

Zwischen Bewegung und Partei. Liberale Fraktionen in der Paulskirche

Die organisatorische und programmatische Entwicklung der liberalen Opposition in der Vormärzepoche wird häufig mit den Begriffen Bewegung und Partei analysiert.¹ Das politische Aufbegehren gegen den monarchisch-bürokratischen Obrigkeitsstaat war als breite Sammlungsbewegung organisiert, in der die durchaus vorhandenen Differenzen über Ziele und Strategie zurücktraten hinter das alles überwölbende gemeinsame Handeln in der Opposition. Erst im Laufe der 1840er Jahre begannen sich klarer rivalisierende politische Strömungen abzuzeichnen, wobei vor allem der Gegensatz zwischen einer liberal-konstitutionellen und einer demokratisch-radikalen Richtung hervortrat. Dennoch war auch am Vorabend der Revolution das Ringen in der Oppositionsbewegung eher durch eine komplexe Gemengelage von Konfrontation und Kooperation gekennzeichnet als durch klare Parteibildungen.

Hingegen war die Entwicklung in der Revolution 1848/49 geprägt durch rasche Fortschritte bei der Formierung konkurrierender Parteien.² Obwohl sich anfangs nach der Aufhebung des Verbots politischer Assoziationen in vielen Städten noch „vaterländische“ Vereine bildeten, die in der Tradition der vormärzlichen Bewegung das gesamte bisherige Oppositionsspektrum organisieren wollten, war bis zur Mitte des Jahres nahezu überall die Trennung zwischen Liberalen und Demokraten vollzogen. Der Hauptstreitpunkt, der die revolutionäre Bewegung des Jahres 1848 bereits seit dem

- 1 Dazu zuletzt Dieter Hein: Die bürgerlich-liberale Opposition im Vormärz. Ursprünge, Formierung, Konflikte. In: Magistrat der Kreisstadt Heppenheim (Hrsg.): Freiheit. Selbstbestimmung. Teilhabe. Auf dem Weg zur Demokratie 1848/49. Beiträge zur Festwoche in Heppenheim vom 9. Oktober bis 16. Oktober 2022. Frankfurt a. M. 2023, S. 15–33. Vgl. allgemeiner auch Dieter Hein: Partei und Bewegung. Zwei Typen moderner politischer Willensbildung. In: Historische Zeitschrift 263 (1996), S. 69–97.
- 2 Hierzu vor allem Dieter Langewiesche: Die Anfänge der deutschen Parteien. Partei, Fraktion und Verein in der Revolution von 1848/49. In: Geschichte und Gesellschaft 4 (1978), S. 324–361.

März zu spalten begann, war die Frage der Staatsform:³ Auf der einen Seite befanden sich die Liberalen, die eine starke monarchische Spitze nicht zuletzt als Sicherung der bürgerlichen Gesellschaftsordnung gegen einen sozialen Umsturz forderten und die daher bestrebt waren, die Revolution alsbald zu ‚schließen‘, sie in eine Politik der Reformen zu überführen und den neuen Staat auf eine Vereinbarung mit den Fürsten zu gründen. Auf der anderen Seite standen die Demokraten und Radikalen, die – ausgehend von der Idee der Volkssouveränität – auf eine auch langfristig für politische und soziale Reformen offene, nach den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen geformte Ordnung hinarbeiteten und die deshalb die beste Sicherung des durch die Revolution ermöglichten Umbruchs im Übergang zur Republik oder doch zumindest in einer nachhaltigen parlamentarisch-demokratischen Eingrenzung der monarchischen Exekutive sahen.

Blickt man allerdings auf den Prozess der Fraktionsbildung und die Kräfteverhältnisse in der Frankfurter Nationalversammlung,⁴ so ergibt sich ein abweichendes Bild. Relativ scharf gezogen war nur die Trennlinie zu den unbedingten Republikanern in den beiden linken Fraktionen Deutscher Hof und Donnersberg. Weniger klar markiert war die Grenze nach rechts, wo sich in den Reihen des Café Milani durchaus noch Anhänger einer konstitutionellen Monarchie fanden, während die eigentlichen konservativen Gegner der Revolution nicht in der Paulskirche vertreten waren.

Die breite Mehrheit der Abgeordneten zählte zur Mitte, die sich zwar anfangs in zwei Fraktionen gliederte, in das rechte Zentrum im Casino und das linke Zentrum im Württemberger Hof. Aber nimmt man noch die verschiedenen Fraktionsabsplattungen im Landsberg, im Augsburger Hof und in der Westendhall hinzu, die sich in den folgenden Monaten ergaben, und berücksichtigt man auch die nicht unerhebliche Zahl von Fraktionslosen, die der Mitte zuzurechnen waren, so wird deutlich, dass sich diese Abgeordnetenmehrheit, die am ehesten mit dem Etikett ‚liberal‘ versehen werden kann, in Bezug auf ihre inhaltlichen Positionen nicht festgefügt gruppierten zurechnen lässt. Vielmehr bewegten sich diese Abgeordneten gewissermaßen auf einem breiten Feld zwischen den Polen, wobei in den beiden zunächst entscheidenden fraktionsbildenden Fragen beinahe je-

3 Klassisch herausgearbeitet von Dieter Langewiesche: Republik, Konstitutionelle Monarchie und „soziale Frage“. Grundprobleme der deutschen Revolution von 1848/49. In: Historische Zeitschrift 230 (1980), S. 529–548.

4 Dazu Manfred Botzenhart: Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit. 1848–1850. Düsseldorf 1977, S. 415–440, sowie Frank Engehausen: Die Revolution von 1848, Paderborn u.a. 2007, bes. S. 81 ff. Vgl. jetzt ferner ders.: Werkstatt der Demokratie. Die Frankfurter Nationalversammlung 1848/49. Frankfurt a. M. 2023, bes. S. 60 ff.

de denkbare Position vertreten war. Hinsichtlich der Kompetenzverteilung in der Verfassungsgebung war das das ganze Spektrum zwischen unbedingter Vereinbarung und alleiniger Entscheidung der Nationalversammlung. Und bezogen auf die konkrete Ausgestaltung der konstitutionellen Monarchie fanden sich alle Lösungen von einem starken Erbkaisertum bis hin zu einer rein repräsentativen Staatsspitze von Gnaden des Parlaments. Für zahlreiche andere Schlüsselfragen der Verfassungsgebung, sei es nun im Grundrechtskatalog, sei es im institutionellen Teil, galt dies im Übrigen in ähnlicher Weise.

Diese Konstellation bildete den Hintergrund für eine Politik der liberalen Mehrheit in der Nationalversammlung, die – und das ist die zentrale These – gerade nicht auf einen Vereinbarungskurs, auf einen Kompromiss mit den alten Gewalten setzte, sondern der Kooperation innerhalb der Paulskirche den Vorzug gab und sich bei der Gestaltung des Regierungssystems offen für eine künftig vom Parlament dominierte Ordnung zeigte.⁵ Diese Kernpunkte liberaler Politik sollen zunächst in den beiden ersten Abschnitten jeweils ausgehend von den berühmten Reden Heinrich von Gagerns in der Anfangsphase der Verfassungsberatungen näher beleuchtet werden. In einem dritten Schritt soll dann noch einmal eingehender nach den politischen Motiven und strategischen Überlegungen gefragt werden, die die Liberalen dabei leiteten, in so hohem Maße auf die Karte der revolutionär geschaffenen Institutionen zu setzen.

I.

Der „Beruf und die Vollmacht“ zur Schaffung einer „Verfassung für Deutschland, für das gesammte Reich“ liege, so Gagerns vielzitierte Worte in seiner Antrittsrede nach der Wahl zum Präsidenten der Nationalversammlung am 19. Mai 1848, „in der Souveränität der Nation“.⁶ Mit dieser Formulierung vermied Gagern ein offenes Bekenntnis zur Volkssouveräni-

5 So schon Dieter Hein: „Self-Government der Nation“. Exekutive und Legislative in der deutschen Reichsverfassung von 1849. In: Horst Dippel (Hrsg.): *Executive and Legislative Powers in the Constitutions of 1848–49*. Berlin 1999, S. 163–184. In die gleiche Richtung argumentiert Frank Möller: Heinrich von Gagern (1799–1880). Ein Revolutionär als Parlamentspräsident. In: Hans-Peter Hexemer (Hrsg.): *Landauf – landab. Fünf Abgeordnete und 200 Jahre Demokratie- und Parlamentsgeschichte*. Mainz 2012, S. 41–79, bes. S. 57.

6 Franz Wigard (Hrsg.): *Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen constituirenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main*. 9 Bde. Frankfurt a. M. 1848–1849, hier Bd. 1, S. 17 f.

tät,⁷ zumal in dem Sinne, wie sie von den Radikalen vielfach als Rechtfertigung der Herrschaftsansprüche einer Minderheit verwendet wurde. Indem Gagern die Souveränität an die Nation band, versuchte er also, sie dem Parteienkampf zu entziehen und alle politischen Kräfte auf ein höheres Ziel, die Einheit der deutschen Nation, zu verpflichten. Aber ein Kompromissangebot in der zentralen Frage der Kompetenz zur Verfassungsgebung war damit nicht impliziert. Vielmehr verwies Gagern ausdrücklich auf die Unfähigkeit der einzelstaatlichen Regierungen, sich auf ein gemeinsames Vorgehen zu verständigen, und erwähnte zustimmend den Beschluss des Vorparlaments, dem Paulskirchenparlament „den Charakter einer konstituierenden Versammlung“ zuzuschreiben.⁸ Zu „dem Beruf dieser Versammlung“ gehöre auch die Form, in der eine Mitwirkung der Regierungen zu ermöglichen sei. Im harten Kern umschrieben damit Gagners Worte – und so wurden sie auch von den meisten Abgeordneten aufgefasst – die unbeschränkte Entscheidungsgewalt der Nationalversammlung als der einzig legitimen Sprecherin der Nation.⁹

Gagners pointierte Stellungnahme in einer Schlüsselfrage der Revolution kam für einige seiner politischen Mitstreiter überraschend und löste teilweise kritische Kommentare aus. Friedrich Daniel Bassermann bemerkte rückblickend:

„Dass er dabei den Ausdruck ‚Souveränität‘ gebrauchte, hat uns damals freilich überrascht, und der Missbrauch, der mit diesem Worte getrieben war, ward dadurch nicht beseitigt, dass er statt Souveränität des Volks den Ausdruck ‚Souveränität der Nation‘ gewählte.“¹⁰

Dennoch war sein Auftritt kein erratischer Akt, kein Alleingang eines einzelnen, wenngleich besonders prominenten Politikers. Vielmehr hatte eine

7 Eine konzise Analyse der Rede findet sich bei Möller: Heinrich von Gagern (wie Anm. 5), S. 60–62. Zur Urheberschaft der Formulierung „Souveränität der Nation“, die eventuell von Johann Gustav Droysen stammte, vgl. auch Wilfried Nippel: Johann Gustav Droysen. Ein Leben zwischen Wissenschaft und Politik. München 2008, S. 94.

8 Beschlüsse des Vorparlaments. Abgedr. in: Ernst Rudolf Huber (Hrsg.): Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. Bd. 1: Deutsche Verfassungsdokumente 1803–1850. 3. neu-bearb. u. verm. Aufl. Stuttgart u.a. 1978, S. 334–337, hier S. 334: „Die Versammlung hat ihre Aufgabe darin erkannt, die Art und Weise festzustellen, in welcher die konstituierende Nationalversammlung gebildet werden soll. Sie hat dabei ausdrücklich ausgesprochen, daß die Beschlußfassung über die künftige Verfassung Deutschlands einzig und allein dieser vom Volke zu erwählenden konstituierenden Nationalversammlung zu überlassen sei.“

9 Vgl. auch die scharfsinnige Analyse von: Ernst Rudolf Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Bd. 2: Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850. 2. verb. Aufl. Stuttgart u.a. 1975, S. 620 f.

10 Friedrich Daniel Bassermann: Denkwürdigkeiten. Frankfurt a. M. 1926, S. 153.

Reihe von wichtigen liberalen Abgeordneten in eine ähnliche Richtung argumentiert – so etwa Johann Gustav Droysen in einer Denkschrift für die preußische Regierung vom 12. Mai 1848.¹¹ Und auch die Diskussion in der sich in diesen Tagen bildenden Casino-Fraktion zeigte wohl jene Tendenz, die Gagern dann am 19. Mai so eingängig formulierte.¹²

Zudem setzte Gagern letztlich nur konsequent die Linie fort, die mit der Heidelberger Versammlung begonnen und über den Siebener-Ausschuss, das Vorparlament und den Fünffziger-Ausschuss zur Nationalversammlung geführt hatte, den Weg revolutionärer Usurpation staatlicher Macht, die Schaffung des neuen Nationalstaates von unten aus dem Geist der Volkssouveränität.¹³ Stets war dies die gemeinsame Basis, auf der sich die verschiedenen Strömungen der bisherigen Opposition noch verständigen und vorläufig weiter kooperieren konnten.

Den bestehenden staatlichen Institutionen, der Bundesversammlung sowie den Fürsten und Regierungen der Einzelstaaten, blieb im Frühjahr 1848 nichts anderes übrig, als die zuvor in den revolutionären Gremien gefassten Beschlüsse nachträglich zu ratifizieren und an deren Ausführung mitzuwirken. Man kann deshalb mit Dieter Langewiesche davon sprechen, dass die Nationalversammlung „eine doppelte Anerkennung“ erhalten habe, „revolutionäre Legitimität und Legalisierung durch die überkommenen Staatsorgane“ seien zusammengefallen.¹⁴ Unabhängig davon, dass diese „einzigartige Stellung“ sich einer zeitlich eng begrenzten Konstellation verdanke, hat sie Denken und Handeln der Paulskirchenabgeordneten, gerade auch der Liberalen, nachhaltig geprägt.

Jedenfalls hat die Nationalversammlung diesen revolutionären Weg in der nachfolgenden Zeit ihres Wirkens konsequent weiter beschritten – stets getragen von einer breiten Mehrheit der Abgeordneten: Sei es nun, dass das Parlament es ablehnte, den vom Siebzehnerausschuss unter Federführung von Friedrich Christoph Dahlmann im Auftrag der Bundesversammlung ausgearbeiteten Verfassungsentwurf zur Grundlage seiner Arbeit zu machen,¹⁵ oder sei es, dass es nahezu einstimmig seine Souveränität ge-

11 Nippel: Droysen (wie Anm. 7), S. 92 f.

12 Ebd., S. 94.

13 Vgl. dazu zuletzt Frank Engehausen: Das Selbstverständnis der deutschen Nationalstaatsbewegung im Frühjahr 1848. In: Evelyn Brockhoff/Alexander Jehn (Hrsg.): Die Frankfurter Paulskirche. Ort der deutschen Demokratie. Frankfurt a. M. 2020, S. 38–54, hier S. 39–43.

14 Dieter Langewiesche: Revolution als Krisenmanagement? In: Frank Becker/Thomas Großbölting/Armin Owzar/Rudolf Schlögl (Hrsg.): Politische Gewalt in der Moderne. Festschrift für Hans-Ulrich Thamer. Münster 2003, S. 93–108, hier S. 101 f.

15 Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 2 (wie Anm. 9), S. 767–773; Engehausen: Werkstatt der Demokratie (wie Anm. 4), S. 106 f.

gen Mitwirkungsansprüche der einzelstaatlichen Parlamente, insbesondere der preußischen Nationalversammlung, verteidigte.¹⁶ In einem souveränen Akt erklärten die Abgeordneten der Paulskirche am 21. Dezember 1848 den vorab verabschiedeten Grundrechtskatalog als für ganz Deutschland unmittelbar geltendes Recht.¹⁷ Auch als das Reichsministerium nach Abschluss der ersten Lesung der Verfassung, Ende Januar 1849, die bisherige Fassung den einzelstaatlichen Regierungen zur Stellungnahme zuleitete, versprach man nicht mehr, als dass eventuelle Bedenken „eine gerechte Erwägung finden“ würden.¹⁸ Immer stand also, auch für den überwiegenden Teil der Liberalen, die Kompromissfindung und Mehrheitsbildung in der Nationalversammlung im Vordergrund der politischen Überlegungen. Die Kaiserdeputation, die Ende März 1849 nach Berlin reiste, überbrachte dem preußischen König folglich auch nur das Angebot einer Kaiserkrone, nicht aber das einer Verfassung. Die kritischen Äußerungen Friedrich Wilhelms IV. über die Verfassung wurden deshalb von der Deputation sogleich als Absage an das Gesamtwerk aufgefasst.¹⁹

II.

In der Debatte über die Schaffung einer provisorischen Reichsexekutive wurde die Frage der Entscheidungsgewalt der Nationalversammlung erneut aufgenommen. Wiederum war es Gagern, der am 24. Juni einer bis dahin unentschiedenen, hin und her wogenden Diskussion die entscheidende Wendung gab. Dabei zog Gagern selbst diese Verbindungslinie zwischen Kompetenzanspruch und Exekutivgestaltung, indem er – zur Linken gewandt – seinen „kühnen Griff“ als erneute umfassende Anerkennung des Prinzips der Souveränität der Nation bezeichnete: Der „Vorwurf“, er habe „das Princip der Souveränität der Nation aufgegeben“, gehe völlig in die Irre; „indem ich ja der Nation und ihren Vertretern in dieser Versammlung die Befugnis vindicirte, diese Wahl auszusprechen, aus Gründen des Rechts, wie der Nationalsicherheit, der Nationalwohlfahrt“, nehme

16 Ebd., S. 110 f.; Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 2 (wie Anm. 9), S. 622.

17 Wigard: Stenographischer Bericht (wie Anm. 6), Bd. 6, S. 4314–4331.

18 Schreiben von Reichsministerpräsident von Gagern an sämtliche Landesbevollmächtigte bei der Reichszentralgewalt vom 28.1.1849. Abgedr. in: Huber: Dokumente, Bd. 1 (wie Anm. 8), S. 366 f. Vgl. auch ders.: Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 2 (wie Anm. 9), S. 812–814.

19 Vgl. das Schreiben der Deputation der deutschen Nationalversammlung an das preußische Staatsministerium vom 4.4.1849. Abgedr. in: Huber (Hrsg.): Dokumente, Bd. 1 (wie Anm. 8), S. 406 f.

er vielmehr für sich in Anspruch, „daß man umfassender dieses Princip nicht anerkennen kann“.²⁰ Gagerns Plädoyer, „wir müssen die provisorische Centralgewalt selbst schaffen“, zu folgen, hieß, jeder Form von Vereinbarungspolitik mit den Fürsten eine definitive Absage zu erteilen.²¹ Es hieß letztlich, die Nationalversammlung nicht auf die Verfassungsschöpfung im engeren Sinne zu beschränken, sondern sie als politisches Zentralorgan des neuen Reiches, als nationales Parlament mit weitreichenden Gestaltungsbeugnissen zu verstehen und den Nationalstaat auch konkret zu begründen, indem ihm eine handlungsfähige Exekutive gegeben wurde.

Genau gegen diesen Machtanspruch richteten sich auch die wenigen kritischen Stimmen, die aus der Casino-Fraktion in Reaktion auf den „kühnen Griff“ zu vernehmen waren, obwohl die monarchische Gestaltung der provisorischen Staatsspitze diesen Liberalen ja durchaus entgegenkam. Vor allem Friedrich Christoph Dahlmann, der als Berichterstatter in der Debatte über die Centralgewalt eine eher unglückliche Figur abgegeben hatte, bekundete noch rückblickend entschieden:

„Ich meinerseits werde in dem berühmt gewordenen kühnen Griff stets einen beklagenswerthen Missgriff erblicken. Die Mehrheit des Parlaments gefiel sich in dem gesteigerten Selbstgefühl der Macht, sogar Gemäßigte waren der Meinung, hiermit sei gerade die rechte Mitte getroffen, indem man an einen *fürstlichen* [Hervorhebung durch Dahlmann] Reichsverweser und seiner Unverantwortlichkeit festhalte und dennoch die Souveränität der Nation durch eine freie That bewähre. Allein die Nationalversammlung war zur Gründung der künftigen Verfassung Deutschlands, keineswegs zur Feststellung eines Provisoriums aus eigener Machtvollkommenheit bevollmächtigt.“²²

Zugleich fiel mit der durch Gagern vorgeschlagenen und von einer breiten Mehrheit der Abgeordneten akzeptierten Einsetzung eines Reichsverwesers aus dem habsburgischen Kaiserhaus – auch wenn Gagern dies im Interesse eines breit akzeptierten Kompromisses von sich gewiesen hatte²³ – eine wichtige Vorentscheidung gegen die Republik und zugunsten einer konstitutionellen Monarchie. Mehr noch: Die Art und Weise, in der die

20 Wigard: Stenographischer Bericht (wie Anm. 6), Bd. 1, S. 522.

21 Ebd., S. 521.

22 Zit. nach: Wilhelm Bleek: Friedrich Christoph Dahlmann. Eine Biographie. München 2010, S. 315. Ähnlich urteilte im Rückblick der Casino-Abgeordnete Georg Beseler, der Gagerns Vorgehen als großen politischen Fehler bezeichnete, „indem die Regierungen und die eigene Partei, welche vollständig überrascht war, ohne Noth verletzt wurden“. Zit. nach: Bernd-Rüdiger Kern: Georg Beseler. Leben und Werk. Berlin 1982, S. 93.

23 Wigard: Stenographischer Bericht (wie Anm. 6), Bd. 1, S. 522: „Ich gehe nicht ein auf die Frage unserer künftigen Verfassung; ich halte mich lediglich an den gegenwärtigen Zustand und die jetzigen Bedürfnisse. Ich spreche Ihnen nicht von Monarchie und Republik.“

provisorische, der späteren Verfassung höchst ähnliche Konstruktion von Exekutive und Legislative geformt und in den folgenden Monaten konkret politisch ausgefüllt wurde, gestattet auch klare Aussagen darüber, in welchem Sinne die Mehrheit der Nationalversammlung das Kräfteverhältnis zwischen Monarch, Regierung und Volksvertretung gestaltet wissen wollte.

Schon in der großen Debatte vom Juni 1848 hatten die Abgeordneten – und zwar unabhängig von ihren jeweiligen Präferenzen für die Spitze der künftigen Zentralgewalt – durchweg darin übereingestimmt, dass die Exekutive ihre Gewalt durch ein der Nationalversammlung verantwortliches Ministerium ausüben sollte.²⁴ Diese Verantwortlichkeit wurde von den führenden Liberalen nicht nur als eine juristische, sondern eben auch als eine politische begriffen: „Wer auch an die Spitze der künftigen Centralgewalt gestellt werden mag“, so Gagern selbst am 24. Juni, „er wird in unserer Zeit sich und seine Thaten verantworten müssen, auch wenn diese dem Criminalrecht nicht verfallen“.²⁵ Und in dem von Dahlmann erstatteten Ausschussbericht hieß es, die Nationalversammlung werde „die Verantwortlichkeit der Minister in vollstem Maaße zur Anwendung“ bringen und die Minister „für ihr Thun und Lassen“ in die Pflicht nehmen.²⁶ Ausdrücklich konstatierte auch Bassermann, dass die wichtigsten Lösungsvorschläge in diesem zentralen Punkt auf dasselbe Ergebnis hinausliefen: nämlich „daß die Diener der Gewalt die Majorität der Nationalversammlung in sich vereinigen, in dem Namen und Willen dieser Mehrheit handeln und ihr verantwortlich sind“.²⁷ Zahlreiche weitere Debattenbeiträge ließen zudem keinen Zweifel daran, dass unter Verantwortlichkeit der Rücktritt des Ministeriums im Falle eines parlamentarischen Misstrauensvotums zu verstehen war.²⁸

Genau dieser Theorie entsprach die politische Praxis der Nationalversammlung. Stets wurde in den entscheidenden Konfliktsituationen der nachfolgenden Monate die Zusammensetzung des Reichsministeriums den sich wandelnden Mehrheitsverhältnissen im Paulskirchenparlament angepasst: so in der Malmö-Krise vom August 1848 mit dem Rücktritt des Ministeriums von Karl zu Leiningen, ferner in dem gescheiterten Versuch einer Neubildung unter Dahlmann und der Umbildung der Regierung mit

24 Vgl. auch Botzenhart: *Deutscher Parlamentarismus* (wie Anm. 4), S. 169–177.

25 Wigard: *Stenographischer Bericht* (wie Anm. 6), Bd. 1, S. 521.

26 Ebd., S. 357.

27 Ebd., S. 380.

28 Besonders klar äußerte sich der Casino-Abgeordnete Friedrich Heckscher: Ein verantwortliches Ministerium könne „ohne Majorität der Nationalversammlung nicht Einen Tag fortgerieren“, ebd., S. 370 f.

dem neuen Ministerpräsidenten Anton von Schmerling an der Spitze sowie nach der reaktionären Wende in Österreich durch die Bildung eines kleindeutsch orientierten Kabinetts unter Gagern. Erst nach dem offenkundigen Scheitern der Politik der Nationalversammlung wurde dieses Prinzip mit der Einsetzung des konservativen, über keine parlamentarische Mehrheit verfügenden Ministeriums von Maximilian Grävell durchbrochen.²⁹

Jenseits der staatsrechtlichen Prinzipienfrage offenbart zudem die konkrete Arbeitsweise der Nationalversammlung und im Besonderen die Schlüsselstellung, die die Fraktionen nun bei allen wichtigen politischen Entscheidungen einnahmen,³⁰ ein politisches System, in dem das Parlament ganz in den Mittelpunkt des konstitutionellen Lebens gerückt war. Denn das Wirken der Fraktionen beschränkte sich schon bald keineswegs mehr darauf, die verschiedenen politischen Strömungen unter den Abgeordneten organisatorisch zusammenzufassen und die parlamentarische Arbeit zu strukturieren, sondern jene Abgeordnetengruppen, die jeweils das Reichsministerium politisch unterstützten, waren, wie wir es von modernen Regierungsparteien kennen, auf das engste in die Bildung und das politische Handeln der Exekutive mit einbezogen. Schon bei der Ernennung des ersten Reichsministeriums wurde die Kabinettsliste von Ministerpräsident Fürst Leiningen im Benehmen mit den Fraktionen aufgestellt und vom Reichsverweser lediglich im Nachhinein genehmigt.³¹ Ebenso war der Wechsel im Amt des Regierungschefs von Schmerling zu Gagern ein ausschließlich durch die politischen Kräfte in den Fraktionen bestimmter Vorgang.³² Umgekehrt wusste auch die Regierung ihre enge Bindung an die Mehrheitsfraktionen zu nutzen, um diese mit Rücktrittsdrohungen und Vertrauensfragen auf ihre politische Linie einzuschwören.³³

29 Dazu ausführlich Botzenhart: *Deutscher Parlamentarismus* (wie Anm. 4), S. 182–192. Vgl. ferner Ralf Heikaus: *Die ersten Monate der provisorischen Zentralgewalt für Deutschland* (Juli bis Dezember 1848). Grundlagen der Entstehung – Aufbau und Politik des Reichsministeriums. Frankfurt a. M./Berlin u.a. 1997, sowie zuletzt ausführlich: Karsten Ruppert: *Die Provisorische Zentralgewalt und die provisorischen Regierungen in der deutschen Revolution von 1848/49*. In: Ders. (Hrsg.): *Die Exekutiven der Revolutionen. Deutschland 1848/49*. Paderborn 2023, S. 1–304.

30 Vgl. vor allem: Botzenhart: *Deutscher Parlamentarismus* (wie Anm. 4), S. 415–441, sowie Langewiesche: *Anfänge der Parteien* (wie Anm. 2), S. 336–339.

31 Botzenhart: *Deutscher Parlamentarismus* (wie Anm. 4), S. 182 f.; Ruppert: *Provisorische Zentralgewalt* (wie Anm. 29), S. 22–40.

32 Ebd., S. 118–122.

33 Beispielhaft hierfür sind die Rücktrittsdrohung von Außenminister Johann Gustav Heckscher am 1.9.1848 und die Vertrauensfrage, die Gagern mit der Vorlage seines Regierungsprogramms am 18.12.1848 verband. Vgl. Botzenhart: *Deutscher Parlamentarismus* (wie Anm. 4), S. 183 f. u. 191 f.

Binnen kurzem, so zeigte sich hier, ließen Reichsexekutive und -legislative in der Revolution den Dualismus der Vormärzepoche hinter sich und öffneten sich einer modernen parlamentarischen Regierungspraxis. Dieser Kurs wurde maßgeblich auch von der rechtsliberalen Casino-Fraktion mitgetragen, auch wenn gleichzeitig einige ihrer prominenten Köpfe mit Dahlmann an der Spitze vehement für das absolute Veto des Monarchen in der Reichsverfassung kämpften. Insofern war auch der Simon-Gagern-Pakt vom März 1849 nicht nur eine Kröte, die die Casino-Fraktion schlucken musste, um in der Schlussphase der Verfassungsberatungen die Mehrheit für den kleindeutschen Nationalstaat mit preußischer Erbmonarchie zu sichern.³⁴ Vielmehr lag der dafür gezahlte Preis des suspensiven Vetos und des allgemeinen, gleichen Wahlrechts durchaus auf der Linie, die die Rechtsliberalen mit ihrem in der Paulskirche praktizierten Verständnis von konstitutioneller Monarchie mit starkem Parlament zuvor bereits vertreten und gefördert hatten.

III.

Blicken wir nun noch einmal genauer auf die politischen Motiven und strategischen Überlegungen, die die Liberalen dazu trieben, mehr und mehr der fraktionsübergreifenden Kooperation in der Nationalversammlung und damit einem letztlich revolutionären Kurs den Vorrang einzuräumen.³⁵

Als Anhänger der Monarchie, die als wichtiger politischer Stabilitätsfaktor erhalten werden sollte, aus Furcht vor einer Radikalisierung der Revolution und in dem Wissen um die nach wie vor starke Stellung der alten Gewalten standen die Liberalen vor einem kaum lösbaren Dilemma. Sie durften den Draht zu den Fürsten und ihren Regierungen nicht abreißen lassen und mussten doch den revolutionären Druck durch die Kooperation mit den Linksliberalen und teilweise auch den gemäßigten Demokraten so weit aufrechterhalten, dass die einzelstaatlichen Monarchien in den neuen Nationalstaat gezwungen werden konnten. Diese strategische Zwangslage der Liberalen hat schon Friedrich Meinecke scharfsinnig herausgearbeitet; er schreibt über Gagern:

34 Vgl. die eingehende Analyse ebd., S. 685–694.

35 Absurd dazu die Thesen von Werner Boldt: Konstitutionelle Monarchie oder parlamentarische Demokratie? Die Auseinandersetzung um die deutsche Nationalversammlung in der Revolution von 1848. In: Historische Zeitschrift 216 (1973), S. 553–622.

„Aber unzweifelhaft wollte er auch den Regierungen eine Waffe zeigen, um sie zur Nachgiebigkeit zu zwingen. [...] So versuchten Gagern und die Seinen, und mußten es versuchen, das Entgegengesetzte zu vereinigen. Ohne Vereinbarung mit den Regierungen war es nicht möglich, zu einem lebensfähigen Verfassungswerke zu gelangen, und ohne den Rekurs an die letzte Instanz der Nation, an die Idee der Volkssouveränität, war es nicht möglich, die populären Triebkräfte zu entwickeln, welche die Regierungen zu den Opfern zwangen, die der Bundesstaat verlangte.“³⁶

Die Drohung mit der Revolution hatte dabei zwei Seiten; sie musste in doppelter Hinsicht glaubwürdig sein. Sie erforderte zum ersten ein kraftvolles Handeln der Nationalversammlung auf der Basis breiter Mehrheiten. Die Paulskirche unter Führung der Liberalen musste einen realen Ordnungsfaktor bilden und sich als einzige Kraft präsentieren, die den Sturz der Monarchien und die radikale Republik noch verhindern könne, sozusagen als „der letzte Damm gegen die Anarchie“.³⁷ Und sie erforderte zum zweiten die tatsächliche Gefahr neuer revolutionärer Unruhen, gar einer zweiten radikaleren Revolutionswelle, gegenüber der die Nationalversammlung eine Legitimität beanspruchen konnte, die den alten Gewalten fehlte. Dieses zweite Element, das den Liberalen ermöglicht hatte, aus einer Position der Stärke heraus zu agieren, fiel jedoch mit der Krise um den Waffenstillstand von Malmö im September 1848, die die exekutive Schwäche und relative Machtlosigkeit der Paulskirche offenbart hatte, sowie mit den Erfolgen der Gegenrevolution in Wien und Berlin weg. Als antirevolutionärer Machtfaktor war die Nationalversammlung entbehrlich geworden. Danach weiter auf die Kooperation in der Nationalversammlung zu setzen und sich ganz auf das Ziel einer erfolgreichen Verabschiedung der Reichsverfassung zu konzentrieren, um unter dem Banner der Verfassung die Monarchen mit einer breiten Volksbewegung doch noch zum Einlenken zu bewegen, war nur noch ein Beharren auf einer brüchig gewordenen Position – mangels erfolgversprechenderer Alternativen, aber auch nicht per se völlig aussichtslos.

Diese Strategie der Liberalen lässt sich offenkundig schon deshalb nicht als eine Politik der Vereinbarung charakterisieren, weil es den Liberalen am Willen zum Kompromiss und zur Akzeptanz eines gleichberechtigten Partners fehlte. Auch der als eine Art Notbehelf herangezogene Begriff der „erzwungenen Vereinbarung“³⁸ trifft den Sachverhalt nicht, denn eine

36 Friedrich Meinecke: Radowitz und die deutsche Revolution. Berlin 1913, S. 105 f.

37 So Ludwig Häusser 1851 im Rückblick auf die Revolution, zit. nach: Langewiesche: Revolution als Krisenmanagement (wie Anm. 14), S. 99.

38 Heikaus: Zentralgewalt (wie Anm. 29), S. 372.

erzwungene Übereinkunft ist letztlich auch keine Vereinbarung.³⁹ Selbst die abgeschwächte Formulierung einer Verständigungspolitik⁴⁰ verdeckt, obwohl sie von einzelnen liberalen Abgeordneten verwendet wurde,⁴¹ eher das eigentliche Problem, nämlich dass die Politik der Liberalen vor und in der Nationalversammlung weit über ihre ursprünglichen Vorstellungen hinausging.⁴² Sie lief auf eine revolutionäre Umgestaltung und damit in letzter Konsequenz auf die Kapitulation der Monarchen hinaus – das heißt, auf einen Systembruch, der sich zum einen aus der Volkssouveränität heraus legitimierte und zum anderen eine Verfassungsordnung herbeiführen wollte, in der das vom Volk gewählte Parlament ganz ins Zentrum der politischen Macht gerückt wäre.

Neben diesen auf die politische Strategie abhebenden Überlegungen sollten allerdings pragmatische Argumente nicht außer Acht gelassen werden. Gagern selbst sprach die zentralen Punkte in seiner Rede vom 24. Juni mehrfach an: Die Zeit dränge; die Nationalversammlung müsse die neue Zentralgewalt „besonders darum selbst schaffen, weil wir ihrer schnell bedürfen, und weil wir nicht gewiß sind, daß sie dann schnell geschaffen werden wird, wenn wir eine Mitwirkung der Regierungen in Anspruch nehmen wollten.“⁴³ Denn für eine zügige Vereinbarungspolitik fehlte schlichtweg der Partner auf der Seite der Regierungen. Die noch bestehende Ordnung, der Deutsche Bund mit der Bundesversammlung an der Spitze, „diejenige Gewalt, die bisher die Gesamtheit Deutschlands vertreten hat“, sei – so Gagern – „diesem Berufe nicht mehr gewachsen.“⁴⁴ Allgemein, nicht nur links der Mitte, sondern bis weit in die Casino-Fraktion hinein, galt die Bundesversammlung, obwohl in sie ja längst Vertreter der liberalen Märzregierungen eingezogen waren, als zu belastet, um künftig noch eine politische Rolle spielen zu können. Konsequenterweise bestimmte das „Reichsgesetz über die Einführung einer provisorischen Zentralgewalt für

39 So zu Recht: Möller: Heinrich von Gagern (wie Anm. 5), S. 58.

40 Häufig werden die Begriffe Vereinbarung und Verständigung in der Literatur weitgehend synonym benutzt, vgl. dafür nur als Beispiel: Wolfgang J. Mommsen: 1848. Die ungewollte Revolution. Die revolutionären Bewegungen in Europa 1830–1849. Frankfurt a. M. 1998, S. 179 u. 192.

41 Vgl. z.B. die Stellungnahme des Casino-Abgeordneten Hermann von Beckerath, der einerseits darauf beharrte, „daß die deutsche Nationalversammlung sich die Endbeschlußnahme über die allgemeine deutsche Verfassung unter allen Umständen vorbehalten muß“. Andererseits durfte aus seiner Sicht jedoch „nicht der Weg der Verständigung mit den Regierungen“ ausgeschlossen werden, vgl. dazu: Wigard: Stenographischer Bericht (wie Anm. 6), Bd. 1, S. 134.

42 So auch Möller: Heinrich von Gagern (wie Anm. 5), S. 66.

43 Wigard: Stenographischer Bericht (wie Anm. 6), Bd. 1, S. 521 f.

44 Ebd., S. 520.

Deutschland“ in Artikel 13 lapidar: „Mit dem Eintritte der Wirksamkeit der provisorischen Zentralgewalt hört das Bestehen des Bundestages auf.“⁴⁵ Dem fügte sich die Bundestag am 12. Juli 1848 sang- und klanglos, er war „unter der Last seiner alten Sünden begraben“.⁴⁶

Doch auch direkte Kontakte mit den einzelstaatlichen Regierungen versprachen keine Aussicht auf eine gemeinsame Lösung. Schon die Sondierungen, die teilweise von Gagern selbst im Frühjahr 1848 initiiert worden waren,⁴⁷ hatten ergeben, dass mit einem breiten Konsens der Regierungen über neue Formen ihrer Mitwirkung auf der nationalen Ebene ebenso wenig zu rechnen war wie mit Übereinstimmung in den inhaltlichen Positionen. So konnte Gagern am 24. Juni geradezu süffisant bemerken: „Ich sage also, meine Herren, wir überheben die Regierungen einer großen Verlegenheit, und ich glaube, sie werden es uns danken, wenn wir sagen, wer es sein soll.“⁴⁸ Wie sehr selbst die unbedingten Verfechter einer Vereinbarungslösung, die sich in der konservativen Milani-Fraktion zusammengefunden hatten, mit der Möglichkeit rechneten, dass keine Verständigung unter den Regierungen gelingen werde, belegt das von Joseph Maria von Radowitz formulierte Fraktionsprogramm vom 4. Juni 1848: Für den Fall des Scheiterns der angestrebten Vereinbarung solle „die Nationalversammlung ebenso berechtigt als verpflichtet sein, die Bundesverfassung als bindend für Alle zu verkünden“.⁴⁹

Hinzu kamen schließlich noch die spezifischen Konstellationen, die sich alsbald in den Debatten der Paulskirche zeigten. Zunächst ist allgemein zu bemerken, dass sich in Verfassungsberatungen oft – und das galt eben auch für 1848/49 – eine ganz eigene Dynamik entwickelt, die weit stärker als in ‚normalen‘ parlamentarischen Entscheidungsprozessen mit der Beschreibung der jeweiligen Parteipositionen und den zwischen jenen möglichen Koalitionsbildungen und Kompromissen nur unzureichend erfasst werden kann. So stehen an deren Ende vielfach sowohl bei zentralen Einzelbestimmungen als auch im Hinblick auf die Gesamtverfassung Ergebnisse, die so kaum vorauszusehen waren.

Die Beratungen in der Paulskirche offenbarten zudem sehr schnell, dass es für die Konzepte, mit denen die Rechtsliberalen in die Debatten gingen,

45 Gesetz vom 28.6.1848. Abgedr. in: Huber: Dokumente, Bd. 1 (wie Anm. 8), S. 340 f.

46 Bassermann: Denkwürdigkeiten (wie Anm. 10), S. 188.

47 Vgl. Möller: Heinrich von Gagern (wie Anm. 5), S. 57 f.

48 Wigard: Stenographischer Bericht (wie Anm. 6), Bd. 1, S. 522.

49 Abgedr. bei: Werner Boldt: Die Anfänge des deutschen Parteiwesens. Fraktionen, politische Vereine und Parteien in der Revolution 1848. Darstellung und Dokumente. Paderborn 1971, S. 163 f. Vgl. auch Meinecke: Radowitz (wie Anm. 36), S. 106 f.

durchweg keine hinreichende Unterstützung gab. Oft reichte ihr Einfluss gerade einmal aus, um mit relativ knappen Mehrheiten Anträge der gemäßigten und radikalen Demokraten abzuweisen, beispielsweise den Antrag der Linken, die Provisorische Zentralgewalt zu einem bloßen Vollzugsorgan der Nationalversammlung zu degradieren, für den immerhin 258 Abgeordnete votierten, bei 281 Gegenstimmen.⁵⁰ Letztlich wiesen die Mehrheitsverhältnisse in der Nationalversammlung die Rechtsliberalen also darauf hin – und genau diesen Weg hatte Gagern der Casino-Fraktion mit seinen beiden Reden aufgezeigt –, ihre ohnehin nicht fest zementierten Positionen zur linken Mitte hin zu öffnen. Denn in einem Parlament mit noch nicht völlig festgefügtten Fraktionen und einer hohen Anzahl von nichtfraktionsgebundenen Abgeordneten eröffnete eine in der Sache flexible und auf den Kompromiss in der Nationalversammlung setzende Strategie überhaupt erst die Aussicht auf Mehrheiten.

Abstimmungserfolge konnte es für die Liberalen eben nur geben, wenn sie eine gehörige Portion Revolution in ihren Kurs mischten. Oder anders formuliert, wenn sie nicht als scharf konturierte Partei agierten, die alles daran setzte, ein spezifisches Programm und die Interessen ihrer Wähler durchzusetzen, sondern sich als Teil einer breiteren Bewegung verstanden und engagierten, die ihrerseits den grundlegenden Umbruch in Staat und Gesellschaft herbeiführen wollte.

50 Vgl. genauer Frank Eyck: Deutschlands große Hoffnung. Die Frankfurter Nationalversammlung 1848–1849. München 1973, S. 233 f.