

DIMITRIS-TSATSOS-INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE VERFASSUNGSWISSENSCHAFTEN

DER EINFLUSS DER PAULSKIRCHENVERFASSUNG AUF DIE SPÄTEREN DEUTSCHEN VERFASSUNGEN

Prof. Dr. Michael Kotulla, M.A.

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht,
Universität Bielefeld

DTIEV-Online Nr. 1/2015



FernUniversität in Hagen

DTIEV-Online
Hagener Online-Beiträge zu den
Europäischen Verfassungswissenschaften

ISSN: 2192-4228

FernUniversität in Hagen
Dimitris-Tsatsos-Institut für Europäische Verfassungswissenschaften
58084 Hagen
Tel.: 02331 987-2912
e-mail: DTIEV@Fernuni-Hagen.de
<http://www.fernuni-hagen.de/dtiev>

Der Einfluss der Paulskirchenverfassung auf die späteren deutschen Verfassungen

Michael Kotulla*

I.

Als der Reichsverfassungsentwurf am 27. März 1849 endgültig durch die Nationalversammlung angenommen und am Tag darauf ausgefertigt und im Reichsgesetzblatt verkündet wurde, schien es zunächst, als konstituierte die so auf den 28. März 1849 datierte Frankfurter Reichsverfassung (FRV)¹ unter Abkehr von den staatenbündischen Strukturen des Deutschen Bundes ein neues, bundesstaatlich verfasstes Deutsches Reich. Wie wir wissen, kam es anders. Der preußische König Friedrich Wilhelm IV. lehnte die ihm von der Nationalversammlung angetragene deutsche Kaiserkrone noch im April 1849 endgültig ab. „Ihm erschienen Kaiserwahl wie Verfassungsgebung durch die Nationalversammlung als revolutionäre Anmaßungen; mit seinen Vorstellungen von Gottesgnadentum und legitimistischen Fürstenrecht unvereinbar. Auch Österreich, Bayern und Hannover lehnten die so zustande gekommene Verfassung ab. Es fehlte mithin die Akzeptanz durch die bedeutendsten deutschen Staaten. Die Verfassungsgebung war damit – ungeachtet ihrer in einer gemeinsamen Erklärung der übrigen 28 deutschen Staaten-Regierungen formulierten Anerkennung vom 14. April 1849 – jedenfalls faktisch gescheitert und blieb zunächst günstigstenfalls ein bloßes Programm jenseits der Rechtswirklichkeit. Gleichwohl wird von der Verfassungsgeschichtsforschung stets der Modellcharakter für die spätere deutsche Verfassungsgebung betont. Dass dies – vorsichtig ausgedrückt – zumindest angezweifelt zu werden vermag, soll nachfolgend dargelegt werden.

* Der vorliegende Beitrag basiert auf einem am 7. April 2014 am Dimitris-Tsatsos-Institut für Europäische Verfassungswissenschaften gehaltenen Vortrag. Prof. Dr. Kotulla ist Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht, an der Universität Bielefeld.

¹ Abgedruckt bei M. Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht 1806 – 1918, Bd. 1: Gesamtdeutschland, Anhaltische Staaten und Baden, 2006, Dok. 106.

II.

Die eigentlichen verfassungsbedeutsamen Einschnitte passieren nach den Deutschland widerfahrenen „Ur-Katastrophen“. Dies sind

- der Untergang der Monarchie im November 1918 als Folge des verlorenen Ersten Weltkrieges *und*
- die Kapitulation Deutschlands im Mai 1945 als Folge des verlorenen Zweiten Weltkrieges.

Das gesamtdeutsche Verfassungs-Regime wechselt zwischen 1849 und 1949 nicht als Folge primär interner Ereignisse, sondern durch äußere Fundamentalereignisse.

Zwischen 1849 und 1918 ist die in den Konstitutionalismus eingebundene Monarchie die Deutschland dominierende Staatsform. Theoretischer wie rechtlicher Überbau ist ein mehr oder minder ausgeprägtes monarchisches Prinzip. Auch die Paulskirchenverfassung akzeptiert dies letztlich. Es handelt sich zwar um eine Verfassung bzw.- einen Entwurf von „unten“ (Nationalversammlung), gleichwohl sind es die Monarchen bzw. deren zumindest faktische Zustimmungen, von denen „Gelingen“ und „Scheitern“ der Verfassung abhängen. Dies zeigt sich schon daran, dass auch die Nationalversammlung die Monarchie nicht in Frage stellt. Eine solche Monarchie war jedoch ohne Akzeptanz der bestehenden Ländermonarchen nicht zu haben. Exponiertes Beispiel ist die Weigerung des preußischen Königs, die ihm von der Nationalversammlung angetragene Krone abzulehnen. Dass letztlich damit bereits das Projekt „gesamtdeutsche Verfassungsordnung“ gescheitert ist, spricht eigentlich für sich. War doch der preußische König der einzige Monarch von ausreichendem Rang und Renommee – noch dazu selbst ein „kleindeutsches“ Reich ohne Preußen, dem mit Abstand größtem und mächtigsten Staat, kaum denkbar. Da die Einigung von „unten“ bzw. die Einigung zwischen Nationalversammlung und allen Monarchen nicht erreicht wird, bleibt der Entwurf nur ein Entwurf. Am Ende lässt sich die Nationalversammlung damit auch von dem im Konstitutionalismus üblichen Vereinbarungsprinzip leiten. Insoweit wird also zeitgemäß, d. h. „konstitutionell“ gedacht. Der grundlegende Systemwechsel ist ungeachtet revolutionärer Stimmung von der großen Mehrheit der Beteiligten unerwünscht. Auf „Reichsebene“ geht es in erster Linie um die Vereinigung Deutschlands, um auf diese Weise die offene „nationale Frage“ zu klären.

Paradoxerweise sind die zeitlich zuerst behandelten Grundrechte dabei bestenfalls Beiwerk. Wären diese doch später noch genauso gut regelbar bzw. einführbar gewesen.

Vor diesem Hintergrund würde die Paulskirchenverfassung nur in den Verfassungs-Kontext von 1867/71 passen. Aber gerade dort wählt man reine Organisationsstatute und letztlich nicht – wie bei der Paulskirche – die Form der Vollverfassung. Weimar und Bonn/Berlin werden nicht von primär die nationale Einheit konstituierenden Verfassungen geprägt. Hier steht die eigentliche nationale Frage nicht auf der Agenda. Das Thema nationale Zusammengehörigkeit ist ungeachtet von Gebietsverlusten 1919/1949 und der Teilung in zwei deutsche Staaten 1945 jeweils nicht die Hauptsache. 1919 geht es um die Restrukturierung des gesamtstaatlichen Systems nach dem Wegfall der Monarchie. Hierfür hatte die Paulskirchenverfassung wenig zu bieten. Nahe liegender war die Orientierung an dem Vorgänger von 1867/71. Tatsächlich gibt es staatsorganisationsrechtliche Parallelen, wie etwa den Reichspräsidenten als „Ersatzkaiser“, den Reichstag, den Bundesrat. Allerdings gab es nunmehr neben dem Reichskanzler eine Regierung mit in das parlamentarische System eingebundenen Ministern. Hier kommt das eigentlich „Neue“, Andersartige, in Deutschland bis dahin Vorbildlose zum Ausdruck. „Anleihen bei der Paulskirche konnte es bereits deshalb nicht geben, weil man dort das parlamentarische System nicht verankert hatte.

Wie stark die „von unten“ initiierte Frankfurter Reichsverfassung ungeachtet ihres politischen Scheiterns vorerst Spuren im Bewusstsein der monarchisch-konservativen Führungen hinterlassen hatte, wurde schon kaum mehr als einen Monat später in Gestalt des unter Preußens Führung zusammen mit Hannover und Sachsen erarbeiteten und als „*Erfurter Unionsverfassung*“ (EV) bekannt gewordenen „Entwurfs einer Verfassung für ein Deutsches Reich“ vom 28. Mai 1849² sichtbar. Die meisten seiner Bestimmungen lehnten sich unverkennbar in Gliederung und Formulierung eng an die Frankfurter Reichsverfassung an. Nahezu zwei Drittel der Bestimmungen waren wörtlich übernommen. Sofern es Abweichungen vom Frankfurter Vorbild gab, bezogen sich diese in erster Linie auf die Stärkung der (Reichs-)Exekutive gegenüber der Volksvertretung und der Gliedstaaten gegenüber dem Reich.³ Trotzdem zielte auch die Erfurter Unionsverfassung eindeutig – worauf auch der dem Art. 87 Abs. 2 FRV insoweit vollinhaltlich entsprechende § 85 EV hinwies – auf einen „Bundesstaat“. Auch hier

² Abgedruckt bei a. a. O., Dok. 108.

³ H. Boldt, Die Erfurter Unionsverfassung, in: G. Mai (Hrsg.), Die Erfurter Union und das Erfurter Unionsparlament 1850, 2000, S. 417 (420).

ging es um die Verfassung eines der „kleindeutschen Lösung“ verschriebenen Deutschlands unter Preußens Führung. Ebenso wie in § 66 FRV wurde von § 63 EV der prinzipielle Vorrang des Reichsrechts vor dem Recht der Gliedstaaten bestätigt. Ferner blieb es im Wesentlichen bei den bereits vom Frankfurter Vorbild dem Reich zugewiesenen mannigfaltigen Zuständigkeiten. Eine bedeutsame Abweichung bildeten hier indes die §§ 48 f. EV, die das Reich zur Bestreitung seiner Ausgaben „zunächst“ auf die von den einzelnen Staaten zu erhebenden Matrikularbeiträge, „in außerordentlichen Fällen“ zusätzlich auf die Aufnahme von Anleihen oder sonstigen Schulden verwiesen. Es hätte im Übrigen aber – anders als nach den §§ 49 – 51, 102 Nr. 2 FRV – weder einen Anteil an Zöllen und indirekten Steuern noch überhaupt die Kompetenz zur Einführung von Reichssteuern erhalten.

Bei aller grundlegenden Übereinstimmung wies die Erfurter Unionsverfassung aber auch eine Reihe von Divergenzen zur Frankfurter Reichsverfassung auf: Dies offenbarte bereits § 1 Satz 1 EV, demzufolge das Deutsche Reich aus denjenigen Mitgliedern des bisherigen Deutschen Bundes bestehen sollte, welche die Unionsverfassung von sich aus anerkannten. Reichsgebiet und vormaliges Bundesgebiet hätten danach längst nicht mehr identisch sein müssen; ersteres hätte gegenüber letzterem also auch ein Minus sein können; was angesichts der bekannten österreichischen Ablehnung eines nationalen Bundesstaates und einer nicht auszuschließenden Verweigerungshaltung einzelner Staaten lediglich den politischen Realitäten bzw. Eventualitäten Rechnung trug. Allerdings ging man offenbar von der Annahme aus, dass von Österreich abgesehen – dessen Verhältnis zum Reich gemäß § 1 Satz 2 EV gesondert festzustellen gewesen wäre – letztlich alle anderen deutschen Staaten dazu gehören würden. Überdies war als Reichsoberhaupt nicht etwa ein Kaiser, sondern ein an der Spitze eines aus sechs von den Gliedstaaten zu bestellenden Bevollmächtigten zusammengesetzten und als Regierung fungierenden Fürstenkollegiums stehender „Reichsvorstand“ vorgesehen (§§ 65 f. EV). Das Fürstenkollegium, dem der Reichsvorstand lediglich als Erster unter Gleichen mit dem Recht der ausschlaggebenden Stimme bei Stimmengleichheit vorsah (§ 77 Satz 2 EV), übte indes die legislativen Befugnisse der Reichsregierung aus. Ihm als Ganzes stand ebenso wie dem Reichstag, mit dem man gemeinsam die Gesetzgebungsgewalt innegehabt hätte, das Gesetzesinitiativrecht zu (§ 76 EV). Anders als in § 101 FRV dem Kaiser bzw. seiner Regierung sollte dem Reichsvorstand allein wie auch dem Fürstenkollegium gegen Beschlüsse des Reichstages nicht ein bloß suspendierendes, sondern ein absolutes Veto zustehen (§ 99 EV). Durch dieses Vetorecht wurde das politische Gewicht des Reichstages gegenüber demjenigen der Frankfurter Reichsverfassung erheblich vermindert; damit ur-

sprünglich richtungsweisende Ansätze zur Verwirklichung eines parlamentarischen Systems frühzeitig gekappt.

Ebenso wie nach dem Frankfurter Vorbild hatte sich der Reichstag zwar aus einem Staatenhaus und einem Volkshaus zusammzusetzen (§ 83 EV). Für das Volkshaus sollte jedoch nicht das in Frankfurt a. M. beschlossene direkte und gleiche Wahlrecht gelten, sondern gemäß einem zeitgleich vorgelegten Wahlgesetzentwurf⁴ das indirekte Dreiklassenwahlrecht nach preußischem Muster. Demgegenüber veränderte sich die Zusammensetzung des Staatenhauses gegenüber § 87 FRV nur insofern, als die dort noch vorgesehenen Stimmen Österreichs entfielen und dafür das Stimmengewicht einzelner Gliedstaaten⁵ zahlenmäßig erhöht wurde (§ 85 EV). Dem Staatenhaus widerfuhr jedoch in Budgetfragen eine Aufwertung; wurde es doch nunmehr bei der Verabschiedung des Haushalts dem Volkshaus gleichgestellt. Denn anders als nach § 103 Nr. 6 Satz 2 FRV konnte gemäß § 101 Nr. 6 Satz 3 EV ein „endgültiger Beschluß... nur durch die Uebereinstimmung beider Häuser zu Stande kommen“ und nicht mehr durch das Volkshaus allein. Regelungen für den Fall, dass sich kein Konsens zwischen beiden Häusern erreichen ließ, fehlten indes. Die Haushaltsperiode wurde von einem Jahr (§ 103 Nr. 3 FRV) auf drei Jahre verlängert (§ 101 Nr. 1 EV). Aus der Frankfurter Reichsverfassung übernahm man mit den §§ 128 – 187 EV zudem zwar weitgehend auch die Grundrechtsnormen. Doch waren sie in den die Länder betreffenden Kompetenzbereichen in ihrer Geltung nunmehr mediatisiert; insofern entfalteten sie nämlich für den Einzelnen gegenüber der landesherrlichen Gewalt keine unmittelbare Wirkung. Sie hatten – in Übereinstimmung mit § 130 FRV „den Verfassungen der deutschen Einzelstaaten zur Norm“ zu dienen, jedoch galten sie – unter bewusster Abweichung von der Frankfurter Regelung – nur noch mit einem ausdrücklichen Vorbehalt für nähere Regelungen durch die Landesgesetzgebung (§ 128 EV). Obendrein wurden einzelne Grundrechtsbestimmungen ersatzlos gestrichen. Dies galt etwa für die Abschaffung des Adelsstandes (vgl. § 135 EV), das Verbot der Todesstrafe (vgl. § 137 EV) und die unentgeltliche Aufhebung des Jagdrechts auf fremden Grund und Boden (vgl. § 167 Abs. 2 EV). Die Zuständigkeit der Schwurgerichte wurde zwar für „schwerere Strafsachen“ beibehalten, doch anstatt – wie zuvor – sich auf alle politischen Vergehen zu erstrecken, beschränkte sie sich nunmehr auf „schwere politische Vergehen“ (§ 177 Abs. 2 EV).

⁴ Abgedruckt in: Stenographischer Bericht über die Verhandlungen des Deutschen Parlaments zu Erfurt, 1850, Volkshaus, 1. Sitzung vom 20. März 1850, S. 19.

⁵ Nämlich: Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, Kurhessen, Hessen-Darmstadt, Holstein, Nassau und Hamburg.

Alles in allem handelte es sich bei dem Erfurter Entwurf aber noch immer um einen der modernsten zeitgenössischen Verfassungstexte in Europa.

Bis Dezember 1849 gehörten neben Preußen immerhin 25 Staaten⁶ zur Union; darunter viele, die bereits die Frankfurter Reichsverfassung ausdrücklich anerkannt hatten und diese damit desavouierten. Am Ende scheiterte das preußische Unionsprojekt jedoch an dem entschiedenen Widerstand Österreichs, Bayerns und Württembergs, denen es gelang, die zum Urbestand der Union zählenden Staaten Hannover und Sachsen aus der Union herauszulösen. Die Unionsverfassung teilte mit ihrem Scheitern das Schicksal ihrer Frankfurter Vorgängerin und konnte deshalb ebenfalls kaum mehr sein als der gescheiterte Prolog zu der erfolgreichen kleindeutschen Bundesstaatsgründung der Jahre 1867/71.

III.

Die *Verfassung des Norddeutschen Bundes*⁷ (NBV) trat am 1. Juli 1867 in Kraft. Dieser „Bund“ war der erste Bundesstaat auf deutschem Boden. Verfassungsschöpfung und Bundesbildung fielen hier zeitlich zusammen. Der Norddeutsche Bund beschränkte sich geographisch auf die nördlich des Mains gelegenen deutschen Staaten. Dessen Verfassung entsprach im Wesentlichen schon der späteren Reichsverfassung von 1871, bei der nur um dem Beitritt der süddeutschen Staaten Rechnung zu tragen, eine Reihe von Modifikationen erforderlich wurden. Äußerlich unterschied sich die Verfassung sowohl strukturell als auch inhaltlich deutlich von ihrem Frankfurter Pendant. Dies zeigte sich bereits an der zuvor fehlenden Präambel, der zufolge die beteiligten Staaten den Norddeutschen Bund als „ewigen Bund“ geschlossen hatten. Dies war offenkundig eine Anleihe an die Deutsche Bundesakte⁸, die einen „beständigen Bunde“ konstituierte, und die Wiener Schlussakte⁹, die von einem „unauflöselichen Verein“ sprach. Auf einen Grundrechtskatalog wie in der Frankfurter Reichsverfassung wurde verzichtet. Getreu dem seinerzeit geltenden Grundrechtsverständnis, wonach Grundrechte ohnehin keine Gesetzgebungsschranken waren, sondern nur gegen Administrativakte Schutz

⁶ Kurhessen, Hessen-Darmstadt, Baden, beide Mecklenburg, Sachsen-Weimar, Oldenburg, Nassau, Braunschweig, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Coburg-Gotha, Sachsen-Meiningen, Anhalt-Dessau, Anhalt-Köthen, Anhalt-Bernburg, beide Schwarzburg, Lippe-Detmold, Schaumburg-Lippe, beide Reuß, Waldeck, Hamburg, Bremen und Lübeck.

⁷ Abgedruckt bei M. Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht 1806 – 1918, Bd. 1: Gesamtdeutschland, Anhaltische Staaten und Baden, 2006, Dok. 128.

⁸ Abgedruckt bei a. a. O., Dok. 31.

⁹ Abgedruckt bei a. a. O., Dok. 43.

boten, sahen Bismarck und die Mehrheit des konstituierenden Reichstages angesichts einer praktisch nicht vorhandenen grundrechtsrelevanten Bundesexekutive für einen eigenen Grundrechtsteil keine Notwendigkeit; hätten gleichwohl bundesverfassungsmäßig verankerte Grundrechte ihre einschränkende Kraft doch nahezu ausschließlich den Landesexekutiven gegenüber entfalten können. Schutz gegen die jeweiligen Landesbehörden gewährleisteten jedoch in fast allen Einzelstaaten bereits die zumeist umfangreichen Grundrechtskataloge in den Länderverfassungen. Aber auch die Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit und gerade die zeitraubenden Frankfurter Grundrechtsdebatten mit ihrem zum Teil doktrinären Charakter dienten den Beteiligten als Warnung.¹⁰ Nicht einmal der Vorschlag, der Bundesgewalt das Recht zur einfachgesetzlichen Festlegung von Mindeststandards einzuräumen, die kein Einzelstaat den Bundesangehörigen vorenthalten durfte, war durchsetzbar.¹¹ Man begnügte sich schließlich mit dem Hinweis auf „ein gemeinsames Indigenat“ (Art. 3 Abs. 1 und 2 NBV). Im Übrigen fanden ausdrücklich nur ein Schutzanspruch des Bundesangehörigen gegenüber dem Ausland (Art. 3 Abs. 6 NBV) und das Justizgewährleistungsgebot (Art. 77 NBV) Erwähnung sowie indirekt über Art. 23 NBV das Petitionsrecht an den Reichstag, da dem Reichstag nach dieser Norm das Recht zugesprochen wurde, an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrat bzw. dem Bundeskanzler zuzuleiten. Diese bundesverfassungsrechtliche Marginalisierung der Grundrechte reduzierte die Verfassung des Norddeutschen Bundes nahezu vollständig auf den Charakter eines Organisationsstatuts.¹²

Streng genommen lassen sich überhaupt nur in einem bundesstaatlichen Staatsaufbau begründet liegende Ähnlichkeiten feststellen. Dementsprechend sah die Verfassung des Norddeutschen Bundes ebenso wie die Frankfurter Reichsverfassung für das „Reich“ verhältnismäßig weitreichende Legislativ- und Exekutivkompetenzen für den Bund vor¹³, beließ die Vollzie-

¹⁰ H. Schulze, *Einleitung in das Deutsche Staatsrecht*, 1867, S. 436.

¹¹ Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867, Sitzung vom 19. März 1867, S. 305 f.

¹² T. Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1866 – 1918*, Bd. II: *Machtstaat vor der Demokratie*, 2. Aufl., 1993, S. 40.

¹³ Die Kompetenzen des Norddeutschen Bundes erstreckten sich gemäß dem zuvörderst in Art. 4 Nrn. 1 – 15 NBV aufgeführten umfangreichen Katalog im Wesentlichen auf die Freizügigkeit, Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, das Staatsbürgerrecht, Passwesen und die Fremdenpolizei, Kolonisation, Auswanderung, Gewerbeangelegenheiten (Art. 4 Nr. 1 NBV), Zoll- und Handel (Artt. 33 – 40 NBV) und für Bundeszwecke verwendete Steuern (Art. 4 Nr. 2 NBV), Maß-, Münz- und Gewichtssysteme (Art. 4 Nr. 3 NBV), das Bankwesen, die Patente und den Schutz geistigen Eigentums (Art. 4 Nrn. 4 – 6 NBV), Teile des Verkehrswesens (Art. 4 Nrn. 7 – 9 NBV) einschließlich der Eisenbahn (Artt. 41 – 47 NBV) und Schifffahrt (Artt. 53 – 56 NBV) sowie Post- und Telegraphie (Artt. 4 Nr. 10, 48 – 52 NBV), das Obligationen-, Straf-, Handels- und Wechselrecht nebst gerichtlichem Verfahren (Art. 4 Nr. 13 NBV), Konsulats- (Art. 56 NBV), Marine-, (Artt. 4 Nr. 14, 53 – 55 NBV), Militär- (Artt. 4 Nr. 14, 57 – 68 NBV) und Bundesfinanzwesen (Artt. 69 – 73 NBV) sowie auf die Medizinal- und Veterinärpolizei (Art. 4 Nr. 15 NBV).

hung der Gesetze aber weitgehend den Ländern. Nur ausnahmsweise wurde von Verfassungen wie im Post- und Telegraphenwesen (Art. 48 NBV) eine bundesunmittelbare Verwaltung vorgesehen. Auch waren beide Verfassungen vom Konstitutionalismus geprägt. Die Organstruktur beider Verfassungen unterschied sich hingegen deutlich. In der Frankfurter Reichsverfassung war der Kaiser als Reichsoberhaupt und die Reichsregierung sowie ein aus Staaten- und Volkshaus bestehender Reichstag vorgesehen. Die Norddeutsche Bundesverfassung verankerte hingegen das Bundespräsidium (das der „Krone Preußen“ zustehende Amt des Bundesoberhauptes), den als Träger der souveränen Bundesgewalt fungierenden und als Länderkammer ausgestalteten Bundesrat mit dem Bundeskanzler als Vorsitzenden und den Reichstag. Streng genommen lief das Amt des Kanzlers auf eine „Ein-Mann-Bundesregierung“ hinaus; während der mit legislativischen wie exekutivischen Aufgaben betraute Bundesrat erkennbar von der Bundesversammlung des erst ein Jahr zuvor untergegangenen Deutschen Bundes abgeleitet wurde. Auch kannte die Verfassung anders als die Frankfurter keine gesonderte Verfassungsgerichtsbarkeit. Eine gesonderte Regierung, die dem Reichstag gegenüber in konstitutioneller Weise hätte verantwortlich sein können, sahen indes beide Verfassungen nicht vor. Nicht zuletzt deshalb blieb den Ansätzen zu einer sich später etwaig herausbildenden Parlamentsherrschaft auch weiterhin der Boden entzogen.¹⁴ Als Reichstagswahlrecht wurde indes dasjenige von 1849 übernommen.

An diesen Strukturen und Inhalten rüttelte auch die gegenüber der Norddeutschen Bundesverfassung im Wesentlichen nur durch den Hinzutritt der süddeutschen Staaten modifizierte *Reichsverfassung vom 16. April 1871*¹⁵ nichts.

IV.

Kaum anders stellt sich der Vorbildcharakter der Frankfurter Reichsverfassung für die *Weimarer Reichsverfassung (WRV) vom 14. August 1919* dar. Dies gilt nicht nur aufgrund des nicht mehr konstitutionellen, sondern nunmehr republikanischen Charakters der letzteren, sondern mehr noch wegen der vielen direkten strukturellen und inhaltlichen Anknüpfungen an die Verfassungen von 1867 und 1871. Staatsorganisationsrechtlich gab es mit diesen deutlich

¹⁴ Zu Recht *M. Rauch*, *Föderalismus und Parlamentarismus im wilhelminischen Reich*, 1973, S. 51.

¹⁵ Abgedruckt bei *M. Kotulla*, *Deutsches Verfassungsrecht 1806 – 1918*, Bd. 1: Gesamtdeutschland, Anhaltische Staaten und Baden, 2006, Dok. 136.

mehr Gemeinsamkeiten. Lediglich exemplarisch verwiesen sei – aus Gründen des mir zur Verfügung stehenden eng begrenzten zeitlichen Rahmens – auf das in der Weimarer Reichsverfassung enthaltene Modell des Reichsoberhauptes in Gestalt des gleichsam die Rolle eines „Ersatzkaisers“ übernehmenden Reichspräsidenten (Artt. 53 f. WRV). Indes ohne Vorbild im überkommenen deutschen Verfassungsrecht sah die Weimarer Reichsverfassung ein striktes Verhältniswahlrecht (Art. 22 WRV) unter Ausschluss aller Sperrklauseln gegen Splitterparteien vor, wohingegen die Frankfurter Reichsverfassung die Ausgestaltung des Wahlverfahrens grundsätzlich offen ließ (§ 94 FRV). Obendrein wird auf die im Frankfurter Verfassungsmodell nicht vorkommende unmittelbare Mitwirkung des Volkes bei der Gesetzgebung (Volksbegehren) verwiesen (Art. 73 WRV). Zwar enthielt die Verfassung in ihrem zweiten Hauptteil (Artt. 109 – 165 WRV) „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“, die tatsächlich mit ihren den Einzelnen betreffenden Menschen- und Bürgerrechten (Artt. 109 – 118 WRV) zumeist wörtlich an die Regelungen der Frankfurter Reichsverfassung anknüpften. Doch war letzterer schon der eingefügte staatliche Grundpflichtenkatalog¹⁶ fremd. Zudem gab es über das Frankfurter Pendant hinausgehend die erstmals verankerte grundsätzliche Geschlechtergleichheit mit Blick auf staatsbürgerliche Rechte und Pflichten (Art. 109 Abs. 2 WRV) inklusive der Einführung des Frauenwahlrechts sowie soziale Grundrechte – wie etwa ein Recht auf Arbeit (Art. 163 WRV) –, auf die Ordnung des „Gemeinschaftslebens“ zielende Regelungen (Artt. 119 – 134) sowie Bestimmungen über „Religion und Religionsgesellschaften“ (Artt. 135 – 141 WRV), „Bildung und Schule“ (Artt. 142 – 150 WRV) und das „Wirtschaftsleben“ (Artt. 151 – 165 WRV). Angesichts dieses Regelungskonglomerats galten die Weimarer Grundrechte anders als die Frankfurter auch nicht als unmittelbar geltendes Recht, sondern bloß als Programmsätze, im Wesentlichen ohne spezifischen individuellen Rechtsschutz. Deren Verwirklichung würde im Wege der einfachen Gesetzgebung zu erfolgen haben. Man adaptierte auf diese Weise die tradierten Grundrechtsvorstellungen des Konstitutionalismus. Überhaupt beschränkte sich die Regelung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Gegensatz zu den eine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit vorsehenden §§ 125 ff. FRV im Wesentlichen darauf, nach Maßgabe eines Reichsgesetzes einen Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich zu errichten“ (Art. 108 WRV).

¹⁶ So die Pflicht der Eltern zur Erziehung ihrer Kinder (Art. 120 WRV), die Pflicht zur Übernahme von Ehrenämtern (Art. 132 WRV), die persönliche Dienstpflicht gegenüber Staat und Gemeinde, insbesondere Wehrpflicht (Art. 133 WRV), die Pflicht, zu den öffentlichen Lasten im Rahmen der eigenen Leistungsfähigkeit beizutragen (Art. 134 WRV), die allgemeine Schulpflicht (Art. 145 WRV), die Pflicht des Grundbesitzers zur Bearbeitung und Nutzung des Bodens (Art. 155 Abs. 3 WRV) und die Pflicht zum gemeinwohlverträglichen Gebrauch der eigenen geistigen und körperlichen Kräfte (Art. 163 Abs. 1 WRV).

V.

Die Gegenüberstellung der Frankfurter Reichsverfassung und des *Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949*¹⁷ ergibt – abgesehen von den grundsätzlichen staatsformbedingten Unterschieden (konstitutionelle Monarchie/Republik) immerhin äußerlich betrachtet einige bemerkenswerte Gemeinsamkeiten. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Grundrechtskatalog wie auch die Einklagbarkeit der einzelnen Grundrechte als subjektive Rechte bei deren Verletzung. Bei letzterer handelt es sich in der Sache um die im Grundgesetz verankerte Verfassungsbeschwerde. Überhaupt hätte das in § 126 FRV vorgesehene Reichsgericht fast die gleichen Zuständigkeiten gehabt wie heute das Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 GG.

Die staatsorganisatorischen Regelungen des Grundgesetzes sind indes in erster Linie einem Abgleich mit der letztendlich gescheiterten Weimarer Reichsverfassung geschuldet; lassen also kaum einen direkten Einfluss der Frankfurter Konstitution erkennen. War es etwa gemäß der Frankfurter Reichsverfassung der „Kaiser der Deutschen“, der allein das Deutsche Reich repräsentierte (§ 75 FRV), Chef der Regierung wie überhaupt der gesamten Reichsverwaltung war (§ 73 FRV) und über die bewaffnete Macht des Reiches verfügte (§ 83 FRV). So differenziert das Grundgesetz zwischen dem – vereinfacht ausgedrückt – die politische Kultur repräsentierenden Bundespräsidenten (Artt. 54 ff. GG) und dem die eigentliche politische Macht ausübenden Bundeskanzler als dem Regierungschef (vgl. insbes. Art. 65 GG). Hier bestehen eher Querverbindungen nach Weimar als nach Frankfurt. Kurzum: Es ging dem Verfassungsgeber des Grundgesetzes zuvörderst darum, die demokratisch-parlamentarische Regierungs- und Organisationsstruktur Weimars zu übernehmen, ohne deshalb auch die erheblichen Mängel – Stichworte wie „Notverordnungsrecht“ des Reichspräsidenten, destruktives Misstrauensvotum des Reichstages sollen genügen – zu akzeptieren. Das Grundgesetz ist also mitnichten – wie Gerd Roellecke¹⁸ meint – als „eine verbesserte Neuauflage der Paulskirchenverfassung“ zu verstehen.

VI.

Fazit: Aus der Gegenüberstellung der einzelnen gesamtdeutschen Verfassungen resultiert zumindest, dass es – um es mit einem Kenner der Frankfurter Reichsverfassung auszudrücken

¹⁷ BGBl. S. 1.

¹⁸ Juristenzeitung 2000, S. 113 (114).

– eine „Vollkontinuität“ zwischen der Frankfurter Reichsverfassung und den einzelnen späteren deutschen Verfassungen nicht gibt.¹⁹ Ich würde sogar so weit gehen, dass es nicht einmal eine wirkliche Teilidentität gibt. Dass die Paulskirchenverfassung gleichwohl immer wieder den einen oder anderen verfassungsstaatlichen Impuls für die späteren deutschen Verfassungen bis hin zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland gegeben hat, lässt sich aber schwerlich leugnen. Versuche der Wissenschaft, zu den Verfassungen des Norddeutschen Bundes, Deutschen Kaiserreiches, der Weimarer Republik und der Bundesrepublik Deutschland Traditionslinien zu ziehen, wirken konstruiert.

¹⁹ Kühne, *Die Reichsverfassung der Paulskirche*, 2. Aufl., 1998, S. 150.