

Herbert Kraume

Die Grundrechte

Nach der Ablehnung der Kaiserkrone und der Reichsverfassung durch Friedrich Wilhelm IV. von Preußen verließen viele Abgeordnete resigniert die Nationalversammlung. Anderen wurde von den Fürsten befohlen, Frankfurt zu verlassen. Eine Minderheit von ca. 100 vornehmlich der Linken zugewendete Abgeordnete zogen sich als „Rumpfparlament“ nach Stuttgart zurück. Auch dieses wurde nach 12 Tagen mit Gewalt aufgelöst.

Am 23. August 1851 fällte die Bundesversammlung, seit knapp einem Jahr wieder nach Frankfurt berufen, eine symbolträchtige Entscheidung „in Betreff der sogenannten Grundrechte des deutschen Volks.“ Vorausgegangen war ein gemeinsamer Antrag Österreichs und Preußens vom 17. Juli, mit dem die „beklagenswerte Unsicherheit des Rechts“ beendet werden sollte. Nahezu einstimmig erklärte die Versammlung die „sogenannten Grundrechte“ für aufgehoben und zwang die Einzelstaaten, eigene Grundrechtskataloge „außer Wirksamkeit zu setzen, in so fern sie mit den Bundesgesetzen oder den ausgesprochenen Bundeszwecken in Widerspruch stehen.“¹ Die bedeutendste Leistung der Deutschen Nationalversammlung war damit offiziell zur Makulatur erklärt worden.

Begonnen hatte alles am 24. Mai 1848. Eine Woche nach ihrer Konstituierung hatte die Nationalversammlung den Verfassungsausschuss gewählt, dem mit Bassermann, Beseler, Blum, Dahlmann, Droysen, Mohl und Welcker einige der prominentesten Köpfe angehörten. Schon am 3. Juli 1848 begann die erste Lesung des Ausschussentwurfs, für den Beseler als Sprecher eine wichtige Entscheidung verkündete: „Wir konnten die Sache von oben her anfangen, wir konnten uns zuerst beschäftigen mit den Spitzen der höchsten Gewalt, mit der Constituierung der Centralgewalt, mit ihrer Organisation ... Allein auch ein anderer Ausweg stand uns offen: wir konnten auch damit anfangen, die tieferen Schichten des öffentlichen Lebens zu erfassen, die Rechte festzustellen, die dem ganzen Volke und dem Einzelnen im Volke zukommen.... Ihr Ausschluß hat sich nun zu dem Beschluß vereinigt, mit der Feststellung dieser Rechte - wir haben sie Grundrechte genannt - zu beginnen.“² „Die Nachwelt hat darin einen Beleg für die Lebensferne des „Professorenparlaments“ gesehen; statt sich um eine schnelle Konsolidierung ihrer Macht zu bemühen, habe sich die Paulskirche in langwierige theoretische Debatten über abstrakte Probleme verstrickt und damit der Gegenrevolution in die Hände gearbeitet. Herweghs Gedicht vom „Parla-Parlament“, wo das „Reden kein End“ nimmt, ist Ausdruck dieser Stimmung aufseiten der revolutionären Linken, die hier merkwürdigerweise mit Bismarck übereinstimmt, der ebenfalls der Meinung war, dass „nicht durch Reden und Majoritätsbeschlüsse die großen Fragen der Zeit entschieden (werden), sondern durch Eisen und Blut“.

Beseler selbst hat die Kritik an der Entscheidung vorweggenommen und die Beweggründe des Ausschusses formuliert. Zunächst sollte die „politische Einheit,

die wir jetzt anstreben, ...auch ihre Wirkung äußern müssen auf die staatsbürgerlichen Rechte der Deutschen. "Die Grundrechte sollten also eine Klammer der deutschen Einheit werden. Zum andern sollte eine kollektive Erfahrung der Deutschen verarbeitet werden: „wir wollen jetzt aus dem herauskommen, was uns der Polizeistaat der letzten Jahrhunderte gebracht hat. Wir wollen den Rechtsstaat auch für Deutschland begründen...“. Waren nicht alle Proklamationen des Vormärz und der Märzrevolution, vom Offenburger Programm bis zu den Märzforderungen und Struves Antrag an das Vorparlament, in erster Linie Grundrechtspostulate gewesen? Schließlich konstatiert Beseler, dass „aus früheren Zeiten noch Vieles erhalten ist an Feudallasten und ähnlichen Beschränkungen, welches der Neuzeit weichen“ müsse. Die drei wichtigsten Funktionen der Grundrechte sind damit benannt: die Einheits-, die Rechtsstaats- und die Modernisierungsfunktion; insgesamt geht also der Begriff Grundrechte weit über die bürgerlichen Freiheitsrechte hinaus.

Auf allen drei Feldern wurde in der Paulskirche Großes geleistet. Die in 14 Artikel gegliederten 60 Paragraphen, die nach zwei Lesungen am 27.12.1848 in Kraft traten und nach einer Überarbeitung am 28.März 1849 in die Reichsverfassung integriert wurden, hätten das Deutsche Reich zum modernsten Staat Europas gemacht. Einige Bestimmungen seien genannt:

- die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte auch für die Einzelstaaten (§ 130),
- die Abschaffung sämtlicher Standesvorrechte (§ 137) und aller feudalen Abgaben und Leistungen (§ 166ff.),
- die Freiheit der Person (§ 138),
- die Abschaffung der Todesstrafe (§ 139),
- eine sehr detaillierte Garantie der Pressefreiheit (§ 143),
- die Aufhebung der Kirchenaufsicht über das Schulwesen (§ 153) und Schulgeldfreiheit für Volksschulen und Gewerbeschulen,
- ein sehr weitgehendes Versammlungs- und Assoziationsrecht (§ 161f.),
- Rechtsstaatlichkeit durch unabhängige Richter und Schwurgerichte (§ 174ff.),
- Selbstverwaltung der Gemeinden (§ 184),
- die Verbindlichkeit des konstitutionellen Prinzips für alle deutschen Staaten (§ 186f.),
- ein weitreichender Minderheitenschutz für die „nicht deutsch redenden Volksstämme Deutschlands“ (§ 188).³

Auch andere Artikel der endgültigen Verfassung vom 28.3.1849 enthalten grundrechtsähnliche Bestimmungen wie das Recht zur Klage „deutscher Staatsbürger wegen Verletzung der durch die Reichsverfassung ihnen gewährten Rechte“ vor dem Reichsgericht.

Beseler täuschte sich jedoch in der Annahme, die Grundrechte seien ein „neutrales Gebiet“, wo die „Abweichung der Ansichten“ nicht so groß sei. Er selbst, der rechten Mitte angehörend, hatte ein wesentliches Ziel der Grundrechte darin gesehen, dass der „großen sozialen Bewegung, die ganz Deutschland ergriffen hat“, Grenzen gesetzt würden. Spätestens wenn die Anliegen dieser Bewegung von der demokratischen Linken auf die Tagesordnung gesetzt würden, müsste es zur Kontroverse kommen. Dies war z.B. der Fall, als im Februar 1849 eine neue Debatte über ein Grundrecht auf Arbeit und Sozialhilfe begann, bei der die Linke sich mit ihren sozialstaatlichen Vorstellungen nicht durchsetzen konnte. Die wirtschafts- und sozialpolitischen Grundrechte sind

auf die klassischen liberalen Forderungen nach Gewerbe- und Niederlassungsfreiheit beschränkt. Immerhin galt aber das Assoziationsrecht auch für gewerkschaftliche Vereinigungen, und der Staat sollte die „Auswanderungsangelegenheit“ unter seinen Schutz nehmen (§ 136). Der unentgeltliche Elementarunterricht sollte nach liberaler Vorstellung die Ursachen von Armut und Arbeitslosigkeit beseitigen.

Der Grundkonflikt liegt jedoch tiefer. Johann Gustav Droysen beschreibt ihn so: „Mit steigender Schärfe“ hätte sich der Gegensatz zwischen jenen herausgebildet, die „aus der größten Freiheit der einzelnen den besten Staat zu schaffen gemeint waren, und derer, welche in der gesicherten Festigkeit und Ordnung des Ganzen auch die Freiheit des einzelnen bedingt sahen.“⁴ Ein Gegensatz also zwischen einer individualistischen Auffassung der Grundrechte nach dem Vorbild der Französischen Revolution und einem etatistischen Verständnis, das den Vorrang des Staates und der Gemeinschaft vor dem Individuum betont. Schon zu Beginn der Ausschusdiskussionen wurde ein Vorschlag Karl Theodor Welckers, den Grundrechten eine allgemeine Erklärung von „Urrechten“ voranzustellen, „die keine Gesetzgebung aufheben kann“⁵, von der rechten Mehrheit um Beseler abgewiesen. Die Grundrechtsparagrafen beginnen daher meist mit „jeder Deutsche hat das Recht...“. Der gesamte Katalog von Grundrechten ist auf den Staat und die ihn tragenden Gemeinschaften hin orientiert, von den Assoziationen über die Gemeinden bis zu den Einzelstaaten, mit den Worten Beselers „die tieferen Schichten des öffentlichen Lebens“.

Dieser spezifische Charakter der Grundrechte von 1848 liegt auch in ihrer Vorgeschichte begründet. Die Diskussion über Menschen- und Bürgerrechte, die in Deutschland am Ende des 18. Jahrhunderts begann, ist durch die Erklärungen der Vereinigten Staaten und der Französischen Revolution ausgelöst worden. Das deutsche Naturrechtsdenken in der Tradition des aufgeklärten Absolutismus hatte stets den Vorrang der Staatsverfassung vor den Rechten des Individuums betont. Unter dem Einfluß der französischen *Charte* von 1814 hatte es auch in einzelstaatlichen Verfassungen des Vormärz Grundrechtskataloge gegeben, in denen nicht nur von den Rechten, sondern auch von den Pflichten des Staatsbürgers die Rede ist. Vor 1830 enthielten 6 von 13 deutschen Verfassungen solche Erklärungen. Die nach 1830 erlassenen hatten alle einen Grundrechtskatalog, meist nach dem Muster der belgischen Verfassung von 1831. Die Prägung der meisten Juristen in der Paulskirche durch die Historische Rechtsschule und ihre organische Staats- und Gesellschaftstheorie wirkte in die Debatten ein. Auch Beseler sprach von einer warnenden Stimme, „welche uns zuruft, die wohlerworbenen Rechte zu achten“.

Das Echo im Volk auf die Verkündigung der Grundrechte war groß. Am 23. Dezember 1848 beschloss die Nationalversammlung auf Antrag der Fraktion Westendhall, 100 000 Exemplare der Grundrechte auf Reichskosten zu drucken und über die Abgeordneten an die Wähler zu verteilen. Als Indiz für die enorme Wirkung kann gelten, dass bereits einen Tag vor dem Inkrafttreten die seit dem Hecker-Zug verbotenen badischen Volksvereine in Renchen von ihrem nun verbrieften Versammlungs- und Vereinsrecht Gebrauch machten, um sich neu zu konstituieren.

War dies alles mit dem 23. August 1851 zu Ende? Droysen schrieb bereits 1849 nach dem Sieg der Gegenrevolution, dass der „große politische Gedanke“, obwohl ihm keine unmittelbare Wirksamkeit zu Theil geworden“ sei, nicht

aufhören würde, „das Leben der Nation zu bewegen und wenn es sein muß zu erschüttern, bis ihm endlich der volle Sieg geworden...“⁶

Wenn auch die Verfassung des Norddeutschen Bundes wie die des Deutschen Reichs von 1871 trotz entsprechender Anträge im Reichstag keine Grundrechte enthielten, so war doch ihre prinzipielle Geltung nicht zweifelhaft. Sie sind nachweislich in die einfache Gesetzgebung eingeflossen.

Die Anpassung der liberalen 48er an den Kurs Bismarcks war keineswegs einstimmig. Von den 12 Mitgliedern des Verfassungsausschusses von 1848, die zu Bismarcks Verfassungswerk Stellung nahmen, lehnte immerhin die Hälfte dieses ab. Doch waren es vor allem die süddeutschen Demokraten und Sozialdemokraten, die die Erinnerung an die Grundrechte von 1848 wachhielten. Wie sehr die Erinnerung an die Paulskirche auch nach 70 Jahren noch polarisieren konnte, zeigt eine Episode aus den Verfassungsdebatten von 1919. In der 3. Lesung der Weimarer Reichsverfassung klagte der Abgeordnete Heinze von der rechtsliberalen Deutschen Volkspartei (DVP) über den „Geist von 1848/49“, der die neue Verfassung präge, den „Geist der Ideologie und des Theoretisierens“. Seine Feststellung, die Verfassung knüpfe „bewußt an die Tradition von 1848/49 an“, brachte ihm von der Deutschen Demokratischen Partei (DDP) den Zwischenruf „Gott sei Dank“⁷ ein. Aber auch bei den Demokraten war die Wiederaufnahme der Grundrechte von 1848 nicht unumstritten, sei es, weil man das Problem durch einfache Gesetzgebung für geregelt hielt, sei es, weil man die Formulierungen von 1848 für aktuelle Probleme als unangemessen ansah und zeitgemäßere Grundrechte einforderte. „Die ältesten Ladenhüter aus dem Jahre 1848“ habe die Reichsregierung vorgelegt, klagte ein Abgeordneter der DDP. In der Tat äußerte ein Referent des verantwortlichen Innenministeriums, er werde die Grundrechte „aus der 48er Verfassung abschreiben, soweit sie heute noch paßt“. Die Debatte wurde aber entscheidend durch SPD und Zentrum mitbestimmt, die für eine Erweiterung um soziale Grundrechte sorgten. Einen „Mischcharakter“ zwischen „bürgerlichen und sozialistischen Anschauungen“ sollten die Grundrechte nach Meinung des SPD-Abgeordneten Katzenstein haben. Dennoch ging die Weimarer Reichsverfassung in entscheidenden Punkten hinter die Grundrechte von 1848 zurück; so wurde die Todesstrafe nicht abgeschafft, und vor allem lehnte man es ab, dass die Grundrechte „dem einzelnen ein einklagbares Recht gewähren sollen“. Auch von den 18 Länderverfassungen der Weimarer Republik hatten nur 5 Grundrechtskataloge. Trotzdem bleibt das Urteil von Theodor Heuss maßgeblich, der 1948 schrieb, dass „Weimar als staatsrechtlicher Begriff ohne Frankfurt schwer zu denken“ sei.⁸

Als Heuss sein Buch über das Werk der Paulskirche veröffentlichte, hatten die drei Westzonen am 18. Mai 1948 in Frankfurt das 100. Jubiläum des Zusammentritts der Nationalversammlung mit großem Aufwand gefeiert, standen der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee und der Parlamentarische Rat unmittelbar bevor. Nach den Erfahrungen der NS-Zeit waren die Grundrechte von 1848 derart präsent, dass Carlo Schmid, einer der Väter des Grundgesetzes, schon davor warnen musste, zu intensiv nach „vorgestern“ zurückzugehen. Der Verfassungskonvent entschloss sich daher sehr bewusst, dass die Zahl der Grundrechte „auf die wichtigsten Menschen- und Freiheitsrechte der einzelnen“ beschränkt werden sollte.⁹ Dagegen setzte sich Carlo Schmid unter deutlicher Anspielung auf Weimar dafür ein, dass die Grundrechte nicht nur ein „Anhängsel des Grundgesetzes“ sein sollten, sondern unmittelbar geltendes Bundesrecht, auf Grund dessen „jeder Deutsche... vor den Gerichten soll Klage erheben können“,

ferner dass sich nicht der auf die Grundrechte berufen dürfe, der „von ihnen Gebrauch machen will zum Kampf gegen die Demokratie ...“¹⁰

Die Grundrechte der Paulskirche wirkten also vor allem über die Weimarer Erfahrungen auf die Bestimmungen des Grundgesetzes ein. Gerade die Verfassungsgerichtsbarkeit hat entscheidend dazu beigetragen, dass die Grundrechte in 50 Jahren Bundesrepublik so wirksam wie nie zuvor in der deutschen Geschichte gewesen sind.

- 1) Protokolle der deutschen Bundesversammlung vom Jahre 1851, Frankfurt/M. 1851, S. 272ff.
- 2) Beseler –Zitate aus: Wigard, Franz (Hg.), Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der Deutschen Constituirenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main 1978, S. 700f.
- 3) Huber, Ernst Rudolf (Hg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1978, S. 317-323.
- 4) Droysen, Johann Gustav (Hg.), Die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der deutschen Nationalversammlung, Leipzig 1849, S. 21.
- 5) Ebd., S. 3.
- 6) Zit. aus: Kühne, Jörg-Detlev, Die Reichsverfassung der Paulskirche. Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben, Frankfurt/M. 1985, S. 5.
- 7) Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung. Stenographische Berichte, Berlin 1919, S. 2093.
- 8) Zit. aus: Kühne, Jörg-Detlev, a. a. O., S. 132-141.
- 9) Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948. Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen, München 1948, S. 17ff.
- 10) Stenographischer Bericht über die Plenarsitzungen des Parlamentarischen Rates, Bad Godesberg 1949, S. 8ff.