachdem das Vorparlament mit der Frankfurter Nationalversammlung das eigentliche Parlament berufen hatte, und auch die Einzelstaaten ohne Ausnahme den Beschluss des Vorparlaments anerkannten, kam die »Deutsche verfassungsgebende Nationalversammlung« am 18. Mai 1848 nun schließlich in der Paulskirche zu Frankfurt zusammen und konnte sich sodann als »die berufene und bevollmächtigte Vertretung des souveränen Deutschen Volkes«

fühlen.<sup>62</sup> Die Zusammensetzung der Nationalversammlung wurde dabei oft<sup>63</sup> hervorgehoben, nicht selten gar überschwänglich als einmalig für die die Verfassungsgeschichte bezeichnet. So seien die Mitglieder als »geistige Elite Deutschlands«<sup>64</sup> anzusehen und es wurde darauf hingewiesen, dass »das deutsche Volk der ›Dichter und Denker‹ auch auf dem politischen Felde einen repräsentativen Ausdruck fand«<sup>65</sup>. Fest steht jedenfalls, dass die deutliche Mehrheit der Abgeordneten der gebildeten Schicht angehörte.<sup>66</sup> Die Zusammensetzung der Nationalversammlung war dabei Ausdruck der Vorherrschaft der bürgerlichen Gesellschaft und der sozialen Anerkennung ihrer Vertreter.<sup>67</sup> Auf der Grundlage des Reichsgesetzes über die Einführung einer provisorischen Zentralgewalt vom 28. Juli 1848 wählte die Nationalversammlung einen Tag später den Erzherzog Johann von Österreich zum provisorischen Staatsoberhaupt (sog. Reichsverweser), welchem sodann von der Bundesversammlung die bisherigen Regierungskompetenzen übertragen wurden.<sup>68</sup>

#### b) Die Verfassungsberatungen

Die Verfassungsberatungen der Nationalversammlung waren von vornherein durch Gegensätze belastet, die nur schwer zu überbrücken waren. Kompromisse mussten sowohl zwischen demokratischen und monarchischen als auch zwischen unitarischen und föderalistischen Bestrebungen gefunden werden; und auch die Frage nach einer großdeutschen oder kleindeutschen Lösung war ein sehr umstrittener Punkt.<sup>69</sup> Um zwischen diesen gespaltenen Vorstellungen zu einem Kompromiss zu gelangen, bedurfte es Geduld; doch die Paulskirche lebte einige Zeit vom Vertrauensvorschuss einer emphatisch gestimmten Öffentlichkeit.<sup>70</sup> Nach der Annahme einer Geschäftsordnung und der Einteilung des Plenums, wurde am 24. Mai ein aus 30 Mitgliedern bestehender Verfassungsausschuss (mit dem

<sup>57</sup> Vgl. *Huber* (Fn. 14), S. 599.

<sup>58</sup> Vgl. *Müller* (Fn. 44), S. 78.

<sup>59</sup> Vgl. *Kempny* Die Staatsfinanzierung nach der Paulskirchenverfassung: eine Untersuchung des Finanz- und Steuerverfassungsrechts der Verfassung des deutschen Reiches vom 28. März 1849, S. 17.

<sup>60</sup> Vgl. *Huber* (Fn. 14), S. 601f.

<sup>61</sup> Vgl. *Huber* (Fn. 14), S. 604.

<sup>62</sup> Vgl. *Menger* (Fn. 7), Rn. 263.

<sup>63</sup> Es gab hingegen auch kritische Stimmen hinsichtlich der Zusammensetzung, vgl. auch die Parallelen zum Parlamentarische Rat bei *Hufen* Entstehung und Entwicklung der Grundrechte, NJW 1999, 1504 (1505).

<sup>64</sup> *Brandenburg* Die deutsche Revolution 1848, S. 78.

<sup>65</sup> *Menger* (Fn. 7), Rn. 264.

<sup>66</sup> Ausführlicher zu den Mitgliedern der Versammlung *Kühne* (Fn. 11), S. 53ff.

<sup>67</sup> *Frotscher/Pieroth* (Fn. 3), § 11 Rn. 318.

<sup>68</sup> Vgl. *Frotscher/Pieroth* (Fn. 3), § 11 Rn. 321ff.

<sup>69</sup> Vgl. *Zippelius* Kleine deutsche Verfassungsgeschichte: vom frühen Mittelalter bis zur Gegenwart, 7. Aufl. 2006, S. 116.

<sup>70</sup> Vgl. *Brandt* (Fn. 31), S. 104.

Vorsitzenden Bassermann) gewählt.<sup>71</sup> Zudem wurde ein 30 Mitglieder umfassender volkswirtschaftlicher Ausschuss gewählt, welcher bei der Verfassungsarbeit dergestalt mitwirkte, dass er zu einzelnen Bereichen eigene Entwürfe erarbeitete oder Änderungsanträge bezüglich der Vorlagen des Verfassungsausschusses vorlegte.<sup>72</sup> Die Verfassungsberatungen widmeten sich zunächst den »Grundrechten des Deutschen Volkes«, welche bereits am 27. Dezember 1848 als (Reichs-) Gesetz beschlossen wurden und in einigen deutschen Staaten für verbindlich erklärt wurden.<sup>73</sup> Alle Teile der Verfassung wurden im Plenum dabei, immer wieder von tagespolitischen Debatten unterbrochen, zweimal gelesen.<sup>74</sup> Die übrigen Verfassungsteile wurden erst am 27. März 1849 verabschiedet.<sup>75</sup> Die Paulskirchenverfassung wird unter der amtlichen Überschrift »Verfassung des Deutschen Reiches« am 28. März 1849 verkündet und trat damit nach den Vorstellungen der Nationalversammlung *de iure* in Kraft.<sup>76</sup>

### III. Regelungen der Paulskirchenverfassung

Die Paulskirchenverfassung erlangte in der deutschen Staatsrechtsgeschichte einen beachtlichen Rang, da sie die »erste vollentwickelte Konzeption einer deutschen Gesamtstaatsverfassung nationalbürgerlicher Prägung«<sup>77</sup> darstellte. In der Verbindung nationalstaatlicher, rechtsstaatlicher und demokratischer Elemente stellte sie ein Verfassungsmodell dar, an denen sich alle späteren Verfassungen, sogar (und insbesondere) das Grundgesetz von 1949, orientierten.<sup>78</sup> Der ambitionierte – wenngleich vielleicht zu idealistische (s. u.) – Versuch der Mitglieder der Frankfurter Nationalversammlung, die großen Prinzipien der Freiheit, der Gleichheit, der Einheit und der zentralen Führung staats- bzw. verfassungsrechtlich zu verbinden, verlor im politischen Denken und Handeln Deutschlands bis zum heutigen Tag nicht seine bestimmende Kraft und Vorbildfunktion.<sup>79</sup> Im Ergebnis war die Paulskirchenverfassung ein Kompromiss zwischen den demokratischen und den

liberalen Kräften, was sich insbesondere im Fehlen einer klaren Entscheidung über das Legitimationsprinzip staatlicher Herrschaft äußerte.<sup>80</sup> Die Verfassung enthielt Elemente beider Legitimationsprinzipien – dem des monarchischen Prinzips und dem des demokratischen Prinzips –, sie verdankte ihr Zustandekommen einerseits einem demokratischen Akt des souveränen Volkes, andererseits war die Kaiserwürde aber erblich und verlieh ihrem Träger eine Reihe wichtiger Hoheitsrechte.<sup>81</sup> Die wichtigsten und zentralen Regelungen der Reichsverfassung sollen im Folgenden einer eigenen Analyse zugeführt werden.

#### 1. Das Reich als Bundesstaat und Organisation der Reichsgewalt

Die Nationalversammlung der Paulskirche versuchte zum ersten Mal in der deutschen Geschichte einen nationalen Staat zu schaffen.<sup>82</sup> Zwar bestand dabei Einigkeit darüber, dass dem Verfassungswerk ein Nationalstaat zugrunde liegen sollte, über seine Gestalt wurde indes nicht unerheblich gestritten.<sup>83</sup> Diskutiert wurde zwischen einer Entscheidung für die kleindeutsche oder die großdeutsche Lösung. Die sog. kleindeutsche Lösung sah einen völligen Verzicht auf Österreich vor und ließ den Nationalstaat somit unvollendet, die sog. großdeutsche Lösung sah hingegen die Einbeziehung der zum Deutschen Bund gehörenden Teile Österreichs vor.<sup>84</sup> Letztendlich entschied man sich zweideutig, indem zwar in § 1 FRV die kleindeutsche Lösung bestimmt wurde, über § 87 FRV die großdeutsche Lösung aber weiterhin offen gehalten wurde.<sup>85</sup> Die Reichsverfassung schuf sodann einen Bundestaat und die Mitgliedstaaten behielten nach § 5 FRV ihre Selbstständigkeit, soweit diese nicht durch andere Regelungen der Reichsverfassung beschränkt war. Das von der FRV vorgesehene Deutsche Reich war dabei mehr als eine bloße völkerrechtliche Vereinigung – als ein Staatenbund – es hatte vielmehr selbst Staatsqualität, ohne dass die Staatsqualität der deutschen Länder aufgehoben wurde.<sup>86</sup> Alle wichtigen Merkmale eines Bundesstaates finden sich in der Verfassung. Sie enthielt eine ausgeprägte Kompetenzverteilung

<sup>71</sup> Kühne (Fn. 11), S. 44.

<sup>72</sup> Vgl. Kempny (Fn. 59), S. 18f.

<sup>73</sup> Vgl. Menger (Fn. 7), Rn. 269.

<sup>74</sup> Kempny (Fn. 59), S. 21.

<sup>75</sup> Kühne (Fn. 11), S. 48.

<sup>76</sup> Kühne (Fn. 11), S. 48; vgl. zum Scheitern der Verfassung und zur praktischen Wirksamkeit unten IV. und V.

<sup>77</sup> Huber (Fn. 14), S. 821.

<sup>78</sup> Vgl. Huber (Fn. 14), S. 821.

<sup>79</sup> Vgl. Huber (Fn. 14), S. 821.

<sup>80</sup> Vgl. Grimm Deutsche Verfassungsgeschichte: 1776–1866, vom Beginn des modernen Verfassungsstaats bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, S. 201.

<sup>81</sup> Vgl. Grimm (Fn. 80), S. 201.

<sup>82</sup> Vgl. Mommsen Föderalismus und Unitarismus, S. 11.

<sup>83</sup> Frotscher/Pieroth (Fn. 3), § 11 Rn. 333.

<sup>84</sup> Frotscher/Pieroth (Fn. 3), § 11 Rn. 333.

<sup>85</sup> Zippelius (Fn. 69), S. 116.

<sup>86</sup> Frotscher/Pieroth (Fn. 3), § 11 Rn. 337.

der Staatsgewalt zwischen Reich und Ländern, welche später weitgehend in die Verfassungen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches übernommen wurde.<sup>87</sup> Dem Reich waren schon damals diejenigen Gesetzgebungszuständigkeiten übertragen, die auch unter dem Grundgesetz den Kernbestand ausschließlicher und konkurrierender Gesetzgebungsgegenstände bilden, insbesondere die Regelungen über die Wehrverfassung, das Verkehrswesen, das Wirtschafts- und Steuerrecht, das bürgerliche Recht und das Handelsrecht, sowie das Straf- und Prozessrecht.<sup>88</sup> Das Reichsrecht ging dem Recht der Einzelstaaten vor und erlangte bereits volle Geltung durch die Verkündung von Reichs wegen (vgl. die §§ 65, 66, 194 FRV). Um die einzelstaatlichen Zuständigkeitseinbußen aber so gering wie möglich zu halten, waren die Verwaltungszuständigkeiten des Reichs stark reduziert und im Wesentlichen auf die auswärtigen Angelegenheiten sowie das Militär beschränkt.<sup>89</sup> Die Gliedstaaten nahmen auf die Entscheidungen im Reich vor allem durch das Staatenhaus Einfluss, welches gem. § 88 Abs. 1 FRV zur Hälfte durch die Regierungen und zur Hälfte durch die Volksvertretung der betreffenden Staaten ernannt wurde. Im Ergebnis musste die Verfassung den alten einzelstaatlichen Bestand beibehalten und war nur insofern föderalistisch, als eine echte unitaristische Lösung nicht beabsichtigt wurde und werden konnte.<sup>90</sup> Zur uneingeschränkten Nationalstaatsidee, also zum nationalen Einheitsstaat, bekannte sich nur die radikale Linke, da eine Verwirklichung dieser Idee nur auf dem Weg der Entthronung aller Herrscherhäuser möglich war.<sup>91</sup> Letztendlich entstand ein nationaler Bundesstaat, im Sinne eines unitarisch-föderativen Kompromisses, welcher durch die Kompetenzverteilung und die Verfassungsentscheidung, wonach das Reich der Träger der deutschen Souveränität war, eine starke unitaristische Prägung aufwies.<sup>92</sup> Vorschläge zur Mediatisierung kleinerer Länder und der Einteilung Deutschlands in etwa zehn gleichgroße Staatsgebiete, erwiesen sich – in Hinblick und Rücksicht auf Österreich und Preußen – schnell als nicht ernsthaft verfolgbar und wurden ohne Diskussion verworfen.<sup>93</sup> Um die Entwicklungsfähigkeit des Reiches zu sichern, wurde das Reich schließlich gem. § 63 FRV ermächtigt, im Wege des verfassungsändernden Gesetzes die

Kompetenzen zu erweitern, sodass es die »Kompetenz-Kompetenz« innehatte.

## 2. Organe des Reichs und Organkompetenzen

Da für den Zusammenschluss monarchischer Staaten zu einem Bundesstaat alle Vorbilder fehlten, waren die Bestimmungen der Verfassung über die Organisation der Reichsgewalt reine Konstruktionen.<sup>94</sup> Die Organe des Reichs waren der Kaiser als Reichsoberhaupt, sowie Reichsregierung, Reichstag und Reichsgericht.<sup>95</sup> Die Reichsgewalt war dabei zwischen dem Kaiser als Reichsoberhaupt und dem Reichstag aufgeteilt. Kaiser und Reichsregierung waren für die Exekutive, der Reichstag für die Legislative zuständig, sodass der Grundsatz der Gewaltenteilung verfolgt wurde.<sup>96</sup> Nicht aber die starre Gewaltenteilung, sondern eine wechselseitige Gewaltenkontrolle war das staatsrechtliche Grundprinzip, auf das die Frankfurter Reichsverfassung sich gründete.<sup>97</sup> Ein System von Querverbindungen innerhalb der Kompetenzverteilung sollte dafür sorgen, eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen den obersten Reichsorganen hervorzurufen.<sup>98</sup>

### a) Staatsoberhaupt – Kaiser

Der Grundentscheid der Paulskirchenverfassung war jener über die Organisation der Staatsspitze; die Entscheidung über Monarchie oder Republik.<sup>99</sup> Nachdem alle Alternativlösungen letztlich scheiterten, kam es zur – durchaus knappen – Entscheidung für das Erbkaisertum. Der Kaiser als Staatsoberhaupt – in § 70 FRV als »Kaiser der Deutschen« betitelt – hatte die Regierungsgewalt in allen Angelegenheiten inne, die nicht ausdrücklich dem Reichstag übertragen waren und nahm überdies an der Gesetzgebung teil.<sup>100</sup> Die Person des Kaisers war nach der Reichsverfassung unverletzlich (§ 73 FRV). Er war damit jeder Verantwortlichkeit gegenüber dem Volk, dem Reichstag und dem Reichsgericht enthoben und konnte weder abgesetzt noch politisch oder strafrechtlich zur Rechenschaft

<sup>87</sup> Vgl. Menger (Fn. 7), Rn. 271.

<sup>88</sup> Frotscher/Pieroth (Fn. 3), § 11 Rn. 338.

<sup>89</sup> Frotscher/Pieroth (Fn. 3), § 11 Rn. 338.

<sup>90</sup> Vgl. Mommsen (Fn. 82), S. 11.

<sup>91</sup> Vgl. Huber (Fn. 14), S. 792.

<sup>92</sup> Vgl. Huber (Fn. 14), S. 794.

<sup>93</sup> Vgl. Brandt (Fn. 31), S. 106.

<sup>94</sup> Menger (Fn. 7), Rn. 272.

<sup>95</sup> Vgl. Grimm (Fn. 80), S. 201.

<sup>96</sup> Vgl. Huber (Fn. 14), S. 826.

<sup>97</sup> Vgl. Huber (Fn. 14), S. 827.

<sup>98</sup> Vgl. Huber (Fn. 14), S. 826.

<sup>99</sup> Vgl. Brandt (Fn. 31), S. 107.

<sup>100</sup> Vgl. Grimm (Fn. 80), S. 202.

gezogen werden.<sup>101</sup> Dieser vollen Unverantwortlichkeit des Reichsoberhauptes stand auf der anderen Seite aber gegenüber, dass ihm das persönliche Regiment entzogen und statt seiner das System der Ministerregierung festgelegt wurde.<sup>102</sup> Zwar oblag es dem Kaiser sowohl in formeller als auch in tatsächlicher Hinsicht, die Minister nach seinem Ermessen auszuwählen und zu ernennen, jedoch bedurften alle kaiserlichen Handlungen der ministeriellen Gegenzeichnung.<sup>103</sup> Die Minister waren dabei in ihrer Entscheidung frei, mussten sich aber ggf. gegenüber dem Parlament verantworten.<sup>104</sup>

## b) Reichsregierung

Diese Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament war indes keine, die die Regierung vom Vertrauen des Reichstages abhängig machte. Vielmehr wurde der Umstand, dass die Verfassung über eben jenes Verhältnis der Reichsminister und Reichsregierung zum Reichstag im Einzelnen schwieg, mithin insbesondere keine heute bekannten Formen des Vertrauens- oder Misstrauensvotum des Parlaments gegenüber der Reichsregierung oder einzelner Reichsminister enthielt (vgl. heute etwa Art. 67 GG), als Verneinung des parlamentarischen Systems interpretiert.<sup>105</sup> Zumindest aber sah die Verfassung dennoch verschiedenste Sicherungen für eine parlamentarische Regierungskontrolle vor.<sup>106</sup> Einerseits sah sie für die Minister gem. § 121 FRV das Recht vor, den Verhandlungen beider Häuser des Reichstags beizuwohnen und in diesen jederzeit das Wort zu ergreifen, andererseits legte sie ihnen gem. § 122 FRV die Verpflichtung auf, dem Verlangen jedes der Häuser zu folgen und in den Sitzungen zu erscheinen um die geforderten Auskünfte zu geben oder die Gründe mitzuteilen, aus denen sie glaubten, die Auskunft verweigern zu müssen. Diese Bestimmungen legten den Grund, wenn schon nicht für ein System der parlamentarischen Verantwortung der Regierung, so doch zumindest der parlamentarischen Diskussion.<sup>107</sup>

## c) Reichstag

Der neu geschaffene Reichstag war gem. §§ 85 ff. FRV in zwei Häuser geteilt und bestand aus dem föderativen Staatenhaus als Vertretung der Einzelstaaten und dem unitarisch-demokratischen Volkshaus als gewählter Repräsentation des Volkes.<sup>108</sup> Im Vergleich zu den vormärzlichen Verfassungen war die Eigenständigkeit des Reichstages in der Paulskirchenverfassung gestärkt.<sup>109</sup> Zwar wurde er vom Reichsoberhaupt, und somit vom Kaiser, einberufen, dieser war zur regelmäßigen Einberufung aber verpflichtet.<sup>110</sup> Angelegenheiten wie die Präsidentenwahl, die Geschäftsordnung und die Wahlprüfung waren aber Sache des Reichstags<sup>111</sup> Die wichtigsten Kompetenzen des Reichstags lagen in der Gesetzgebung und Etatfeststellung, wobei er aber nicht Alleingesetzgeber war, da neben ihm der Kaiser das Initiativrecht besaß und zudem über ein Veto-recht gegen die Beschlüsse des Reichstags verfügte, welches dieser jedoch durch Beharrungsbeschlüsse überwinden konnte.<sup>112</sup>

## d) Reichsgericht und Verfassungsschutz

Vorbild des gem. § 125 FRV eingerichteten Reichsgerichts, welches als geistiger Vorläufer des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden kann, war der Supreme Court der Vereinigten Staaten.<sup>113</sup> Das Reichsgericht war zuständig für verschiedenste Streitigkeiten. Vor ihm konnten Verfassungsstreitigkeiten ausgetragen werden; es entschied über Föderalismusstreitigkeiten zwischen dem Reich und den Ländern oder zwischen den einzelnen Ländern, über Organstreitigkeiten zwischen den Reichsorganen (sofern sich diese auf die gerichtliche Klärung einigten) und zwischen den Landesorganen sowie über Verfassungsbeschwerden einzelner Bürger wegen der Verletzung der Landesverfassung oder der Grundrechte der Reichsverfassung.<sup>114</sup> Weitere Zuständigkeiten des Gerichts waren in § 126 FRV normiert. Die Fortschrittlichkeit der Paulskirchenverfassung zeigt sich dabei besonders an der Möglichkeit einer (Individual-)Verfassungsbeschwerde, welche erst 1969 im Rahmen der Deutschen Notstandsgesetze mit Art. 93 I Nr. 4 a GG Eingang in das gesamtstaatliche deutsche Verfassungs-

<sup>101</sup> Vgl. *Huber* (Fn. 14), S. 827.

<sup>102</sup> Vgl. *Huber* (Fn. 14), S. 827.

<sup>103</sup> Vgl. *Huber* (Fn. 14), S. 827.

<sup>104</sup> Vgl. *Grimm* (Fn. 80), S. 202.

<sup>105</sup> *Huber* (Fn. 14), S. 829; *Grimm* (Fn. 80), S. 202.

<sup>106</sup> Vgl. *Huber* (Fn. 14), S. 829.

<sup>107</sup> *Huber* (Fn. 14), S. 829.

<sup>108</sup> *Huber* (Fn. 14), S. 829 f.

<sup>109</sup> Vgl. *Grimm* (Fn. 80), S. 203.

<sup>110</sup> Vgl. *Grimm* (Fn. 80), S. 203.

<sup>111</sup> Vgl. *Grimm* (Fn. 80), S. 203.

<sup>112</sup> Vgl. *Grimm* (Fn. 80), S. 203.

<sup>113</sup> Vgl. *Frotscher/Pieroth* (Fn. 3), § 11 Rn. 340.

<sup>114</sup> Vgl. *Grimm* (Fn. 80), S. 203.

recht<sup>115</sup> gefunden hat.<sup>116</sup> Diese obligatorische Verfassungsgerichtsbarkeit wurde in die Paulskirchenverfassung aufgenommen, da die Mängel des 1834 in die Verfassung des Deutschen Bundes aufgenommenen Systems der fakultativen Verfassungsgerichtsbarkeit evident waren.<sup>117</sup> Das Reichsgericht war ein wichtiger Teil der »Gewähr der Reichsverfassung«, sprich im System des Verfassungsschutzes. Da »jedes moderne Verfassungssystem nur in dem Maß effektiv ist, in dem es gelingt, wirksame Sicherungen gegen die offene oder versteckte Verfassungsverletzung [...] zu entwickeln«<sup>118</sup> traf auch die Paulskirchenverfassung entsprechende Regelungen. Zur Sicherung der Verfassung dienten neben diesem justiziellen Verfassungsschutz der exekutive Verfassungsschutz, der Verfassungsschutz, sowie die erschwerte Verfassungsänderung.<sup>119</sup>

### 3. Grundrechte der Reichsverfassung

#### a) Entstehung und Bedeutung

Die Beratungen im Plenum der Paulskirche hatten wie bereits erwähnt im Juni 1848 mit den Grundrechten begonnen, was zum einen daran lag, dass diese der Mehrheit nach den vormärzlichen Erfahrungen als das Fundament aller Politik erschienen<sup>120</sup>, und zum anderen sicherlich auch daran, dass die Beratungen weniger Streitpotenzial boten als viele der anderen zu klärenden Punkte. Der Ausbau des Systems der deutschen Grundrechte zu einem umfassenden Freiheitsschutz war ein Hauptanliegen der Verfassungsbewegung von 1848.<sup>121</sup> Dies geschah also noch bevor die Einheit Deutschlands durch Aufrichtung einer Gesamtstaatsgewalt gewonnen war.<sup>122</sup> Der Nationalversammlung wurde oftmals vorgeworfen hierdurch die schmale Chance des Gelingens verspielt zu haben, da die anspruchsvolle Grundrechtsdebatte in die Breite lief und ihre »berühmt-berüchtigte«<sup>123</sup> Dauer machtpolitisch unersetzliche Monate kostete.<sup>124</sup> Im Bestreben »die Freiheit zu sichern, bevor noch die Einheit gewonnen war, gab die Nationalversammlung die Freiheit und Einheit zugleich

aus der Hand.«<sup>125</sup> Unbeachtet des letztlich zeitlich und auch territorial nur eingegrenzten Geltungsrahmens der Grundrechte hat dieses grundlegende Dokument auf die Staatstheorie und das Rechtsempfinden des deutschen Volkes aber einen tiefen Einfluss ausgeübt.<sup>126</sup> Die Frankfurter Grundrechte folgten deutscher Rechtstradition durch die Aufnahme institutioneller Garantien.<sup>127</sup> Die Verfassung hat die Aussagen über Bürger und Staat und über die Ziele und Grenzen staatlicher Tätigkeit nicht nur in subjektiven Freiheitsrechten, sondern auch in der Gewähr beständiger öffentlicher Einrichtungen festgesetzt.<sup>128</sup> Dies gilt etwa für Regelungen über das Verhältnis von Kirche und Staat (§§ 146–151 FRV), die Selbstständigkeit der Gemeinden (§ 184 f. FRV) sowie das Schulwesen (§§ 153–157 FRV). Gerade diese Bestandteile haben sich als weittragend und zukunftsgerichtet erwiesen und sowohl die Weimarer Reichsverfassung als auch das Grundgesetz nachhaltig beeinflusst.<sup>129</sup> Die Grundrechte der Paulskirche entwickelten sich »auf dem Boden der in den westlichen Verfassungsstaaten bereits zur Tradition gewordenen Rechtskultur«<sup>130</sup>. Während die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 ein revolutionäres Ereignis war, vollzog Deutschland mit dem Grundrechtskatalog von 1848 – ebenfalls vor revolutionärem Hintergrund – eine Rechtsangleichung an die großen westlichen Verfassungssysteme, wobei das aufgenommen wurde, was Deutschland selbst an freiheitlichen Errungenschaften hervorgebracht und entfaltet hatte.<sup>131</sup> Die Grundrechtsverbürgungen der Paulskirche befanden sich im Einklang, mit den geistigen und sozialen Grundzügen einer Zeit, welche sich von bürgerlicher Freiheits- und Rechtsgesinnung bestimmt zeigte.<sup>132</sup> Man wollte den Gegensatz von Staat und Gesellschaft überwinden, indem man es unternahm, die in ihren Freiheiten gesicherte Gesellschaft in den Staat einzufügen.<sup>133</sup> Die Aufnahme eines Grundrechtskatalogs in die Verfassung stand in der Tradition des demokratischen Ver-

<sup>115</sup> Einfachgesetzlich war die Verfassungsbeschwerde indes bereits ab 1951 im BVerfGG verankert.

<sup>116</sup> Frotscher/Pieroth (Fn. 3), § 11 Rn. 340.

<sup>117</sup> Huber (Fn. 14), S. 833.

<sup>118</sup> Huber (Fn. 14), S. 831.

<sup>119</sup> Vgl. Huber (Fn. 14), S. 831.

<sup>120</sup> Vgl. Brandt (Fn. 31), S. 105.

<sup>121</sup> Huber (Fn. 14), S. 774.

<sup>122</sup> Vgl. Laufs JuS 1998, 385 (390).

<sup>123</sup> Kühne (Fn. 23), § 3 Rn. 2.

<sup>124</sup> Laufs JuS 1998, 385 (390).

<sup>125</sup> Huber (Fn. 14), S. 775.

<sup>126</sup> Laufs JuS 1998, 385 (390).

<sup>127</sup> Laufs JuS 1998, 385 (391).

<sup>128</sup> Laufs JuS 1998, 385 (390); vgl. Scheuner Die rechtliche Tragweite der Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung des 19. Jahrhunderts in: Festschrift für Ernst Rudolf Huber zum 70. Geburtstag am 8. Juni 1973, S. 151.

<sup>129</sup> Scheuner (Fn. 128), S. 151. Siehe für das Verhältnis von Kirche und Staat heute etwa Art. 140 GG i. V. m. Art. 136 WRV, für die Selbstständigkeit der Gemeinden Art. 28 II GG sowie für das Schulwesen Art. 7 GG.

<sup>130</sup> Huber (Fn. 14), S. 776.

<sup>131</sup> Vgl. Laufs JuS 1998, 385 (390); Huber (Fn. 14), S. 776.

<sup>132</sup> Vgl. Laufs JuS 1998, 385 (390).

<sup>133</sup> Vgl. Laufs JuS 1998, 385 (391).

fassungsdenkens und wirkte über die Weimarer Reichsverfassung bin ins Grundgesetz hinein.<sup>134</sup>

## b) Inhalte und Regelungen

Der Frankfurter Katalog wies viele Grundrechte »jedem Deutschen« zu und die Dimension, die diesen Grundrechten zukommen sollte, kommt schon in der Eingangsvorschrift des § 130 FRV zum Ausdruck, der die unmittelbare Verbindlichkeit der Grundrechte auch innerhalb der deutschen Einzelstaaten festlegte.<sup>135</sup> Der Grundrechtsabschnitt der Paulskirchenverfassung begann in Art. I mit dem Reichsbürgerrecht und der Garantie der Freizügigkeit, des vollen Erwerbs- und Verfügungsrechts sowie der Gewerbefreiheit (vgl. §§ 131 ff. FRV). Artikel II postuliert sodann die Gleichheit vor dem Gesetz mit der Aufhebung des Adels als Stand. Die ständisch feudale Gesellschaftsordnung wurde somit aufgehoben und endgültig und vorbehaltlos in die bürgerliche überführt.<sup>136</sup> Artikel III schützt das »heiligste Recht des deutschen Bürgers«<sup>137</sup>, die Unverletzlichkeit der persönlichen Freiheit. Dass die Polizeibehörde jeden, den sie in Verwahrung genommen hat, im Laufe des folgenden Tages entweder freilassen oder der richterlichen Behörde übergeben muss (vgl. § 138 FRV) war eine grundlegende Regelung, um jenes Ziel zu erreichen, welches der maßgebende Berichtstatter des Verfassungsausschusses und Rechtsprofessor Beseler vor dem Plenum der Nationalversammlung aussprach: »Wir wollen jetzt aus dem herauskommen, was uns der Polizeistaat der letzten Jahrhunderte gebracht hat. Wir wollen den Rechtsstaat auch für Deutschland begründen [...]«<sup>138</sup>. Die Todesstrafe wurde außerhalb des Kriegsrechts ebenso abgeschafft wie Pranger, Brandmarkung und körperliche Züchtigung. Kaum an einer anderen Stelle wurde die nach vorne gewandte Einstellung der Nationalversammlung deutlicher als bei der Diskussion um die Todesstrafe.<sup>139</sup> Hier ging es nicht um ein bloßes Revolutionsprivileg, vielmehr stand ein Urrecht auf Leben zur Diskussion und es wurde klar, dass Hintergrund dieser Diskussion war, dass der Staat nicht über dem Individuum stehe, sondern mit ihm auf einer Stufe.<sup>140</sup> An die-

ser Stelle wird auch der idealistische und teils philosophische Charakter deutlich, der die Nationalversammlung und ihr Ziel prägte. Denn der philosophische Begriff der Menschenwürde hat erst seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs Eingang in Texte des Völkerrechts und in die seitdem in Kraft getretenen nationalen Verfassungen gefunden, wohingegen das Konzept der Menschenwürde als Rechtsbegriff weder in den klassischen Menschenrechtserklärungen des 18. Jahrhunderts noch in den Kodifikationen des 19. Jahrhunderts aufgetaucht ist.<sup>141</sup> Die Paulskirchenverfassung bildet hiervon die einzige Ausnahme, wenn es etwa in den Verhandlungen über den § 139 FRV welcher die Todesstrafe sowie körperliche Züchtigung abschafft heißt: »Ein freies Volk hat selbst bei dem Verbrecher die Menschenwürde zu achten.«<sup>142</sup> Obwohl man sich im Klaren darüber war, dass die allgemeine Volksmeinung nicht der Auffassung der Nationalversammlung folgte, weil sie dem Gerechtigkeitsgefühl des Volkes nicht entsprach, erfolgte die Abschaffung der Todesstrafe mit überwältigender Mehrheit.<sup>143</sup> Art. III garantierte zudem die Unverletzlichkeit der Wohnung und das Briefgeheimnis. Die folgende Gruppe von Grundrechten galt dem Schutz der geistigen Freiheit der Reichsbürger, geschützt wurden Meinungs-, Presse-, Glaubens- und Gewissensfreiheit.<sup>144</sup> Viele dieser Freiheitsrechte wurden zum ersten Mal überhaupt gewährleistet. Der Schutz dieser Freiheitsrechte ging daher deutlich über den Kreis des bloßen Habeas-Corpus-Schutzes<sup>145</sup> und die Vorstellungen die damit entwickelt wurden, sollten noch weit in die Zukunft weisen.<sup>146</sup> Die Nationalversammlung der Paulskirche war auch ausführlich mit dem Thema der Religionsfreiheit beschäftigt, wobei diese Diskussionen unter dem Gesichtspunkt des Verhältnisses

<sup>134</sup> Frotscher/Pieroth (Fn. 3), § 11 Rn. 332.

<sup>135</sup> Frotscher/Pieroth (Fn. 3), § 11 Rn. 341.

<sup>136</sup> Grimm (Fn. 80), S. 196.

<sup>137</sup> Laufs JuS 1998, 385 (391).

<sup>138</sup> Abgedruckt bei Wigard Reden für die deutsche Nation: 1848/1849; stenographischer Bericht über die Verhandlungen der Deutschen Constituirenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main, Bd. 1, S. 701.

<sup>139</sup> Vgl. Scholler (Fn. 1), S. 14.

<sup>140</sup> Vgl. Scholler (Fn. 1), S. 14.

<sup>141</sup> Vgl. Habermas Das Konzept der Menschenwürde und die realistische Utopie der Menschenrechte in: Zur Verfassung Europas, Habermas (Hrsg.), S. 14; eingehend hierzu ferner von der Pfordten Menschenwürde, S. 40 ff.

<sup>142</sup> Vgl. Habermas (Fn. 141), S. 15; Näher zur Menschenwürde als »argumentativem Hintergrundmaterial« der Frankfurter Grundrechte Kühne (Fn. 23), § 3 Rn. 18.

<sup>143</sup> Vgl. Scholler (Fn. 1), S. 15.

<sup>144</sup> Vgl. Laufs JuS 1998, 385 (391).

<sup>145</sup> Als solchen bezeichnet man zurückgehend insbesondere auf die Garantien des *Habeas Corpus Act* (1679) erste Vorläufer rechtsstaatlich gewährter Individualrechte, welche insbesondere vor willkürlicher Verhaftung schützen sollen (vgl. heute insb. Art. 104 GG) und oftmals als – allerdings noch sehr rudimentär ausgeprägter – Grundpfeiler eines sich entwickelnden Grundrechtsschutzes angesehen werden, vgl. hierzu im Kontext der Grund- und Menschenrechtsentwicklung auch Jäkel Verfassungsjubiläen und Grund-/Menschenrechtsjubiläen, Teil 2: Grund-/Menschenrechtsjubiläen ZJS 2018, 300.

<sup>146</sup> Vgl. Scholler (Fn. 1), S. 13.

von Kirche und Staat standen.<sup>147</sup> Die bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte wurden durch das religiöse Bekenntnis weder bedingt noch beschränkt und neben der Autonomie und Freiheit der Kirchen sollte die Gleichheit der Religionsgemeinschaften stehen.<sup>148</sup> Wissenschaft und Lehre waren frei, es galt Berufsfreiheit und Petitionsrecht, Versammlungsrecht und Vereinsfreiheit wurden im Weiteren garantiert. Auch das Eigentum war in Art. IX grundrechtlich geschützt und zwar im Rahmen des gesetzlichen Gebrauchs.<sup>149</sup> Das Feudalsystem mit seinen Eigentumsbindungen wurde abgeschafft und erstmals wurde auch der Schutz des geistigen Eigentums diskutiert.<sup>150</sup> Die Unabhängigkeit der Justiz wurde garantiert und das öffentliche und mündliche Gerichtsverfahren sollte überall den geheimen und schriftlichen Prozess ersetzen, zudem verdrängte der Anklageprozess in Strafsachen das Inquisitionsverfahren.<sup>151</sup> Insgesamt gesehen war der Grundrechtskatalog nichts weniger als radikal.<sup>152</sup> Zwar fehlte dem Grundrechtskatalog der Paulskirche die Auseinandersetzung mit der sozialen Frage und die sich bereits deutlich mehrende materielle und seelische Not der proletarischen Schicht im wachsenden Industriekapitalismus blieb ohne Niederschlag.<sup>153</sup> Insgesamt stellten die Grundrechte der Paulskirche aber einen »bemerkenswert geschlossenen Katalog der Grundprinzipien einer freiheitlichen Gesellschaft dar und zugleich ein wichtiges Element der Sanktionierung und Stabilisierung der Errungenschaften der Revolution«<sup>154</sup>.

#### IV. Das Scheitern der Paulskirchenverfassung

Einen Tag, nachdem die Reichsverfassung angenommen worden war, wählte die Nationalversammlung am 28. März 1849 den preußischen König Friedrich Wilhelm IV zum Kaiser der Deutschen.<sup>155</sup> Dieser lehnte die Kaiserkrone jedoch ab und verweigerte den Vollzug der Reichsverfassung.<sup>156</sup> Dies hatte seine Gründe, neben einem Mangel an

politischer Weitsicht<sup>157</sup>, zum einen in Bedenken, die Preußen bezüglich des Verfassungstextes äußerte, und zum anderen auch in seiner allgemeinen Ablehnung des Gedankens der Volkssouveränität, da er nur als König »vor Gottes Gnaden« regieren wollte.<sup>158</sup> Die Ablehnung der Reichsverfassung löste im Mai 1849 eine nationalrevolutionäre Bewegung aus, welche die Reichsverfassung im direkten Kampf durchsetzen wollte.<sup>159</sup> Diese Reichsverfassungskampagne wurde von der Nationalversammlung unterstützt, indem sie am 4. Mai 1849 beschloss Wahlen auszusprechen und Regierungen und Volk aufforderte, die Reichsverfassung »zur Anerkennung und Geltung zu bringen«.<sup>160</sup> Diese Bemühungen wurden jedoch vom Militär unterdrückt und so verlor die Nationalversammlung den Kampf um die Reichsverfassung in wenigen Wochen.<sup>161</sup> Österreich und Preußen nötigten sodann ihre Abgeordneten zum Austritt aus der Nationalversammlung und erkannten dem Frankfurter Reichsparlament in aller Form die Legalität ab, wobei viele Beamte schlicht ihren dienstlichen Weisungen folgten.<sup>162</sup> Ein Rumpfparlament, das zuletzt noch eine Volksbewaffnung gegen die Regierungen zu organisieren versuchte, wurde schlussendlich am 18. Juni 1849 durch Polizeigewalt aufgelöst.<sup>163</sup> Die Frage ob die Paulskirchenverfassung somit überhaupt in Kraft getreten und dadurch rechtlich wirksam geworden ist, wird unterschiedlich gesehen. Nach den Vorstellungen der Nationalversammlung trat die Verfassung mit ihrer Verkündung am 28. März 1849 wie bereits erwähnt *de iure* in Kraft. Diese Auffassung teilen auch verschiedene Stimmen in der Literatur.<sup>164</sup> Teilweise wird ihr Inkrafttreten aber auch ganz oder teilweise verneint.<sup>165</sup>

#### V. Schlussbetrachtung

Die Geschichte kennt wenige Epochen, in denen die Gelegenheit, die Probleme eines ganzen Zeitalters zu lösen, so günstig war wie in den Monaten nach der Märzrevolution 1848, sodass das, was die Frankfurter Nationalversammlung erreicht hat, fast enttäuschen muss.<sup>166</sup> Das Verfas-

<sup>147</sup> Vgl. Scholler (Fn. 1), S. 21.

<sup>148</sup> Vgl. Laufs JuS 1998, 385 (391).

<sup>149</sup> Vgl. Scholler (Fn. 1), S. 31.

<sup>150</sup> Grimm (Fn. 80), S. 196.

<sup>151</sup> Vgl. Laufs JuS 1998, 385 (391 f.).

<sup>152</sup> Mommsen (Fn. 9), S. 264.

<sup>153</sup> Vgl. Laufs JuS 1998, 385 (391).

<sup>154</sup> Mommsen (Fn. 9), S. 264.

<sup>155</sup> Frotscher/Pieroth (Fn. 3), § 11 Rn. 345.

<sup>156</sup> Vgl. Laufs JuS 1998, 385 (392).

<sup>157</sup> Kühne NJW 1998, 1513.

<sup>158</sup> Vgl. Menger (Fn. 7), Rn. 275.

<sup>159</sup> Vgl. Frotscher/Pieroth (Fn. 3), § 11 Rn. 348.

<sup>160</sup> Vgl. Grimm (Fn. 80), S. 206 m. w. N.

<sup>161</sup> Vgl. Willoweit Deutsche Verfassungsgeschichte: Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands, 7. Aufl. 2013, S. 307.

<sup>162</sup> Vgl. Frotscher/Pieroth (Fn. 3), § 11 Rn. 348.

<sup>163</sup> Menger (Fn. 7), Rn. 276.

<sup>164</sup> Vgl. Kühne (Fn. 11), S. 48 u. S. 558; Pauly (Fn. 40), S. 112.

<sup>165</sup> Vgl. die Nachweise bei Kempny (Fn. 59), S. 22.

<sup>166</sup> Vgl. Eyck (Fn. 6), S. 455; vgl. ferner Kühne NJW 1998, 1513, 1518.

sungswerk der Paulskirche, musste sich deshalb als Folge ihres Scheiterns auch der Kritik stellen, die damit verbunden war. Das Scheitern wurde teilweise damit kritisiert, dass der Verfassung »das Auge für die geschichtliche Wirklichkeit«<sup>167</sup> gefehlt habe. Andererseits ist die Verfassung von namhaften Staatsrechtlern im Vergleich mit späteren deutschen Verfassungen immer wieder inhaltlich wie technisch hervorgehoben worden.<sup>168</sup> Und selbst Bismarck hat der Paulskirchenverfassung während der Verfassungsberatungen für den Norddeutschen Bund den »wohlwollendsten und theoretisch vielleicht richtigsten Gedanken für nationale Einigung«<sup>169</sup> zugesprochen. Letztendlich lässt sich festhalten, dass das Schaffen der Paulskirchenverfassung bei der Bildung weiterer deutscher Ver-

fassungen fortwirkte und unbestritten seinen Anteil findet. Die Paulskirchenverfassung steht für den Beginn eines »eigenständigen parlamentarischen Leben[s] in Deutschland«<sup>170</sup>. Ihre Schöpfer haben für ein großes Ziel gekämpft und waren sich durchaus bewusst, dass, auch wenn die Verfassung keinen Bestand haben sollte, ihr Schaffen und ihr Einsatz nicht umsonst gewesen wäre. So sprach schon Heinrich von Gagern in einer Debatte noch während den Verhandlungen zur Verfassung: »Wird der starke Bundesstaat nicht hergestellt, so sind wir für die Verwirklichung nicht reif. Die allein praktische Idee wird sich in der öffentlichen Meinung weiter Bahn brechen; und nach uns und abermaligen starken Erschütterungen wird es dann andere geben, welche die Aufgabe zu lösen nochmals versuchen werden.«<sup>171</sup> Die Entwicklungen der weiteren deutschen (Verfassungs-)Geschichte sollten ihm Recht geben.

---

**167** Becker Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung, S. 7.

**168** Vgl. Kühne (Fn. 11), S. 56 und seine Verweise auf Hattenhauer und Strauß.

**169** Abgedruckt in: Holtzendorff/Bezold, Materialien der Deutschen Reichs-Verfassung: Sammlung sämtlicher auf die Reichs-Verfassung, ihre Entstehung und Geltung bezüglichen Urkunden und Verhandlungen, einschließlich insbesondere derjenigen des konstituierenden Norddeutschen Reichstages 1867, S. 739; Kühne (Fn. 11) S. 56.

---

**170** Kühne (Fn. 11), S. 59.

**171** Vgl. das Zitat v. Gagerns bei: Binding Der Versuch der Reichsgründung durch die Paulskirche in den Jahren 1848 und 1849 in: Binding (Hrsg.), Zum Werden und Leben der Staaten: zehn staatsrechtliche Abhandlungen, S. 53.