

Christian Hillgruber

Souveränität der Nation?



*Schönbürger Gespräche
zu Recht und Staat*

Mohr Siebeck

Souveränität der Nation?



Christian Hillgruber

Souveränität der Nation?

Die politische und rechtliche Schlüsselfrage
der Revolution von 1848/49 oder:
Der lange deutsche Weg zur Anerkennung
der Volkssouveränität.

*Schönburger Gespräche
zu Recht und Staat*

Mohr Siebeck

Christian Hillgruber ist Professor für Öffentliches Recht und Direktor des Instituts für Kirchenrecht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

orcid.org/0000-0002-9015-4083

ISBN 978-3-16-164891-5 / eISBN 978-3-16-164892-2

DOI 10.1628/ 978-3-16-164892-2

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2025 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Martin Fischer, Tübingen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG,
Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Reinhard Mußnug

in freundschaftlicher Verbundenheit und Verehrung
herzlich zugeeignet

Inhalt

I. Einleitung	1
II. Die Spaltung der nationalen Verfassungsbewegung in Liberale und Demokraten	3
III. Die Spannungen zwischen Demokraten und Liberalen in der Heidelberger Versammlung und die unterschiedliche Haltung gegenüber dem Bundestag	5
IV. Die Perspektive einer Verständigungslösung	9
V. Die Debatten im Vorparlament	11
VI. Der „kühne Griff“ nach der politischen Macht im Namen der Volkssouveränität	16
VII. Der tiefere Grunddissens: Ganze oder geteilte Souveränität?	19
VIII. Das Ende aller Hoffnungen: Weder Republik noch konstitutionelle Monarchie	23
IX. Nachspiel: Von Frankfurt über Erfurt nach Berlin / Versailles	25
X. Weimar: Das Reich, das sind wir	29

XI. Bonn: Das Grundgesetz als Ausprägung des Prinzips der Volkssouveränität	33
Anmerkungen	35

I. Einleitung

Wer ist Träger der verfassunggebenden Gewalt? Wer legt die maßgebliche politische Grundordnung fest?

Diese, der Ordnungsentscheidung selbst vorgelagerte Frage nach der dafür zuständigen Instanz stellt sich in Verfassungskämpfen um eine grundlegende Neuordnung in aller Schärfe. In solchen Kämpfen sieht sich der bisherige, traditionelle Inhaber der verfassunggebenden Gewalt durch einen neuen Prätendenten herausgefordert, der diese Gewalt nun für sich selbst reklamiert und das bisherige Legitimationssubjekt aus seiner angestammten Rolle verdrängen will.

Dann aber steht Rechtsbehauptung gegen Rechtsbehauptung. Aus dem bis dato geltenden Verfassungsrecht heraus kann die Frage nicht abschließend beantwortet werden, weil sich die Fortgeltung dieses Verfassungsrechts gerade in Frage gestellt sieht. *Ernst-Wolfgang Böckenförde* spricht deshalb in Bezug auf die verfassunggebende Gewalt mit Recht von einem „Grenzbegriff des Rechts“, der in die Faktizität hereinragt.¹

Ob die bisherige Legitimationsgrundlage politischer Herrschaft noch weiter trägt oder ihren Platz für einer neuen, die bisherige ablösende räumen muss, lässt sich normativ nicht entscheiden. Der juristische Urgrund ist eine axiomatische Setzung, eine Dezision, die ihre legitimierende Wirkung nur solange entfaltet, wie sie nicht ernstlich und massiv bestritten wird.

In „constitutional moments“² wird die Rechtsfrage zur Machtfrage: Es kommt darauf an, ob der vom Herausforde-

rer erhobene neue Rechts- und Machtanspruch, aus der Sicht des ancien régime eine hochverräterische Anmaßung, sich durchzusetzen vermag und in verfassungsrechtlicher Diskontinuität ein neuer Anfang auf neuer Legitimationsgrundlage gemacht wird oder ob die alten Rechts- und Machträger sich und die überkommene Legitimation behaupten und so ihre Herrschaft fortsetzen können.

Die Revolution von 1848/49 war, wie im Folgenden näher dargestellt werden soll, in ihrem politischen und verfassungsrechtlichen Kern ein solcher Kampf um die Trägerschaft verfassungsgebender Gewalt, welche die deutsche Nation, repräsentiert durch die von ihr gewählte Nationalversammlung, erstmals für sich selbst beanspruchte und damit die überkommene monarchische Legitimität in Frage stellte: Volkssouveränität versus monarchisches Prinzip.

Die alte Ordnung sollte 1848/49 am Ende noch einmal die Oberhand behalten. Die Revolution scheiterte, das Prinzip der Volkssouveränität und ein daraus abgeleitetes Alleinentscheidungsrecht der Nationalversammlung über eine neue bundesstaatliche Verfassung Deutschlands vermochte gegen die überlegenen Kräfte der Beharrung noch nicht durchzudringen. Aber die Zeit monarchischer Alleinherrschaft war vorbei; es kam – rückblickend betrachtet als Übergangszustand erscheinend³ – zu einer Vereinbarungslösung, die die verfassungsgebende Gewalt Monarchen und Volk gesamthänderisch zuwies. Der lange deutsche Weg zur Anerkennung der Volkssouveränität sollte erst mit der Weimarer Reichsverfassung und – nach der verfassungslosen⁴ nationalsozialistischen Herrschaft – endgültig mit dem Grundgesetz seinen – vorläufigen – Abschluss finden, was hier nur skizziert werden kann.

II. Die Spaltung der nationalen Verfassungsbewegung in Liberalen und Demokraten

Als 1848 die Revolution ausbrach, war die nationale Verfassungsbewegung in Deutschland bereits in zwei Lager gespalten, in die der Liberalen und die der Demokraten oder in der Terminologie Ernst Rudolf Hubers: der radikalen Linken.

Was die beiden Lager trotz vieler – in der Gemeinsamkeit der Gegnerschaft gegen das bestehende politische System des Vormärz – gleichgerichteter Forderungen nach persönlicher und politischer Freiheit⁵ voneinander trennte, waren nicht nur die von den Demokraten geltend gemachten Gleichheitspostulate beim Wahlrecht, dem Zugang zur schulischen Bildung und in der Besteuerung sowie ihr sozialpolitischer Anspruch, das Missverhältnis von Kapital und Arbeit auszugleichen.⁶ Der Kern des Dissenses betraf vielmehr die Staats- und Regierungsform für den angestrebten einheitlichen deutschen Nationalstaat.

Die Demokraten reklamierten, auf dem Prinzip der Volkssouveränität insistierend, die gesamte Staatsgewalt für das als Einheit begriffene deutsche Volk und verlangten daher konsequent unter Beseitigung der überkommenen monarchischen Ordnung im Bund und in den Einzelstaaten; d.h. in Liquidation des monarchischen wie des föderalen Prinzips, die Verwandlung Deutschlands in eine einheitliche demokratische Republik, was nur durch einen revolutionären Akt zu bewerkstelligen war. Demgegenüber erstrebte der bürger-

liche Liberalismus „Freiheit in Ordnung“ und trat – aus Sorge vor einer Überwältigung durch revolutionäre demokratische Massen und aus Sorge vor einem demokratischen Absolutismus eines von der Linken beherrschten Parlaments – für den Fortbestand der Monarchie ein. Deren angebliches Gottesgnadentum wurde zwar abgelehnt und zurückgewiesen. Die Monarchie sollte aber aus Gründen der Stabilität der Ordnung und um der Gewaltenteilung willen – wenn auch konstitutionell eingehegt und beschränkt – erhalten bleiben.⁷ Für die Republikaner waren die Liberalen daher nur „Halbe“ und nur sie selbst „Ganze“, d.h. wirkliche Verfechter der demokratischen politischen Freiheit des Volkes.

III. Die Spannungen zwischen Demokraten und Liberalen in der Heidelberger Versammlung und die unterschiedliche Haltung gegenüber dem Bundestag

Der Grunddissens zwischen Demokraten und Liberalen trat schon auf der Heidelberger Versammlung vom 5. März 1848 zutage,⁸ auch wenn die abschließende Heidelberger Erklärung,⁹ die der einmütigen Entschlossenheit „in der Hingebung für Freiheit, Einheit, Selbständigkeit und Ehre der deutschen Nation“ Ausdruck verleiht und die Unaufschiebbarkeit der „Versammlung einer in allen deutschen Landen nach der Volkszahl gewählten Nationalvertretung“ betont, kein Wort darüber verliert.

In dieser Versammlung von 49 südwestdeutschen Liberalen und Demokraten – zwei weitere sollten die Abschlusserklärung unterzeichnen – hatten sich die Demokraten sogleich klar positioniert. *Friedrich Hecker* hatte die Forderung aufgestellt, die Nationalvertretung müsse „eine konstituierende“ sein, und *Gustav Struve* bereits erklärt, „sie könne und werde für Deutschland nur eine republikanische Verfassung proklamieren“. Dieser Ansicht waren indes andere entgegengetreten, am entschiedensten wohl *Heinrich von Gagern* aus Hessen-Darmstadt, der schon nach Heidelberg in der festen Absicht angereist war, dort „für das monarchische Prinzip gegen großen republikanischen Andrang einzutreten.“¹⁰ Auch *Friedrich Römer*, der Führer der liberalen Opposition in Württemberg, hatte, obwohl an und für sich überzeugter

Republikaner, sich aus pragmatischen Gründen – er hielt „für Deutschland die republikanische Regierungsreform noch nicht für ausführbar“ – für die Monarchie ausgesprochen. Der Kaufmann und Bankier *David Hansemann*, einer der bekanntesten liberalen Politiker in der preußischen Rheinprovinz, hatte, offenbar die belgische Verfassung von 1831 und die durch sie auf der Basis der Volkssouveränität aufgerichtete parlamentarische Monarchie vor Augen, den Unterschied zwischen der konstitutionellen Monarchie und der Republik klein geredet; er bestehe doch eigentlich nur darin, dass die erstere statt eines gewählten einen erblichen Präsidenten habe.

Da die ganz überwiegende Mehrheit die Heidelberger Versammlung ohnehin nicht für kompetent erachtete, bereits jetzt auch nur Vorentscheidungen zu treffen, und daher auch einen Antrag *Struves*, der auf die sofortige Etablierung einer provisorischen Regierung zielte, als revolutionären Akt ablehnte, verständigte man sich nach heftigem Streit in dieser Frage in einem dilatorischen Kompromiss darauf, die Entscheidung über die künftige Staats- und Regierungsform in die Hand der zu wählenden Nationalversammlung zu legen und zu deren Vorbereitung eine zweite größere Versammlung, das spätere Vorparlament einzuberufen.

Als das Gerücht die Runde machte, die Heidelberger Versammlung habe insgeheim die Gründung einer „deutschen Republik“ beschlossen, fühlten sich neun Teilnehmer, badische Landtagsabgeordnete, wohl aus Loyalität zu ihrem Landesherrn und in Treue zur Landesverfassung herausgefordert, dem mit einem im Heidelberger Journal vom 17. März 1848 veröffentlichten Dementi entgegenzutreten.¹¹

In der Einschätzung, ob die zu schaffende Nationalvertretung beim Bundestag platziert werden sollte, ob überhaupt der Deutsche Bund in neuer Verfassung eine Zukunft be-

schieden sein konnte, gingen die Meinungen in der Heidelberger Versammlung gleichfalls auseinander. Der Historiker *Georg Gottfried Gervinus* wollte den Bundestag jedenfalls nicht gänzlich ignoriert wissen und vertrat wohl den Standpunkt, eine Gesamtvertretung des deutschen Volkes „solle in Kooperation mit den Fürsten als verfassungsvereinbarende Versammlung fungieren“.¹² Während auch *Friedrich Daniel Bassermann*, Abgeordneter der badischen Zweiten Kammer, eine Zusammenarbeit mit den bestehenden Bundesinstitutionen vorschwebte und andere immerhin den Deutschen Bund aufrechterhalten wollten,¹³ fand der Vorschlag des Ordinarius *Carl Theodor Welcker*, eine Adresse allein an den Bundestag zu richten, keine Zustimmung.¹⁴ Zu stark waren nicht nur bei den Demokraten, sondern auch bei den Liberalen die Vorbehalte gegen diese reaktionäre Institution, von der es in der Heidelberger Erklärung denn auch heißt, „dass die traurigsten Erfahrungen über die Wirksamkeit der deutschen Bundesbehörde das Vertrauen zu derselben so sehr erschüttert haben, dass eine Ansprache der Bürger an sie die schlimmsten Mißklänge hervorrufen würde“. Stattdessen wurde die Überzeugung artikuliert, dass Einheit und Freiheit der deutschen Nation „im Zusammenwirken aller deutschen Volksstämme mit ihren Regierungen – so lange auf diesem Wege Rettung noch möglich ist – erstrebt werden müsse“. Zu diesem Zwecke wollte man darauf hinwirken, „dass baldmöglichst eine vollständigere Versammlung von Männern des Vertrauens aller deutschen Volksstämme zusammentrete, um diese wichtige Angelegenheit weiter zu berathen und dem Vaterlande wie den Regierungen ihre Mitwirkung anzubieten“. So sollten auf dem Weg der Legalität „Freiheit, Einheit und Ordnung“ zugleich errungen und bewahrt werden.

Die Absage an eigenmächtige revolutionäre Aktion¹⁵ stand aber unübersehbar unter dem Vorbehalt der Kooperations-

bereitschaft der Regierungen – „so lange auf diesem Wege Rettung noch möglich“ ist.¹⁶ Auch die Liberalen drohten also schon einmal vorsorglich mit der Revolution, um die Fürsten zu einer Zusammenarbeit mit ihnen zu bewegen. Das von ihnen im Vormärz als Grundlage der konstitutionellen Monarchie noch vertretene Vereinbarungsprinzip, d.h. eine gleichberechtigte Kooperation von Volk bzw. Parlament und Monarchen zwecks Ausbalancierung von Volkssouveränität und monarchischem Prinzip, gaben große Teile der Liberalen, wie sich zeigen sollte, nun allmählich zugunsten einer Lösung auf, die zwar auf Verständigung zielte und dafür bereit war, monarchische Wünsche zu berücksichtigen, ohne aber den einer zu wählenden Nationalversammlung vorbehaltenen, alleinigen Entscheidungsanspruch in Frage stellen zu lassen.¹⁷

IV. Die Perspektive einer Verständigungslösung

Die Schaffung eines deutschen Gesamtstaates mit Zustimmung der Regenten der deutschen Einzelstaaten auf der Basis einer im freiheitlichen Sinne revidierten Verfassung des Deutschen Bundes erschien im März 1848 nicht von vornherein ausgeschlossen.¹⁸

Die Einsetzung der liberalen Märzministerien zuerst in den kleineren und mittleren deutschen Staaten, dann nach dem Sturz Metternichs auch in Österreich und schließlich in Preußen als den beiden deutschen Führungsmächten, deutete als Konzession an die liberale und nationale Bewegung eine Kompromissbereitschaft auf Seiten der Monarchen an, die die Märzministerien für eine Vereinbarungspolitik nutzen wollten, und auch der Bund begab sich – sogar schon vor Auswechslung der Regierungsvertreter im Bundestag – auf den Weg der Verfassungsreform.

Am 8. März 1848 beauftragte die Bundesversammlung ihren politischen Ausschuss damit, „sich unverzüglich darüber zu äußern: auf welche Art und Weise die von ihr als unumgänglich nothwendig erkannte Revision der Bundesverfassung auf wahrhaft zeitgemäßer und nationaler Basis zu bewirken sey.“¹⁹ Der Ausschuss gelangte am 10. März 1848 zu der Überzeugung, dass es für den Erfolg der dem engeren Rat der Bundesversammlung nach Art. VII der Bundesakte obliegenden Vorbereitung einer Revision der Bundesverfassung unabweisbar sei, der Bundesversammlung und deren Ausschüssen einen begutachtenden Beirat aus „Männern,

die das allgemeine Vertrauen genießen, [...] an die Hand zu geben“ (sog. Siebzehnerausschuss).²⁰ Das war in der Sache nicht weit entfernt von der drei Tage zuvor erklärten Kooperationsbereitschaft der Heidelberger Versammlung.

Die Vorbereitung einer die Märzforderungen aufnehmenden organischen Fortentwicklung des Rechts des Deutschen Bundes durch Verfassungsreform²¹ entsprach im Ansatz durchaus den Vorstellungen großer Teile der liberalen Reformkräfte, während sich die Demokraten nur eine mit dem reaktionären Deutschen Bund vollständig brechende, revolutionäre Neugestaltung der staatsrechtlichen Verhältnisse Deutschlands vorstellen konnten und wollten. Die radikale Linke forderte „ein Parlament aus dem Volke und für das Volk! Dieses sei des einigen Deutschlands gesetzgebender Körper und die Fürstlichen Regierungen mögen seine Beschlüsse vollziehen.“²²

Die Heidelberger Versammlung setzte einen Siebener-Ausschuss ein, der damit beauftragt wurde, „hinsichtlich der Wahl und der Einrichtungen einer angemessenen Nationalvertretung Vorschläge vorzubereiten“ und alsbald zu der bereits erwähnten „vollständigeren Versammlung von Männern des Vertrauens aller deutschen Volksstämme“ einzuladen.²³

In diesen Siebener-Ausschuss waren nur liberale Anhänger einer Reformlösung und keine Republikaner gewählt worden, was sich in dem – wohl von *Welcker* verfassten – Programm des Siebener-Ausschusses vom 12. März 1848²⁴ deutlich niederschlug, das die Einsetzung eines Bundesoberhaupts mit verantwortlichen Ministern forderte und vorsah, dass der „Beschuß der Einberufung der konstituierenden Nationalversammlung [...] durch die mit Vertrauensmännern verstärkten Bundesbehörden“ erfolgt.