

## „Die kleine Münze der Freiheit“. Zur Grundrechtsdiskussion in der Paulskirche

### 1. Einleitung

Bei der Diskussion der Grundrechte in der Deutschen Nationalversammlung handelt es sich um eine der politisch wichtigsten und inhaltsreichsten parlamentarischen Debatten der Jahre 1848/49.<sup>1</sup> Sie dauerte rund ein halbes Jahr, von Juli bis Dezember 1848, und nahm damit erheblichen Raum in den Plenarverhandlungen ein. Ihr kommt auch deshalb ein bedeutsamer historischer Stellenwert zu, weil sich in ihr einige zentrale Kontroversen des Jahres 1848 abbilden, die für die Revolution und insbesondere die Paulskirche zurecht den Ruf der Modernität begründet haben, und weil sich nicht zuletzt mehrere Artikel des am 27. Dezember 1848 verabschiedeten Grundrechtskatalogs teils wörtlich in der Weimarer Reichsverfassung von 1919 und dem Bonner Grundgesetz von 1949 wiederfinden.<sup>2</sup>

Im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Fragestellung nach der Rolle des Liberalismus in der Revolution von 1848/49 gilt es zu klären, welchen Anteil die Liberalen bei der Grundrechtsdiskussion gehabt haben, welche liberalen Grundanliegen diskutiert wurden, welche wie durchgesetzt wurden und wie es generell um die spätere Rezeption der Grundrechte des Jahres 1848 bestellt war.

### 2. Die Vorgeschichte der Grundrechtsdebatte des Jahres 1848

Über Grund- und Menschenrechte wurde in Deutschland im Rahmen der Debatten über das Naturrecht an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert

1 Eine knappe Einordnung der Debatte in den Zusammenhang der europäischen Verfassungsgeschichte findet sich bei Ewald Grothe: Europäische Verfassungsgeschichte 1848–1870 – Eine vergleichende Synthese. Grundrechte. In: Werner Daum u.a. (Hrsg.): Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel. Bd. 3: 1848–1870. Bonn 2020, S. 93–99.

2 Siehe auch den Bericht vom 5.12.2023 über die Tagung „Die Modernität von 1848/49“ unter <<https://www.hsozkult.de/conferencereport/id/fdkn-140403>> (5.5.2024).

ausführlich diskutiert.<sup>3</sup> Auch die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte zu Beginn der Französischen Revolution 1789, die Virginia Declaration of Rights von 1776 und die ebenfalls 1789 beschlossene Bill of Rights der Vereinigten Staaten im Zuge der Amerikanischen Revolution fanden in Deutschland ein Echo. Erstmals rechtlich fixiert wurden Grundrechte in Deutschland dann in den konstitutionellen Verfassungen der süddeutschen Staaten zwischen 1818 und 1820.<sup>4</sup> Dies ging auf eine Rezeption der amerikanischen und französischen Konstitutionen von 1787, 1791 und 1793, insbesondere aber der Charte Constitutionnelle von 1814 zurück. Hierin war die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 enthalten.<sup>5</sup>

In den deutschen Verfassungen der Mittel- und Kleinstaaten des Vormärz entwickelte sich im Anschluss an die amerikanischen und französischen Vorbilder eine eigenständige Tradition in der gesetzlichen Verankerung von Grundrechten. In praktisch allen Grundgesetzen des Vormärz nahmen die Grund- und Untertanenrechte einen eigenen Abschnitt ein. Darin war von Grund-, manchmal aber auch von Untertanenrechten die Rede. Es waren Presse-, Vereins- und Versammlungsfreiheit kodifiziert. Auch andere Themen wie die Grundlastenablösung, die Glaubens- und Gewissensfreiheit und das Auswanderungsrecht wurden angesprochen, zudem die Wehrpflicht thematisiert. Allerdings versah man viele solcher rechtlichen Verbürgungen mit einem Gesetzesvorbehalt, der oft bedeutete, dass die darin gewährten Freiheiten vor Inkrafttreten eines entsprechenden Gesetzes, zum Beispiel gegen Pressevergehen, nicht in die Realität umgesetzt wurden.<sup>6</sup> Gleichwohl konnte dies eine intellektuelle Debatte unter den Staatsrechtlern des Vormärz nicht verhindern. Manche von ihnen, wie beispielsweise der Marburger Staatsrechtler Sylvester Jordan für das Kurfürs-

3 Heinz Jürgen Böhme: Politische Rechte des einzelnen in der Naturrechtslehre des 18. Jahrhunderts und in der Staatstheorie des Frühkonstitutionalismus. Berlin 1993.

4 Dazu: Judith Hilker: Grundrechte im deutschen Frühkonstitutionalismus. Berlin 2005.

5 Werner Daum: Europäische Verfassungsgeschichte 1815–1847 – Vergleichende Synthese. Grundrechte. In: Ders. u.a. (Hrsg.): Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel. Bd. 2: 1815–1847. Bonn 2012, S. 99–112; für Deutschland bzw. den Deutschen Bund auch: Edgar Liebmann: Der Deutsche Bund. In: Ebd., S. 783–821; Peter Brandt: Gesellschaft und Konstitutionalismus in Amerika 1815–1847. In: Ebd., S. 11–30; Horst Dippel: Englische und amerikanische Verfassungs- und Demokratiemodelle (18.–20. Jahrhundert). In: Leibniz-Institut für Europäische Geschichte (Hrsg.): Europäische Geschichte Online. Mainz 2015, unter <<http://www.ieg-ego.eu/dippel-2015-de>> (18.6.2024).

6 Dazu Ewald Grothe: Zwischen Vision und Revision. Parlament und Verfassung im Kurfürstentum Hessen 1831–1866. In: Anna Gianna Manca/Luigi Lacchè (Hrsg.): Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi / Parlament und Verfassung in den konstitutionellen Verfassungssystemen Europas. Bologna/Berlin 2003, S. 213–236.

tentum Hessen, entwarfen die Grundrechtspassagen von neu entstehenden Verfassungen.<sup>7</sup> Die Vorenthaltung verfassungsgemäß gewährter Grundrechte inspirierte geradezu eine Diskussion und setzte damit tendenziell die Monarchen und die von ihnen eingesetzten Regierungen ins Unrecht.<sup>8</sup> Mit Aufsätzen und Abhandlungen über Urrechte und Untertanenrechte im Vormärz beteiligten sich auch etliche Abgeordnete an der Debatte, wie der Tübinger Staatsrechtler Robert Mohl, der Freiburger Rechtswissenschaftler Carl Theodor Welcker und der Marburger Staatsrechtler Sylvester Jordan, die später in der Deutschen Nationalversammlung saßen und im Verfassungsausschuss tätig waren.<sup>9</sup>

Zu Grundrechtseinschränkungen kam es nicht nur durch die zögerliche rechtliche Umsetzung innerhalb der konstitutionellen Monarchien des Vormärz, sondern auch durch die Rahmengesetzgebung des Deutschen Bundes. Nachdrücklich wirkten hier die seit 1819 geltenden Karlsbader Beschlüsse mit ihrem Versammlungsverbot, die zudem mehrfach verlängert wurden. Im Juni und Juli 1832 traten die als Folge des Hambacher Festes verhängten Verbote der Sechs und Zehn Artikel hinzu, und schließlich schlossen die Sechzig Artikel der Wiener Bundesakte von 1834 die drastischen Maßnahmen im Grundrechtsbereich ab.<sup>10</sup> Es mangelte aber nicht nur an der Umsetzung der Grundrechtsgewährungen oder deren Begrenzung, sondern im Königreich Hannover kam es 1837 sogar zu einer spektakulären vollständigen Außerkraftsetzung einer Verfassung durch den Monarchen Ernst August. Der daraufhin erfolgende Protest der Göttinger Sieben, unter ihnen der Verfassungsschöpfer Friedrich Christoph Dahlmann und die Brüder Jacob und Wilhelm Grimm, wurde mit Dienstentlassungen beantwortet und im Anschluss 1840 eine neue weniger grundrechtsfreundliche Konstitution in Kraft gesetzt.<sup>11</sup>

Bereits im Vorjahr der Revolution von 1848 wurden auf der Offenburger Versammlung der radikalen Demokraten und der Heppheimer Zu-

7 Sylvester Jordan: Ueber die Grundsätze, von welchen bei der Abfassung der churhessischen Verfassungsurkunde ausgegangen ward. In: Jahrbuch für Geschichte und Staatskunde 5 (1832), S. 193–220. Vgl. Ewald Grothe: Verfassungsgebung und Verfassungskonflikt. Das Kurfürstentum Hessen in der ersten Ära Hassenpflug 1830–1837. Berlin 1996, S. 78–101.

8 Hartwig Brandt: Urrechte und Bürgerrechte im politischen System vor 1848. In: Günter Birtsch (Hrsg.): Grund- und Freiheitsrechte im Wandel von Gesellschaft und Geschichte. Göttingen 1981, S. 460–482.

9 Als Beispiel: Sylvester Jordan: Versuche über allgemeines Staatsrecht in systematischer Ordnung mit Bezugnahme auf Politik. Marburg 1828.

10 Liebmann: Der Deutsche Bund (wie Anm. 5).

11 Jörn Ipsen: Macht versus Recht. Der Hannoversche Verfassungskonflikt 1837–1840. München 2017. Den Verfassungstext vom 6. August 1840 findet man online unter <<https://www.verfassungen.de/nds/hannover/verf40-i.htm>> (2.7.2024).

sammenkunft der gemäßigten Liberalen die Grundrechte ins Zentrum der Debatten gerückt. Die Offenburger Forderungen bestanden in ihren 13 Punkten ausschließlich aus der Forderung nach Freiheits- und Partizipationsrechten: Presse- und Versammlungsfreiheit, Volksbewaffnung und Schwurgerichte, gerechte Steuern und Abschaffung der adligen Standesvorrechte.<sup>12</sup> In Artikel 10 wurden auch soziale Grundrechte erwähnt, indem es wörtlich hieß: „Wir verlangen Ausgleichung des Mißverhältnisses zwischen Arbeit und Kapital. Die Gesellschaft ist schuldig, die Arbeit zu heben und zu schützen.“<sup>13</sup>

Die Heppenheimer Beschlüsse formulierten es dagegen vorsichtiger, was sich bereits in der äußeren Form zeigte. Denn statt eines Forderungskatalogs von 13 Punkten, der auch auf Flugblättern verteilt wurde, wie im Offenburger Fall, fand sich das Programm der Liberalen eher versteckt in einem Bericht der konstitutionellen „Deutschen Zeitung“ wieder. Darin wurden die Pressefreiheit, die „Mitwirkung des Volkes durch gewählte Vertreter“, Schwurgerichte und Grundlastenablösung erwähnt. Auch hier trat ein sozialer Aspekt in Erscheinung: Es müsse „im nächsten Jahr“ eine Kommission über „die gerechte Verteilung der öffentlichen Lasten zur Erleichterung des kleineren Mittelstandes und der Arbeiter“ beraten.<sup>14</sup>

Das erste Grundrecht, nämlich die Pressefreiheit, wurde noch vor Ausbruch der Revolution in Deutschland von der Deutschen Bundesversammlung in aller Vorsicht angesprochen und am 3. März 1848 in einen Beschluss gegossen. Jeder Bundesstaat dürfe nach Maßgabe der Garantien gegen den „Mißbrauch“ die Pressefreiheit einführen.<sup>15</sup> Nach der Vorgeschichte der mannigfachen faktischen Grundrechtseinschränkungen des Vormärz, war das jedoch viel zu zurückhaltend formuliert, um einen tieferen Eindruck auf die Revolutionäre zu hinterlassen. Hinzu kam, dass dieses Zugeständnis sehr spät erfolgte, als die Meldungen über Unruhen aus Paris bereits die Runde machten.

12 Sylvia Schraut/Peter Steinbach/Wolfgang M. Gall/Reinhold Weber (Hrsg.): Menschenrechte und Geschichte. Die 13 Offenburger Forderungen des Volkes von 1847. Stuttgart 2015.

13 <<https://www.offenburg.de/de/leben-in-offenburg/kultur/freiheitsstadt-offenburg/die-13-forderungen/>> Website der Stadt Offenburg (5.5.2024).

14 Roland Hoede: Die Heppenheimer Versammlung vom 10. Oktober 1847. Frankfurt a. M. 1997; siehe auch: Birgit Bublies-Godau: Das Vermächtnis der Versammlungen – Heppenheim als Erinnerungsort der freiheitlichen Demokratie und des politischen Liberalismus in Deutschland. In: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 22 (2010), S. 79–106. Die Quelle selbst ist online unter <[https://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub\\_document.cfm?document\\_id=382&language=german](https://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=382&language=german)> auf der Website „Deutsche Geschichte in Dokumenten und Bildern (DGDB)“ des Deutschen Historischen Instituts Washington zu finden (5.5.2024).

15 Ernst Rudolf Huber: Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. Bd. 1: Deutsche Verfassungsdokumente 1803–1850. Stuttgart 1961, Nr. 72, S. 266.



### 3. Die Grundrechtsdiskussion 1848/49

Die Grundrechtsdiskussion in der 48er Revolution durchlief mehrere Etappen. Den ersten Schritt zur Umsetzung der Grundrechtswünsche unternahm der Mannheimer Rechtsanwalt Gustav Struve für die Demokraten. Gleich am ersten Tag des Frankfurter Vorparlaments, am 31. März 1848, legte er einen 15 Punkte umfassenden Antrag vor, der sich in dieser Form jedoch als nicht mehrheitsfähig erwies. Struve schloss an die von ihm mitformulierten Offenburger Forderungen an und radikalisierte sie in einigen Punkten: Aufhebung der stehenden Soldatenheere, Auflösung des „stehenden Heeres von Beamten“, „Abschaffung der stehenden Heere von Abgaben, welche an dem Marke des Volkes zehren“, Abschaffung aller Vorrechte, Aufhebung aller Klöster, schließlich auch „Ausgleichung des Mißverhältnisses zwischen Arbeit und Kapital vermittelt eines besonderen Arbeiterministeriums“, „Aufhebung der Zerrissenheit Deutschlands und Wiederherstellung der Eintheilung in Reichskreise“ sowie Aufhebung der erblichen Monarchie und Ersetzung durch Parlamente, an deren Spitze Präsidenten stehen „nach dem Muster der nordamerikanischen Freistaaten“. Durch Erfüllung aller dieser Forderungen könne das deutsche Volk „glücklich, geachtet und frei werden“<sup>16</sup>.

Die Beschlüsse des Vorparlaments, die nur wenige Tage später, am 4. April 1848, gefasst wurden, versuchten einen Kompromiss zwischen Demokraten und Liberalen zu erzielen.<sup>17</sup> Den nächsten Anlauf zur Umsetzung stellten die „Grundrechte des Deutschen Volkes“ dar, die der am 10. März eingesetzte Siebzehnernausschuss der Deutschen Bundesversammlung im Rahmen des Entwurfs eines Reichsgrundgesetzes am 26. April 1848 präsentierte. Im vierten von fünf Abschnitten wurden darin 18 Grundrechte formuliert.<sup>18</sup>

Die Nationalversammlung selbst, die erstmals am 18. Mai 1848 in der Frankfurter Paulskirche zusammentrat, setzte eine Vorkommission und einen dreißigköpfigen Verfassungsausschuss ein, der einen Entwurf von Grundrechten erarbeitete. Präsentiert wurde er von den gemäßigt liberalen Abgeordneten Friedrich Christoph Dahlmann und Robert von Mohl sowie dem konservativen Eugen Megerle von Mühlfeldt.<sup>19</sup> Dieser wurde anschlie-

16 Antrag Struves. In: Ebd., Nr. 77, S. 269–271.

17 Ebd., Nr. 78, S. 271–273.

18 Ebd., Nr. 91, S. 284–291.

19 Heinrich Scholler (Hrsg.): Die Grundrechtsdiskussion in der Paulskirche. Eine Dokumentation. Darmstadt 1982, Nr. 7, S. 63–65. Wichtig zudem: Jörg-Detlef Kühne: Die Reichsver-

ßend im Plenum ausführlich diskutiert, mehrmals ergänzt und umgearbeitet. Am Ende umfasste der Katalog zwölf Artikel mit 48 Paragraphen. Den Bericht des Verfassungsausschusses legten der Vorsitzende Friedrich Daniel Bassermann, der Berichterstatter Georg Beseler und der Schriftführer Johann Gustav Droysen am 19. Juni 1848 vor.<sup>20</sup> Ergänzt wurde dieser Bericht durch jenen des Volkswirtschaftlichen Ausschusses, den dessen Berichterstatter Bruno Hildebrand ablieferte.<sup>21</sup>

Eine Debatte über das Wahlrecht als politisches Grundrecht unterblieb im Übrigen im Zusammenhang der Grundrechtsdiskussion in der zweiten Jahreshälfte 1848. Nach einem Beschluss des Verfassungsausschusses vom 25. Oktober 1848 wurden alle Wahlrechtsbestimmungen in einem separaten Wahlgesetz gesammelt, das ab Januar 1849 beraten und am 12. April 1849 als Ergänzung zur Reichsverfassung beschlossen wurde.<sup>22</sup> Über die Ausgestaltung und die grundsätzliche Frage, ob man für ein allgemeines oder ein beschränktes Wahlrecht votierte, gingen die Meinungen zwischen Liberalen und Demokraten deutlich auseinander.<sup>23</sup> Mit dem in der Verfassung enthaltenen allgemeinen, gleichen und direkten Männerwahlrecht wäre Deutschland im Vergleich zu allen anderen Verfassungsstaaten dieser Zeit ein Vorreiter gewesen, aber dieses trat wie die Reichsverfassung von 1849 nie in Kraft.

Die Diskussion der Grundrechte erfolgte in zwei Lesungen und wurde in der ersten von Georg Beseler und Carl Anton Mittermaier, in der zweiten Lesung von Peter Franz Deiters und Beseler als Berichterstatter des Verfassungsausschusses begleitet. Die erste Lesung wurde mit Ausnahme weniger Artikel am 12. Oktober 1848 beendet.<sup>24</sup> Die gesamte Debatte ging schließlich in dem Beschluss vom 21. Dezember 1848 über das Inkrafttreten der Grundrechte als Gesetz am 27. Dezember zu Ende.<sup>25</sup> Die Nationalversammlung beschloss mit knapper Mehrheit, dass insgesamt 100.000 Exemplare der Grundrechte gedruckt und in der Regel durch die Abgeord-

fassung der Paulskirche. Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben. 2. Aufl. Neuwied 1998; ders.: Von der bürgerlichen Revolution bis zum Ersten Weltkrieg. In: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Bd. 1: Entwicklungen und Grundlagen. Heidelberg 2004, S. 97–152.

20 Scholler: Die Grundrechtsdiskussion (wie Anm. 19), Nr. 9 und 10, S. 68–85.

21 Ebd., Nr. 11, S. 86–93.

22 Online: <<http://www.documentarchiv.de/nzjh/1849/reichswahlgesetz1849.html>> (2.7.2024).

23 Manfred Botzenhart: Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848–1850. Düsseldorf 1977, S. 663–694.

24 Ebd., S. 641.

25 Franz Wigard (Hrsg.): Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen constituirenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main. Frankfurt a. M. 1848, Bd. 6, S. 4301–4308 (21.12.1848).

neten selbst verteilt werden sollten.<sup>26</sup> In die Ikonographie der Paulskirche ist die kolorierte Lithographie „Die Grundrechte des deutschen Volkes“ des Frankfurter Grafikers Adolph Schroedter eingegangen, in der dem Betrachter zwei Grundrechtstafeln in der Art der biblischen Zehn Gebote präsentiert werden (Abb.). In die Reichsverfassung vom 28. März 1849 wurden diese Grundrechte unverändert als sechster von sieben Abschnitten übernommen. Sie umfassten die Paragraphen 130 bis 189 und waren damit erheblich ausführlicher als alle Entwürfe zuvor.<sup>27</sup>

Zur Nachgeschichte der Paulskirchenverfassung gehört, dass sie – und damit auch die Grundrechte – in größeren Teilen und wenig verändert in die vom Vierkönigsbündnis aus Bayern, Hannover, Sachsen und Württemberg beschlossene Unionsverfassung vom 28. Mai 1849 einfluss.<sup>28</sup> Doch mit dem Scheitern der Erfurter Union im November 1850 hatten sich die Grundrechte endgültig erledigt. Sie waren faktisch bereits 1849 außer Kraft, wurden dann aber formell in einem der ersten Beschlüsse des wieder errichteten Deutschen Bundes am 23. August 1851 aufgehoben. Sie seien „in allen Bundesstaaten als aufgehoben zu erklären [...]“. Falls sie durch besondere Gesetze in Kraft gesetzt worden seien, seien „diese Bestimmungen außer Wirksamkeit zu setzen, in so fern sie mit den Bundesgesetzen oder den ausgesprochenen Bundeszwecken in Widerspruch stehen“.<sup>29</sup>

Nach ihrer Außerkraftsetzung zwischen 1849 und 1851 gingen die Grundrechte der Nationalversammlung in der deutschen Verfassungsgeschichte für die nächsten knapp sieben Jahrzehnte verloren. Denn die Bismarcksche Reichsverfassung von 1871 verzichtete auf einen Grundrechtsteil, der sich erst in der Weimarer Reichsverfassung von 1919 wiederfindet.

Wichtig für die Diskussion der Grundrechte im Jahr 1848 ist die Zusammensetzung des Verfassungsausschusses: Wolfram Siemann hat Mitte der 1970er Jahre die Beteiligten an den Grundrechtsdiskussionen einer genaueren Untersuchung unterzogen. Das Ergebnis war, dass die überwältigende Mehrheit der Mitglieder im Verfassungsausschuss eine juristische Ausbildung und – mehr noch – einen akademischen Abschluss besaß, nicht selten

26 Ebd., S. 4379–4381.

27 Wiedergabe mit Vorentwürfen, Gegenvorschlägen und Modifikationen bei: Scholler: Grundrechtsdiskussion (wie Anm. 19), Nr. 12, S. 93–121. Wiedergabe als Ausschnitt der späteren Reichsverfassung bei: Frank Engehausen: Werkstatt der Demokratie. Die Frankfurter Nationalversammlung 1848/49. Frankfurt a. M./New York 2023, S. 339–350.

28 Huber: Dokumente (wie Anm. 15), Bd. 1, Nr. 177, S. 435–443.

29 Ernst Rudolf Huber: Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. Bd. 2: Deutsche Verfassungsdokumente 1851–1918. Stuttgart 1964, S. 1 f.



„Die Grundrechte des deutschen Volkes“. Kolorierte Lithographie von Adolf Schroeder. Carl Jügel, Lithographische Anstalt, Frankfurt a. M. 1848

auch einer universitären Tätigkeit nachging.<sup>30</sup> Das Letztere trifft jedenfalls auf die Protagonisten Beseler und Mittermaier zu, die juristische Lehrstühle in Greifswald und Heidelberg innehatten. Hildebrand lehrte als Nationalökonom an der Universität Marburg, Droysen wiederum als Historiker in Kiel. Friedrich Daniel Bassermann hatte zwar eine juristische Ausbildung, wurde dann aber Unternehmer. Die Ausschussmitglieder gehörten in der Mehrzahl zur gemäßigt liberalen Casino-Fraktion, die mit 21 Prozent über eine relative Mehrheit im Plenum der Paulskirche verfügte.<sup>31</sup> Mittermaier war Mitglied im weiter links stehenden liberalen Württemberger Hof, Hildebrand in der demokratischen Westendhall. Damit zählten sie zu den etwas links vom Zentrum positionierten linksliberalen und gemäßigt demokratischen Abgeordneten der Paulskirche.

#### *4. Die Diskussion über einzelne Grundrechte*

Unterscheidet man juristisch-systematisch die einzelnen Grundrechte, so gelangt man – der Dokumentation des Verfassungshistorikers Heinrich Scholler aus dem Jahr 1982 folgend – zu sieben Bereichen der Grundrechte und einem Bereich der Grundpflichten.<sup>32</sup> Dies sind Freiheit der Person, Kommunikationsfreiheit, religiöse Freiheit in Kirche, Staat und Schule, Freizügigkeit, Berufsfreiheit und Eigentum, Recht auf Arbeit und Gleichheit der Person. Zu den Grundpflichten zählen die Steuer- und die Wehrpflicht.

Das Thema „Freiheit“ spielte in den Grundrechtsdebatten eine zentrale Rolle. Schon im Vorfeld wurde es als grundsätzliche Forderung von Liberalen und Demokraten immer wieder ins Spiel gebracht. So war es im Offenburger Programm der Demokraten bereits enthalten. Auch einer der Kernsätze der Heidelberger Versammlung vom 5. März 1848 lautete, dass man in „Hingebung für Freiheit, Einheit, Selbständigkeit und Ehre der deutschen Nation“ zusammengekommen sei.<sup>33</sup>

Dagegen wurde der Grundrechtsentwurf des von der Deutschen Bundesversammlung eingesetzten Siebzehnerausschusses vom ab Mai tagenden

30 Wolfram Siemann: Die Frankfurter Nationalversammlung 1848/49 zwischen demokratischem Liberalismus und konservativer Reform. Die Bedeutung der Juristendominanz in den Verfassungsverhandlungen des Paulskirchenparlaments. Bern/Frankfurt a. M. 1976, bes. S. 255–269.

31 Vgl. Hartwig Brandt u.a. (Bearb.): Werkstatt Demokratie. 140 Jahre Paulskirchenverfassung. Kelkheim i. Ts. 1989, S. 82.

32 Scholler: Grundrechtsdiskussion (wie Anm. 19), S. 123–274.

33 Huber: Dokumente (wie Anm. 15), Bd. 1, Nr. 70, S. 264.



Verfassungsausschuss vollkommen ignoriert, obwohl ihm mit Bassermann, Droysen und dem Göttinger Historiker Friedrich Christoph Dahlmann drei Mitglieder des späteren Verfassungsausschusses angehörten. Dieser Entwurf war zum einen sehr stichwortartig formuliert und zum anderen vom „falschen“ Gremium beauftragt worden.<sup>34</sup>

Als die Verhandlungen der Paulskirche im Mai 1848 begannen, war allen Beteiligten klar, dass die Grundrechte neben der Frage eines provisorischen Staatsoberhauptes den wichtigsten Punkt der parlamentarischen Debatte bilden würden. Auf viele grundrechtliche Forderungen konzentrierten sich auch zahlreiche Petitionen, welche die Nationalversammlung erreichten.<sup>35</sup> Rudolf Haym, Chronist der Revolution, schrieb:

„Es gab im März einen Katechismus der Wünsche des Volkes: an denselben Punkten hielten alle Petitionen fest; dieselben tönten von Land zu Land, dieselben wurden überall von dem Volke gefordert, von den Fürsten versprochen –; das und nichts Anderes waren die ‚Grundrechte‘, mit denen der verfassungsgebende Reichstag seine Arbeit beginnen wollte. Ihre Forderungen sollten fixirt [sic!], sie sollten von der höchsten Autorität als unveräußerliche Rechte sanktionirt [sic!], sie sollten überdies ausgeführt, erweitert, formulirt [sic!] werden. Wo und wann immer unser Werk unterbrochen werden möchte: wir wollten auf keinen Fall auseinandergehen, ohne unserm Volke die magna charta seiner Freiheiten, die allgemeinen Grundlagen und Bürgschaften der Gewißheit ausgehändigt zu haben, daß es nie wieder unfrei werden könne. [...] Jene Rechte sind es, die das Volk täglich braucht und täglich gewahrt wird. Sie sind die kleine Münze der Freiheit, welche rasch von Hand zu Hand circulirt [sic!].“<sup>36</sup>

Solchen pathetischen Worten sollten möglichst schnell Taten folgen.

Georg Beseler, eine der Zentralfiguren des Verfassungsausschusses, stellte fest: Die Grundrechte „sind nicht in alle Schichten des Volkes eingedrungen, und doch sollen jetzt Verhältnisse für längere Zeit festgestellt werden, welche das Volksleben aufs tiefste berühren“.<sup>37</sup> Deshalb empfahl der Ausschuss dem Plenum, zwei Lesungen der Grundrechte durchzuführen. Die Diskussionen zogen sich dann aber solange hin, dass der Ausschussvorsitzende Bassermann fürchtete, man würde bei diesem Tempo bis zum Jahr 1850 benötigen, um endgültige Ergebnisse vorlegen zu können. Nach

34 Engehausen: Werkstatt (wie Anm. 27), S. 178.

35 Johann Heinrich Kumpf: Petitionsrecht und öffentliche Meinung im Entstehungsprozeß der Paulskirchenverfassung 1848/49. Frankfurt a. M. 1983.

36 Rudolf Haym: Die deutsche Nationalversammlung bis zu den Septemberereignissen. Ein Bericht aus der Partei des rechten Centrums. Frankfurt a. M. 1848, S. 48 f.

37 Wigard: Stenographischer Bericht (wie Anm. 25), Bd. 1, S. 702.

einem entsprechenden Beschluss wurde daher ab dem 11. September auf Plenardiskussionen über einzelne Paragraphen verzichtet.<sup>38</sup>

Die Grundrechtsdiskussion im Einzelnen nachzuvollziehen, würde zu weit führen, deshalb seien einige punktuelle Beispiele herausgegriffen. Es handelt sich um Beispiele für besonders wichtige und im Vormärz hochumstrittene Grundrechte, die wesentliche und damit für liberale Zeitgenossen zentrale Freiheitsgewährungen betrafen.

Immer wieder kam es über die Grundrechte zu kontroversen Debatten, so beispielsweise über die Abschaffung der Todesstrafe. Diese Forderung wurde von den Abgeordneten der demokratischen Linken Robert Blum und Franz Wigard mit Unterstützung durch Friedrich Römer vertreten. Acht Ausschussmitglieder wollten die Todesstrafe nur für politische Verbrechen beseitigen. Eine Mehrheit wollte die Abschaffung nicht bei den Grundrechten, sondern in einem anderen Verfassungsabschnitt integriert wissen (wie dies das bundesdeutsche Grundgesetz von 1949 tut). Der Berichterstatter des Ausschusses Beseler votierte dagegen wie andere für die Beibehaltung der Todesstrafe, weil eine solche Strafe dem Gerechtigkeitsgefühl des Volks entspreche, aber nur in seltenen Fällen vollzogen werde. Am 4. August 1848 wurde die Todesstrafe schließlich mit großer Mehrheit von 288 zu 146 Stimmen abgeschafft. Damit war Deutschland den meisten anderen Staaten weit voraus.<sup>39</sup>

Nach den Erfahrungen des Vormärz, als die Pressefreiheit neben dem Verbot politischer Vereine und Versammlungen das am meisten eingeschränkte Grundrecht gewesen war, musste es in dieser Frage fast schon zwangsläufig zu ausführlichen Debatten kommen. Der Ausschussentwurf enthielt zunächst eine einfache Feststellung über die Gewährung der freien Meinungsäußerung „durch Wort und Schrift“ und setzte dann fort: „Die Preßfreiheit darf weder durch Censur, noch durch Concessionen oder Sicherheitsstellungen beschränkt werden.“ Demgegenüber forderten Blum und Wigard, dass die Pressefreiheit „unter keinen Umständen und in keiner Weise [...] suspendirt [sic!] oder aufgehoben werden dürfe“. Beseler widersprach: Man dürfe die Presse „nicht unbedingt und ohne alles Maaß [...] entfesseln“; nur so diene man wirklich der Freiheit.<sup>40</sup>

38 Engehausen: Werkstatt (wie Anm. 27), S. 180.

39 Wigard: Stenographischer Bericht (wie Anm. 25), Bd. 2, S. 1405–1410; Engehausen: Werkstatt (wie Anm. 27), S. 183–186.

40 Wigard: Stenographischer Bericht (wie Anm. 25), Bd. 3, S. 1608 u. 1614; Engehausen: Werkstatt (wie Anm. 27), S. 189–192.



Die Debatte über die Pressefreiheit verlief insgesamt sehr kontrovers, zugleich aber auch durchaus differenziert. Selbst unter den Liberalen war man sich nicht immer einig. Am Ende war es wichtig, nach all' den Einschränkungen der Pressefreiheit, die zu den bekanntesten Repressalien der Vormärzzeit zählten, eine möglichst weitgehende Freiheit der Presse und des Buchhandels zu gewährleisten. Deshalb erreichte die Mehrheit der Liberalen im Paragraphen 143 der Reichsverfassung eine Regelung, die in ihrem zweiten Absatz mit der Formulierung besonders umfassend und nachdrücklich wirkt: „Die Preßfreiheit darf unter keinen Umständen und in keiner Weise [...] beschränkt, suspendirt [sic!] oder aufgehoben werden.“<sup>41</sup> Als komplementär zur Pressefreiheit sind die Gewissens- und Meinungsfreiheit sowie das Briefgeheimnis anzusehen.

Bei der Ende September 1848 diskutierten Versammlungsfreiheit standen die Abgeordneten noch ganz unter dem Eindruck der Frankfurter Septemberunruhen, in deren Verlauf die beiden Paulskirchenmitglieder Hans von Auerswald und Felix von Lichnowsky durch die Straßen gehetzt und schließlich ermordet worden waren. Angesichts des versuchten Eindringens von Demonstranten in die Paulskirche erwachte bei vielen Liberalen ein Bedürfnis nach Sicherheit und Ordnung.<sup>42</sup> Der nassauische Ministerpräsident und Abgeordnete August Hergenhausen stellte fest, dass er „in so maaßlosen Befugnissen für sein Theil keinen Gewinn der Freiheit, sondern nur die Gefahr völliger Zügellosigkeit erblicken“ könne.<sup>43</sup> So wurde am Ende mit 2/3-Mehrheit ein Grundrecht verabschiedet, das die Versammlungsfreiheit zwar schützte, aber eine Verbotsoption für Zusammenkünfte unter freiem Himmel enthielt. Die Linke in der Paulskirche war empört: „Das ist das alte System, welches nicht an die Vernunft im Volke glaubt, und welches meint, es müsse alles zu Grunde gehen, wenn die Behörde nicht immer kontrollirt und gänzelt, wenn sie begangenes Unrecht strafen und sonst den freien Willen freier Menschen nicht bevormunden darf.“<sup>44</sup> Dem Paragraphen über die Versammlungsfreiheit folgte im Übrigen noch ein sehr knapper über das Recht, Vereine zu bilden. Beide Grundrechte, Versammlungs- und Vereinsfreiheit, waren eine unmittelbare Reaktion auf

41 Reichsgesetzblatt 1849, S. 101 ff. Online unter: <<https://www.jura.uni-wuerzburg.de/lehrestuehle/muenkler/verfassungsdokumente-von-der-magna-carta-bis-ins-20-jahrhundert/verfassung-des-deutschen-reichs-vom-28-maerz-1849/>> (3.6.2024).

42 Wolfram Siemann: Die deutsche Revolution von 1848/49. Frankfurt a. M. 1985, S. 163.

43 Zitiert nach Scholler: Grundrechtsdiskussion (wie Anm. 19), S. 126. Dazu insbesondere Ludwig Bergsträsser: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom Jahre 1849. Mit Vorentwürfen, Gegenvorschlägen und Modifikationen bis zum Erfurter Parlament. Bonn 1913, S. 83 ff.

44 Zitiert nach Scholler: Grundrechtsdiskussion (wie Anm. 19), S. 195.

die Maßnahmen des Vormärz, die sich als Karlsbader Beschlüsse von 1819 sowie die Sechs und Zehn Artikel des Jahres 1832 in das kollektive Gedächtnis der Zeitgenossen eingebrannt hatten.

Zentrale Grundrechte bildeten für die Liberalen im Vormärz und in der Revolution von 1848/49 auch alle Bestimmungen über den Bildungsbereich. An der Spitze dieses Artikels VI stand die Wissenschaftsfreiheit; ihr folgten sechs Artikel über Schule und Erziehung sowie die Berufswahl. Für Erziehung und Unterricht spielte die Frage der Trennung von Kirche und Staat eine zentrale Rolle. Dies befürworteten auch die Mitglieder der demokratischen Fraktionen in der Paulskirche, während die Klerikalen dies vehement ablehnten. Am Ende setzte sich eine gemäßigte Linie durch, welche die Unterrichtsfreiheit unter staatlicher Aufsicht gewährte und den Einfluss der Kirche auf den Religionsunterricht begrenzte. Der Grundsatz öffentlicher Schulen, die Beteiligung der Gemeinden und die Staatsdienereigenschaft der Lehrer sowie die Unterrichtsgeldfreiheit in den Volksschulen standen im Vordergrund. Detailliertere Vorschriften, beispielsweise über Armenschulen und die Lehrerbesoldung, wurden am Ende gestrichen, da man sich zum einen dem Antrag der radikalen Demokraten auf Trennung der Schule von der Kirche nicht anschließen wollte, zum anderen auch nicht auf die Befugnisse der Gemeinden zur Lehrerwahl und -besoldung sowie generell zum Status der Lehrer als Staatsdiener einigen konnte.<sup>45</sup> Auch andere uns heute noch geläufige und im Grundgesetz verbürgte Grundrechte finden sich bereits in den Debatten des Jahres 1848 und dann in der Reichsverfassung von 1849 wieder: Dies gilt für den Habeas-Corpus-Schutz vor willkürlichem Freiheitsentzug, die Auswanderungsfreiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Religionsfreiheit, die Gewerbefreiheit und den Schutz des Eigentums.

Erwähnt werden soll auch ein Verbesserungsantrag des berühmten Germanisten Jacob Grimm zu den Grundrechten, der folgendermaßen lautete: „Das deutsche Volk ist ein Volk von Freien und deutscher Boden duldet keine Knechtschaft. Fremde Unfreie, die auf ihm verweilen, macht er frei.“ Vor dem Plenum äußerte Grimm:

„zu meiner freude hat in dem entwurf des ausschusses unserer künftigen grundrechte die nachahmung der französischen formel ‚freiheit, gleichheit und brüderlichkeit‘ gefehlt. die menschen sind nicht gleich, wie neulich schon bemerkt wurde, sie sind auch im sinne der grundrechte keine brüder [...]. aber der begriff von freiheit ist ein so heiliger und wichtiger, dasz es mir durchaus nothwendig erscheint,

45 Ebd., S. 36–38.

ihn an die spitze unserer grundrechte zu stellen. [...] ich leite also aus dem rechte der freiheit noch eine mächtige wirkung der freiheit her, wie sonst die luft unfrei machte, so musz die deutsche luft frei machen.“<sup>46</sup>

Dieser am Ende vom Plenum mit knapper Mehrheit abgelehnte Vorschlag war eindeutig nicht im ideologischen oder Parteisinne gemeint, denn Jacob Grimm lag es fern, sich für demokratische oder liberale Vorstellungen zu positionieren. Sein Votum bildete vielmehr den Versuch einer Abgrenzung einer angeblich historisch verwurzelten deutschen Freiheitsidee von der modernen Auffassung der Französischen Revolution. Es ging ihm um eine Wiederbelebung eines historischen deutschen Rechtsideals.<sup>47</sup>

Die Kritik an den langwierigen Verhandlungen und Debatten über die Grundrechte schwoll im Laufe des zweiten Halbjahres 1848 stetig an. Zur „Fluth von Verbesserungsanträgen und Rednern“ meinte der Schriftsteller und Abgeordnete Heinrich Laube in der Rückschau: „[...] das deutsche Parlament schien unterzugehn in Redensarten, in Schulweisheit, in Zeitverschwendung ohne Ende. Eine Bürgerkrone für den, welcher schweigen kann in dieser krankhaften unpraktischen Redewuth!“<sup>48</sup>

So bahnte sich Anfang Dezember mit Unterstützung der Mitte und der Linken die vorgezogene Verabschiedung der Grundrechte mit einem Einführungsgesetz an. Am 21. Dezember 1848 erfolgte die Mitteilung der Zustimmung des Plenums an den Reichsministerpräsidenten Heinrich von Gagern. Das Gesetz wurde am 27. Dezember publiziert und trat damit formell in Kraft.<sup>49</sup> Um es aber auch in die Rechtspraxis umzusetzen, bedurfte es der Veröffentlichung in den einzelstaatlichen Gesetzblättern. Und hier kam es zu Blockaden wie in Österreich, zu Verzögerungen wie in Preußen und zu Erklärungen wie in Bayern und Hannover. Die Diskussion über die Grundrechte war jedenfalls mit dem Jahresende 1848 keineswegs vorbei, sondern nur unterbrochen und wurde – statt auf der parlamentarischen – jetzt auf der diplomatischen Ebene fortgesetzt, bis sie sich mit der Ablehnung der Kaiserkrone und damit dem Scheitern der Verfassung erledigte.

Wenn zwar die Durchsetzung der Grundrechte und der Reichsverfassung von 1849 am Widerstand der konservativen Kräfte scheiterte, so

46 Jacob Grimm: Antrag zur Beratung über die Grundrechte des deutschen Volkes in der Nationalversammlung zu Frankfurt am Main 1848. Hrsg. von Ludwig Denecke. Kassel 1964; Hans-Bernd Harder/Dieter Hennig/Bernhard Lauer (Hrsg.): Die Brüder Grimm in ihrer amtlichen und politischen Tätigkeit. Tl. 2. Marburg o.J. [1989], Nr. 796, 797, S. 623.

47 Dazu auch: Ewald Grothe: Die Brüder Grimm und der Liberalismus. In: Ders.: Freiheitliche Ideen. Der schwierige Weg zur liberalen Demokratie. Hamburg 2023, S. 47–71, hier S. 67 f.

48 Heinrich Laube: Das erste deutsche Parlament. 3 Bde. Leipzig 1849, hier Bd. 2, S. 65.

49 Engenhäusen: Werkstatt (wie Anm. 27), S. 202–205.

erwiesen sich die liberalen Forderungen nach Grundrechten langfristig als wirksam. Es waren vor allem drei Liberale, die durch ihr verfassungspolitisches Engagement hierfür maßgeblich verantwortlich waren: Friedrich Naumann legte im März 1919 einen „Versuch volksverständlicher Grundrechte“ vor,<sup>50</sup> und Hugo Preuß hatte in seinem Vorentwurf der Weimarer Reichsverfassung von 1919 die Gleichheit vor dem Gesetz, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie Minderheitenrechte integriert. Theodor Heuss wiederum war ein langjähriger Bewunderer des „Erbes der Paulskirche“<sup>51</sup> und setzte sich im Parlamentarischen Rat für eine Integration der Grundrechte in das bundesdeutsche Grundgesetz von 1949 ein.<sup>52</sup> Aber das ist eine lange und hier nicht mehr ausführlich zu behandelnde Geschichte.

## 5. Resümee

Die Grundrechtsdebatte in der Frankfurter Paulskirche zählt ohne Zweifel zu den Höhepunkten der frühen deutschen Demokratiegeschichte, bei der die Liberalen die Hauptrolle spielten:

1. Eine Mehrheit der Abgeordneten im Verfassungsausschuss und auch die Mehrzahl der Redner im Plenum der Deutschen Nationalversammlung war juristisch ausgebildet und mit dementsprechender Expertise ausgestattet. Zudem verfügte eine hohe Zahl von Abgeordneten über langjährige parlamentarische Erfahrung im Umgang mit den Problemen der Grundrechte in den Einzelstaaten. Die Debatten in der Paulskirche bewegten sich dementsprechend auf einem sehr hohen intellektuellen Niveau, das sich insbesondere dadurch auszeichnete, dass auch in den Details tiefgehende theoretische Kenntnisse und langjährige praktische Erfahrungen vorhanden waren.
2. Hauptbeteiligte an den Diskussionen über die Grundrechte im Verfassungsausschuss und im Plenum waren die Liberalen und einige Demokraten, vor allem die gemäßigten Mitglieder der Casino-Fraktion. Als Protagonisten sind hier Bassermann und Beseler hervorzuheben.
3. Die Länge der Diskussion war ein Problem und wurde als solches erkannt. Deshalb kam es zu einer Vorab-Verabschiedung der Grundrechte

50 Ewald Grothe: „Ein Schritt auf dem Wege zum Volk der Gerechtigkeit!“ Friedrich Naumann und die Weimarer Reichsverfassung. In: Grothe: Freiheitliche Ideen (wie Anm. 47), S. 159–178, hier S. 166–178.

51 Theodor Heuss: 1848. Werk und Erbe. Stuttgart 1948.

52 Kühne: Reichsverfassung (wie Anm. 19), S. 130–156.

- als separates Gesetz rund drei Monate vor dem Beschluss der Reichsverfassung. Später wurden die Grundrechte in die Verfassung inkorporiert.
4. Die Folgen der in der Paulskirche beschlossenen Grundrechte zeigten sich besonders auf lange Sicht. Denn während kurzfristig die Verfassung nach Ablehnung der Kaiserkrone durch den preußischen König nicht zustande kam, knüpften die Liberalen später an die einmal ausformulierten Grundrechte an. Zwar gelang es ihnen nicht, die Grundrechte gegen den Widerstand Bismarcks in die Reichsverfassung von 1871 zu integrieren. Aber in den Debatten im Vorfeld der Weimarer Reichsverfassung rekurrten sie auf die Diskussion von 1848, und auch bei den Beratungen im Zusammenhang mit der Entstehung des westdeutschen Grundgesetzes nahmen die Grundrechte einen zentralen Platz ein. Die Liberalen haben damit jeweils das Erbe von 1848 angenommen und die Wahrung der Grundrechte als Auftrag verstanden.