

Verfassungsgeschichte

Frotscher / Pieroth

21. Auflage 2026
ISBN 978-3-406-80589-9
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen. beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Art. 9. Wir verlangen, daß die Bildung durch Unterricht allen gleich zugänglich werde. Die Mittel dazu hat die Gesamtheit in gerechter Verteilung aufzubringen.

Art. 10. Wir verlangen Ausgleichung des Mißverhältnisses zwischen Arbeit und Kapital. Die Gesellschaft ist schuldig, die Arbeit zu heben und zu schützen.

Art. 11. Wir verlangen Gesetze, welche freier Bürger würdig sind und deren Anwendung durch Geschworenengerichte. Der Bürger werde von dem Bürger gerichtet. Die Gerechtigkeitspflege sei Sache des Volks.

Art. 12. Wir verlangen eine volkstümliche Staatsverwaltung. Das frische Leben eines Volks bedarf freier Organe. Nicht aus der Schreibstube lassen sich die Kräfte regeln und bestimmen. An die Stelle der Vielregierung der Beamten trete die Selbstregierung des Volks.

Art. 13. Wir verlangen Abschaffung aller Vorrechte. Jedem sei die Achtung freier Mitbürger einziger Vorzug und Lohn.

(Huber Dok. I Nr. 71.)

Mit diesem Programm erstrebten die südwestdeutschen Demokraten, dass Deutschland den **Anschluss an die westliche Verfassungstradition** wiedergewinne. Die Berufung auf die „unveräußerlichen Menschenrechte“ in Art. 1 verweist auf die Nordamerikanische und die Französische Revolution (→ Rn. 27, 59). In Art. 2, 3 und 5 werden nahezu alle Freiheitsrechte eingefordert, die heute im Grundrechtskatalog des Grundgesetzes verankert sind: Meinungs- und Pressefreiheit, Glaubens-, Gewissens- und Lehrfreiheit, persönliche Freiheit, Vereins-, Versammlungs- und Redefreiheit und Freizügigkeit. Die Art. 8, 9, 10 und 13 betreffen die staatsbürgerliche Gleichheit und die damit unlösbar verknüpfte Gerechtigkeit. Art. 6 beinhaltet die zentralen Forderungen nach einem deutschen Parlament auf der Grundlage gleichen Wahlrechts und nach der Vollendung der nationalen Einheit. Verhältnismäßig breiten Raum beansprucht in Art. 4 und 7 auch die Frage der rechtlichen Einbindung des Militärs. Mehr Freiheit und Gleichheit versprach man sich schließlich von einer Volksjustiz (Art. 11) und der Abschaffung des Beamtentums (Art. 12).

Das Beispiel der Radikaldemokraten machte schnell Schule. Nur einen Monat später, im Oktober 1847, trafen sich die Führer der **Liberalen in Heppenheim**, um ihre politischen Ziele zu artikulieren. Das Ergebnis der Heppenheimer Beratungen war kein in einzelne Punkte oder Artikel gegliedertes Programm, sondern ein zusammenhängender Text, ein Abschlusskommuniqué, das Heppenheimer Protokoll (Huber Dok. I Nr. 72), das folgende charakteristische

Gemeinsamkeiten mit und Unterschiede zu dem Offenburger Programm aufwies:

294 Auch die gemäßigten Liberalen strebten die **nationale Einheit** an. Diese Forderung, die alle Gruppen der vormärzlichen Opposition vereinte, zeigt die Kraft des Nationalstaatsgedankens. In Heppenheim war man sich darüber „einig, daß von der Bundesversammlung, wie sie gegenwärtig besteht, nichts Ersprießliches zu erwarten sei“. Stattdessen wollte man den seit 1834 bestehenden Deutschen Zollverein (Kotulla Dok. I S. 837 ff.), „das einzige Band gemeinsam deutscher Interessen“, zu einem nationalen Bundesstaat erweitern. Dabei war an den Beitritt aller deutschen Länder gedacht, die bislang noch nicht Mitglied im Zollverein waren. Die Pläne der Liberalen erinnern in diesem Punkt an die Hoffnungen, die sich mit der Gründung der EWG im Jahr 1957 verbanden (→ Rn. 856 f.). Auch in Heppenheim glaubte man, dass der wirtschaftliche Zusammenschluss eine Eigendynamik entfalten und so letztlich auch zur politischen Einheit führen könne. „Den Zoll- und Handelsverhältnissen würden sich andere verwandte Interessen anreihen, z. B. das Transportsystem von Land- und Wasserstraßen, gleiche Besteuerung, [...], Gewerbeverfassung, Marine, Konsulate, Handelsgesetz und dgl.“ Über die politische Verfassung des Bundes bestanden noch keine allzu konkreten Vorstellungen. „Unbestritten blieb, daß die Mitwirkung des Volkes durch gewählte Vertreter hierbei unerlässlich“ sei. Staatlichkeit und monarchische Verfassungen der Einzelstaaten sollten nicht angetastet werden.

295 Die **Freiheitsforderungen** nahmen in dem Protokoll von Heppenheim nicht den gleichen Raum ein wie in dem Offenburger Programm. Man war sich mit den Demokraten darin einig, dass vor allem die Pressefreiheit wiederhergestellt werden müsse. Andere Punkte wurden vorsichtiger angesprochen. Stark ausgeprägt waren die rechtsstaatlichen Postulate der Liberalen: die strikte Trennung von Verwaltung und Justiz, die Ablösung der Administrativjustiz und der Polizeistrafgewalt und das heute in Art. 28 Abs. 2 GG garantierte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden.

296 Schließlich sprach das Heppenheimer Protokoll auch die **soziale Frage** an. Die Unterschiede zwischen dem Offenburger Programm und dem Heppenheimer Protokoll lagen zunächst und besonders offenkundig in dem angesprochenen Ton. Während die Liberalen zurückhaltend und abwägend formulierten, einige Fragen auch bewusst offenließen oder der Berichterstattung durch eine Kommission

überantworteten, stellten die Demokraten eindeutige, leicht verständliche Forderungen auf. Dennoch ist beachtenswert, dass die Liberalen die Lage der ärmeren Volksklassen nicht übergingen, obwohl diese überwiegend nicht zu ihren Anhängern zu zählen waren.

III. Von der Heidelberger Versammlung zum Vorparlament

Die Zeichen zum Sturm setzte wieder einmal Frankreich. Im 297
Februar 1848 brach die **Revolution in Paris** aus. Die Monarchie wurde abgeschafft. Frankreich war wieder eine Republik, deren neue Verfassung vom 4.11.1848 in vielen Bestimmungen an die demokratischen Verfassungen der Revolutionszeit erinnert (→ Rn. 78–85). Das allgemeine Wahlrecht wurde eingeführt und die Gewaltenteilung als wesentlicher Verfassungsgrundsatz verankert. Die gesetzgebende Gewalt lag wieder in der Hand einer einzigen Kammer. Die Exekutive war einem Präsidenten anvertraut, der vom Volk unmittelbar für vier Jahre gewählt wurde.

Die Revolution in Paris strahlte auf das übrige Europa aus. In 298
Italien, Ungarn, Böhmen und Polen brachen während der ersten Jahreshälfte Unruhen oder Aufstände aus. In **Deutschland** forderten an vielen Orten Volksversammlungen die Umgestaltung des Deutschen Bundes und eine Volksvertretung. Am 5.3.1848 traten in Heidelberg 51 Oppositionspolitiker aus den verschiedenen deutschen Ländern zusammen (sog. Heidelberger Versammlung), um – gestützt auf ihr öffentliches Ansehen und zum großen Teil auf ein Mandat in einer Länderkammer – die Wahl eines deutschen Nationalparlaments vorzubereiten. Der von der Versammlung eingesetzte Ausschuss (sog. Siebener-Ausschuss) lud mit Schreiben vom 12.3. alle früheren und gegenwärtigen Ständemitglieder (Abgeordneten) sowie weitere „Männer des Vertrauens“ zur weiteren Beratung und Wahlvorbereitung auf den 30.3. nach Frankfurt ein. Am 31.3. trat dieses aus 574 Personen bestehende sog. Vorparlament in der Frankfurter Paulskirche zusammen, wo es vier Tage lang beriet.

Inzwischen hatte die Revolution in den deutschen Territorien 299
Erfolg. Die entscheidenden Ereignisse spielten sich dabei in **Österreich und Preußen** ab. Am 13.3. kam es in Wien zur Errichtung von Barrikaden und zum Kampf zwischen dem Militär und Arbeitern

und Studenten. Staatskanzler Metternich, die beherrschende Persönlichkeit in der Führung des Deutschen Bundes bis zu diesem Zeitpunkt, wurde gestürzt und floh nach England. Nur wenige Tage später griff die Revolution auf Berlin über. Am Nachmittag des 18.3. brachen schwere Kämpfe zwischen Regierungstruppen und bürgerlichen Verbänden aus, die rd. 300 Opfer forderten, die sog. Märzgefallenen. König Friedrich Wilhelm IV. erklärte in seinem Aufruf „An meine lieben Berliner!“, dass er zu Verhandlungen mit den Aufständischen bereit sei, und berief noch am gleichen Tag ein neues liberales Ministerium. In weiteren Proklamationen vom 21. und 22.3. sicherte er dem preußischen Volk das Eintreten für die nationalstaatliche Einigung Deutschlands („Preußen geht fortan in Deutschland auf“; Huber Dok. I Nr. 152) und die Einführung einer Verfassung (im Sinne „wahrer constitutioneller Verfassungen“) für Preußen zu. Diese wurde von der aus allgemeinen und gleichen Wahlen hervorgegangenen preußischen Nationalversammlung erarbeitet, aber von der Regierung abgelehnt (→ Rn. 319). Auch in vielen anderen deutschen Staaten wurden im Laufe des März liberale Ministerien eingesetzt.

300 In Frankfurt, das nunmehr wieder zum Schauplatz der wichtigsten Ereignisse wurde, standen **drei politische Gremien** mit durchaus unterschiedlicher Legitimation nebeneinander. Seit Ende März arbeitete das Vorparlament. Daneben existierte aber nach wie vor der Bundestag, der außerdem einen verfassungsvorbereitenden Ausschuss aus „Männern des öffentlichen Vertrauens“, und zwar je einem Abgesandten aus den 17 im Engeren Rat des Bundestags vertretenen Einzelstaaten, eingesetzt hatte (sog. Siebzechner-Ausschuss). Der Bundestag hatte sich inzwischen von einem „Saulus der Reaktion“ zu einem „Paulus der Revolution“ gewandelt. Er beeilte sich, den revolutionären Forderungen Rechnung zu tragen: Am 3.3. räumte er den Einzelstaaten das Recht zur Einführung der Pressefreiheit ein; am 9.3. erkannte er die Farben Schwarz-Rot-Gold, die er jahrzehntelang als Zeichen des Umsturzes verfolgt hatte (→ Rn. 264), als Bundesfarben an; am 2.4. beschloss er die Aufhebung aller seit 1819 erlassenen Bundes-Ausnahmegesetze; am 7.4. übernahm er die Entschließung des Vorparlaments über die Wahlberechtigung (→ Rn. 302) als Bundesbeschluss (Huber Dok. I Nr. 75, 76, 78, 83). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kursänderung im Bundestag Folge der Umbildung der einzelstaatlichen Regierungen war; die Bundestagsgesandten erhielten ihre Weisungen jetzt von bürgerlich-liberalen Kabinetten, den sog. Märzministerien.

Das Nebeneinander von Vorparlament, Bundestag und Siebzehner-Ausschuss ist verfassungsrechtlich deshalb von Bedeutung, weil das eigentlich revolutionäre und unitarische Organ – das Vorparlament – auf diese Weise nicht die alleinige Führung bei der Neuordnung Deutschlands übernehmen konnte. Der Versuch der **Radikaldemokraten**, die nur im Vorparlament stärker vertreten waren, dieses Organ zum vorläufigen Träger der deutschen Staatsgewalt zu erheben, Bundestag und Siebzehner-Ausschuss auszuschalten und eine Entscheidung für die Abschaffung der Monarchien bereits vor den Wahlen zur Nationalversammlung zu erzwingen, scheiterte. Daraufhin zogen 40 Radikale unter der Führung Heckers aus dem Vorparlament aus (vgl. Huber VerfGesch II S. 599 ff.). Die demokratische Linke des Vorparlaments brach auseinander. Während die äußerste Linke Hecker folgte, blieb die gemäßigte Linke mit Robert Blum im Vorparlament und unterwarf sich dem Mehrheitsbeschluss. Am 12.4. proklamierte Hecker dann die Republik in Baden, aber auch diese direkte revolutionäre Aktion hatte keinen Erfolg. Seine Freiwilligenscharen unterlagen nach wenigen Tagen den regulären badischen und hessischen Truppen. Er selbst floh in die Schweiz und emigrierte später in die USA; so konnte es im legendären „Heckerlied“ heißen: „Er hängt an keinem Baume, / Er hängt an keinem Strick, / Er hängt nur an dem Traume / Der freien Republik.“ 301

Das **Vorparlament** lehnte nicht nur den Antrag ab, die erbliche Monarchie abzuschaffen, sondern auch denjenigen, nach dem Vorbild des französischen Konvents von 1792 (→ Rn. 75 f.) permanent beisamenzubleiben. Die Gemäßigten waren also in der Mehrheit. Immerhin stellte das Vorparlament entschieden demokratische Wahlrechtsgrundsätze auf, die von der Bundesversammlung übernommen und von den meisten deutschen Staaten durch Gesetz für verbindlich erklärt wurden und nach denen die Wahl zur Nationalversammlung am 1.5.1848 überwiegend stattfand. Aktiv und passiv wahlberechtigt war „jeder volljährige, selbständige Staatsangehörige“; allerdings fielen darunter nicht die Frauen, und auch das Kriterium der Selbständigkeit ließ Raum für mehr oder weniger liberale Landesgesetze und wahlbehördliche Praxis; im ungünstigsten Falle waren aber höchstens 25 % der männlichen Staatsangehörigen von der Wahl ausgeschlossen (vgl. Willoweit/Schlinker/Schwarz VerfGesch § 31 Rn. 6). Des Weiteren wählte das Vorparlament aus seiner Mitte einen Fünzfziger-Ausschuss, der die Bundesversammlung beraten sollte. Schließlich fasste das Vorparlament seine politischen Ziele in folgendem Beschluss zusammen: 302

303 Beschluss des Vorparlaments über Grundrechte und Forderungen des deutschen Volkes:

Die Versammlung empfiehlt, mit ihrer grundsätzlichen Zustimmung, dem constituierenden Parlamente zur Prüfung und geeigneten Berücksichtigung die nachstehenden Anträge, welche bestimmte Grundrechte als geringstes Maaß deutscher Volksfreiheit verlangen, und die im deutschen Volke lebenden Wünsche und Forderungen aussprechen:

Gleichstellung der politischen Rechte, ohne Unterschied des Glaubensbekenntnisses, und Unabhängigkeit der Kirche vom Staate.

Volle Preßfreiheit.

Freies Vereinigungsrecht.

Petitionsrecht.

Eine freie volksvertretende Landesverfassung mit entscheidender Stimme der Volksabgeordneten in der Gesetzgebung und Besteuerung und mit Verantwortlichkeit der Minister.

Gerechtes Maaß der Steuerpflicht nach der Steuerkraft.

Gleichheit der Wehrpflicht und des Wehrrechts.

Gleiche Berechtigung aller Bürger zu Gemeinde- und Staatsämtern.

Unbedingtes Auswanderungsrecht.

Allgemeines deutsches Staatsbürgerrecht.

Lehr- und Lernfreiheit.

Schutz der persönlichen Freiheit.

Schutz gegen Justizverweigerungen.

Unabhängigkeit der Justiz.

Oeffentlichkeit und Mündlichkeit der Rechtspflege und Schwurgerichte in Strafsachen.

Ferner:

ein volksthümliches Creditsystem mit Ackerbau- und Arbeiterkassen.

Schutz der Arbeit durch Einrichtungen und Maaßregeln, um Arbeitsunfähige vor Mangel zu bewahren, Erwerbslosen lohnende Beschäftigung zu verschaffen, die Verfassung des Gewerbe- und Fabrikwesens den Bedürfnissen der Zeit anzupassen.

Schulunterricht für alle Classen, Gewerbe und Berufe aus Staatsmitteln.

Anerkennung endlich der Auswanderung als Nationalangelegenheit und Regelung derselben zum Schutze der Auswanderer.

(Huber Dok. I Nr. 81.)

304 Die Einheitsbestrebungen der „48er“ waren noch **nicht nationalistisch verengt** (vgl. auch → Rn. 261). So fasste das Vorparlament auch folgenden Beschluss (vgl. Heckel in FS Oppermann, 2011, S. 15 ff.): „Die Versammlung erklärt die Theilung Polens für ein schmachvolles Unrecht. Sie erkennt die heilige Pflicht des deutschen Volkes, zur Wiederherstellung Polens mitzuwirken.“

Weitere Literatur: → Rn. 341.

§ 11. Die Paulskirche und ihr Scheitern

I. Zeittafel

- 1848 Eröffnungssitzung der Nationalversammlung in Frankfurt (18.5.); Reichsgesetz über die Einführung einer provisorischen Zentralgewalt für Deutschland (28.6.); Wahl des Erzherzogs Johann zum Reichsverweser (29.6.); Eröffnung der Grundrechtsdebatte im Plenum (3.7.); Übertragung der Befugnisse der Bundesversammlung auf den Reichsverweser (12.7.); Ratifikation des Malmöer Waffenstillstands durch die Nationalversammlung (16.9.); Ausrufung der „Deutschen Republik“ durch Struve (21.9.); Kabinett Brandenburg in Preußen (8.11.); Oktroiierte Verfassung in Preußen (5.12.); Verkündung des Grundrechtsteils der Reichsverfassung als Gesetz (27.12.) 305
- 1849 Verkündung der Reichsverfassung (28.3.); Ablehnung der Kaiserkrone durch Friedrich Wilhelm IV. (3.4.); Reichswahlgesetz (12.4.); Reichsverfassungskampagne (Mai); Auflösung der Nationalversammlung (Rumpfparlament) in Stuttgart (18.6.); Wiederaufnahme der Tätigkeit des Bundestags in Frankfurt (1.9.)

II. Die Zusammensetzung der Nationalversammlung

Als die Nationalversammlung zu ihrer **Eröffnungssitzung** am 306 18.5.1848 in der Frankfurter Paulskirche zusammenkam, wurde der feierliche Einzug der Volksvertreter mit Begeisterung begleitet. „Des Vaterlandes Größe, des Vaterlandes Glück. O, schafft sie, o, bringt sie dem Volk zurück!“ stand hinter dem Präsidentenstuhl, den der mit großer Mehrheit gewählte Liberale Heinrich von Gagern einnahm. Dieser proklamierte zum Auftakt der Beratungen: „Deutschland will eins sein, ein Reich, regiert vom Willen des Volkes, unter der Mitwirkung aller seiner Gliederungen“ und verband so den nationalen, demokratischen und konstitutionellen Gedanken (vgl. Dippel JÖR 2000, 1 (17 f.)).

Die Zusammensetzung der Nationalversammlung macht deutlich, 307 warum schon damals von einem „**Honoratiorenparlament**“ die

Rede war. Die kaum je erreichte volle Stärke betrug 649 bzw. 655 Abgeordnete (vgl. Kühne Paulskirche S. 571). Für die Statistiken werden regelmäßig Abgeordnete und gewählte Stellvertreter in der Gesamtzahl von rd. 830 Volksvertretern zusammengekommen (vgl. Huber VerfGesch II S. 610 ff.). Drei Viertel von ihnen waren Akademiker, davon die Hälfte Juristen. Dieser „Juristendominanz“ wird ein „insgesamt mäßigender, konservativer Einfluß“ zugeschrieben (Stolleis GeschÖffR II S. 272). Mehr als die Hälfte aller Abgeordneten stand im Staatsdienst. Demgegenüber kamen aus wirtschaftlichen Berufen gerade einmal 12 %, und die Masse der Kleinbauern und Arbeiter war in der Nationalversammlung praktisch nicht repräsentiert. Trotz unübersehbarer Vorzeichen einer sozialen Krise – 1844 hatten die schlesischen Weber den Aufstand geprobt, 1848 gab es soziale Unruhen in ganz Europa, und im gleichen Jahr erschien das „Kommunistische Manifest“ – war die Zusammensetzung der Nationalversammlung Ausdruck der Vorherrschaft der bürgerlichen Gesellschaft und der noch weithin unbestrittenen sozialen Anerkennung ihrer Vertreter, der sog. Honoratioren; nur 15 % der Abgeordneten waren übrigens adelig. Wenn es in einem Spottvers hieß: „Dreimal 100 Advokaten – Vaterland, du bist verraten; dreimal 100 Professoren – Vaterland, du bist verloren!“, dann waren nicht nur die Zahlen übertrieben, auch die Volksstimmung war nicht getroffen.

308 Der in der Zeit des Vormärz in Gang gekommene Prozess des Zusammenschlusses von politischen Gesinnungsgenossen zu Parteien wurde durch die Debatten in der Nationalversammlung entscheidend vorangetrieben. Es bildeten sich **Fraktionen**, die nach ihren Frankfurter Tagungsorten benannt wurden. Im Wesentlichen lassen sich drei politische Richtungen unterscheiden: (1) Die Linke war demokratisch-republikanisch ausgerichtet, und zwar mit dem extremen Flügel, der zu revolutionärer Aktion bereit war („Donnersberg“, 7 % der Abgeordneten), und dem gemäßigten Flügel, der das Ziel auf parlamentarischem Weg erreichen wollte („Deutscher Hof“, 8 %). (2) Die Rechte bildeten die Monarchisten, die durchweg zugleich partikularistisch und klerikal dachten („Café Milani“, 6 %). (3) Im Zentrum versammelten sich die Liberalen verschiedenster Schattierung. Grob kann man auch hier zwischen einem linken und einem rechten Zentrum unterscheiden: Das linke Zentrum war nur aus taktischen Gründen bzw. übergangsweise zur Hinnahme der konstitutionellen Monarchie bereit („Württembergischer Hof“, 6 %;