

# DIE ENTWICKLUNGSGESCHICHTE DER MENSCHENRECHTE UND DIE WESENTLICHEN GEHALTE DER PAULSKIRCHENVERFASSUNG<sup>1</sup>

MARTIN ZACKOR

## I. DIE ENTWICKLUNGSGESCHICHTE DER MENSCHENRECHTE

Zu Beginn der Neuzeit verlagerte sich allmählich die einheitliche Macht vom Reich hin zu den Einzelstaaten. Aufgrund dieses Prozesses kam es zu Machtzugeständnissen, von der primär die Fürsten profitierten, gleichzeitig erlangten aber auch die einzelnen mittelbar Freiheiten, die zwar noch keine Menschenrechte darstellten, aber zumindest Vorläufer bildeten. Langsam entwickelten sich mit den Verfassungen auch subjektive Rechte der einzelnen, die sich immer deutlicher herauskristallisierten; bis sie schließlich zwingende Elemente der Verfassungen (normativer Verfassungsbegriff) wurden, die heute den wichtigsten Bestandteil jeder Verfassung ausmachen.

Zu Beginn der Neuzeit gab es noch keine Menschenrechte, wohl aber eine gewisse Schutzpflicht des Herrn gegenüber seinen Untergebenen, so daß ein Schutzverhältnis bestand. Subjektive Rechte wurden aber kaum gewährt, der Schutz richtete sich vielmehr nach außen, aber nicht gegen den Herrscher. Mit der von *Martin Luther* eingeleiteten Reformation (1517: Veröffentlichung der 95 Thesen) zerbrach der Universalismus der katholischen Kirche, was sich im Augsburger Reichsabschied (1555) manifestierte. *Luther* sprach sich unter anderem für die Abhaltung von Synoden aus, in denen das Volk direkt über religiöse Themen entscheiden konnte. Hier bildeten sich die Wurzeln des Parlamentarismus und der Demokratie, so daß sich dort politische Grundrechte zu entwickeln begannen. Dabei ist zu beachten, daß in diesem Fall ein religiöses Fundament vorlag – später wandelte sich dieser religiöse Streit aber in ein europäisches Kräfteressen, da Religion und (politische) Macht eng miteinander verbunden waren (vgl. Religionskriege).

Der Augsburger Religionsfriede erkannte die Lutheraner erstmals als gleichberechtigte Religionsgemeinschaft an, so daß Ansätze einer Religionsfreiheit zu erblicken sind. Ebenso konnten einzelne aus ihren Regionen auswandern, wenn sie die Konfession ihres Landesherrn nicht teilten („*cuius regio, eius religio*). Hier entwickelte sich eine Art Freizügigkeit. Bei diesen Entwicklungen waren die Freiheiten aber noch weit von Menschenrechten im heutigen Sinn entfernt.

Durch die (eingeschränkte) Appellationsmöglichkeit zum 1495 eingerichteten Reichskammergericht entwickelten sich die Grundzüge zu den heutigen Justizgrundrechten.

Im folgenden Zeitalter des Absolutismus (ungefähr Mitte des 16. Jh. – 1800) entstand auf dem europäischen Kontinent die uneingeschränkte Macht (Souveränität) des Herrschers, die teilweise fürsorglich gegenüber den Untertanen auftrat, aber im Sinne des Absolutismus gerade keine subjektiven Rechte des einzelnen gegenüber dem Herrscher gewährte.

Die Ausnahme bildete (wie früher) die religiöse Toleranz des Herrschers gegenüber anderen Konfessionen, die sich besonders ausgeprägt im „aufgeklärten Absolutismus“ (ab 1740) zeigten. Diese Freiräume gegenüber dem Herrscher waren nur Freiheiten, die den einzelnen eingeräumt wurden, sie stellten aber keine Rechte gegen den Herrscher dar, die eingefordert werden konnten. Der Herrscher war nämlich „*legibus solutus*“ und nur dem natürlichen und göttlichen Recht bzw. der Vernunft unterworfen. Gerade hier zeigt sich auch, daß die religiöse Freiheit sich als erste entwickeln konnte.

In England entstand dagegen bereits 1215 mit der Magna Charta ein Ansatz hin zur Mitbestimmung der Barone und später der des Parlaments gegenüber dem Monarchen. 1627 folgte

---

<sup>1</sup> Hierbei handelt es sich um eine Klausur, die im Rahmen der Vorlesung „Verfassungsgeschichte der Neuzeit“ von Prof. Dr. Gerhard Robbers an der Universität Trier im Wintersemester 1996/1997 gestellt wurde. © Martin Zackor 1997. Alle Rechte vorbehalten.

die „Bill of Rights“ die die „rights of the Englishman“ deklarierte, wobei die sich entwickelnden Menschenrechte damals als Rechte der Engländer, d.h. der Untertanen und nicht als der aller Menschen, verstanden wurden (später folgte die Ausdehnung auf alle Untertanen). Allerdings stellte sie noch keinen Menschenrechtskatalog dar, sondern eine Bitte an den König, bereits bestehende Rechte zu bestätigen. Nach dem englischen Bürgerkrieg bildete sich unter *Cromwell* erstmals der Begriff „constitution“, die Verfassung war als Fundament der Menschenrechte eine zwingende Voraussetzung (1679: Habeas corpus-Akte).

*John Locke* (1632 – 1704) entwickelte neben seinen staatsrechtlichen Theorien auch die Auffassung der „fundamental rights“: life, liberty and estate. Er bildete damit wichtige Grundgedanken, die sich in der anglo-amerikanischen Verfassungsgeschichte realisierten, und auf den europäischen Kontinent mit der Französischen Revolution (1789) auch Fuß fassen konnten. Erstmals gewährte nach der „Declaration of Rights“ in England (1689) die „Virginia Bill of Rights“ (1776) wichtige Untertanenrechte, z.B. Eigentum, Religions- und Glaubensfreiheit (eingeschränkt; aber auch Zufluchtsort für in Europa religiös Verfolgte). Sehr intensiv war die Entwicklung in den amerikanischen Kolonien, da dort die Trennung von Europa und dessen Herrschafts- und Verfassungsverständnissen eine „freie“ Entwicklung möglich war (vgl. fehlende Mitwirkungsmöglichkeiten an politischen Entscheidungen in England).

1776 erfolgte die Unabhängigkeitserklärung, 1783 die amerikanische Unabhängigkeit. Die amerikanische Verfassung trat 1789 in Kraft, die erstmals von Bürgern ausgearbeitet und nicht mit Fürsten/Königen ausgehandelt worden war. 1791 folgten in den 10 amendments die Menschenrechte (Eigentum, Meinungsfreiheit, Glaubensfreiheit, Menschenwürde), die in den folgenden Jahren für Europa Vorbildcharakter hatten. Freilich waren diese „Menschenrechte“ von den heutigen noch weit entfernt, da z.B. die schwarzen Sklaven keinen Menschen im Sinne der Verfassung waren. Verglichen mit der damaligen Zeit waren diese Rechte, wie die ganze amerikanische Verfassung auch, aber einmalig.

Nachdem das Zeitalter des Absolutismus durch die Französische Revolution (1789) seinem Ende entgegen ging, entwickelten sich auch in Europa intensiv Menschenrechte. Durch den Sturz des alten Herrschaftsapparats und der Ausarbeitung einer neuen Verfassung wurde am 26.08.1789 die Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte verkündet. Als Vorbild diente die amerikanische Verfassung. Allerdings wich das Verständnis dieser Rechte von der heutigen Auffassung ab: Menschenrechte waren die Rechte, die alle Menschen von Geburt an besaßen und die unveräußerlich waren (Naturrecht), während die Bürgerrechte die Rechte darstellten, die als Gesetze von Menschen erlassen worden waren und außerdem nur für die Untertanen galten (Untertanenrechte).

Mit der Herrschaft *Napoléons* und der sich anschließenden Restauration fand in der Entwicklung der Menschenrechte ein Rückschritt statt, da die alten Herrscher wieder eingesetzt wurden und somit Parlamente als Ausgangsbasis für parlamentarische Gesetzgebung und Volkssouveränität vorläufig sich nicht durchsetzen konnten. Zu Beginn des 19. Jh. entwickelte sich aber aus dem Bürgertum der Liberalismus, es entstanden unter diesem Eindruck Verfassungsbewegungen, die auch die Entwicklung der Menschenrechte maßgeblich gestalteten.

Nachdem der Deutsche Bund als Ergebnis des Weimarer Kongresses (1815) gegründet worden war, sollte die neu gebildete Bundesversammlung in den Einzelstaaten dafür sorgen, daß landständische Verfassungen durchgesetzt wurden.

In der Zeit von 1814 – 1820 fand die erste Welle von Verfassungsgebungen mit dem Süddeutschen Konstitutionalismus statt (Baden, Bayern, Hessen-Nassau, Württemberg). Bis auf die württembergische Verfassung waren alle oktroyierte Verfassungen, d.h. die Fürsten gewährten aus Gnade Rechte, an die sie nicht gebunden waren und die sie auch wieder entziehen konnten. Nur in Württemberg wurde eine Verfassung vertraglich zwischen Fürst und Volk ausgehandelt. Hier zeigte sich erstmals die Universalität der Grundrechte, die für alle galten und so erstmals eine Gleichheit der Untertanen (im Gegensatz zum durch Privilegien und Stände geprägten Mittelalter) entstand.

Die zweite Welle der Verfassungsgebungen fand 1831-1833 mit dem Norddeutschen Konstitutionalismus statt.

Als Höhepunkt entwickelte sich die dritte Welle: die Revolution von 1848/49. Die alten Mächte gaben den Unruhen relativ schnell nach und ernannten liberale Minister. Im März 1848 kamen dann diese Menschen zum Vorparlament in Frankfurt zusammen, um Wahlen zur verfassungsgebenden Nationalversammlung zu organisieren. Neben der deutschen Einheit waren Grundrechte und parlamentarische Gesetzgebung (Volkssouveränität) die Hauptziele der Revolution von 1848/49. Die Nationalversammlung tagte in der Paulskirche und arbeitete eine Verfassung aus. Bezeichnenderweise wurde der *erste* Teil der Verfassung, der die Grundrechte enthielt, verabschiedet und Ende 1848 in Kraft gesetzt. Dieser Teil war die erste Verfassung, die in ganz Deutschland gelten sollte und erstmals effektive Menschenrechte enthielt. Der zweite Teil (Staatsorganisation) der Verfassung wurde nie verabschiedet, da keine dritte Lesung stattfand und *Friedrich Wilhelm IV.* die Kaiserkrone ablehnte (28.03.1849) und somit die Revolution von 1848/49 zum Scheitern verurteilte.

Damit war auf Reichsebene eine einheitliche Verfassung gescheitert. Nachdem 1866 der Deutsche Bund von Preußen aufgelöst wurde, folgte der Norddeutsche Bund als Vorläufer des Deutschen Reiches. Die Verfassung des Deutschen Reiches (1871) besaß keinen Grundrechtsteil. Dies lag nicht an einer etwaigen Grundrechtsfeindlichkeit von Bismarcks, sondern vielmehr daran, daß dies auf Reichsebene nicht durchgesetzt werden konnte: Es existierte nur ein Bundesstaat und die Verfassungen der einzelnen Länder garantierten nur ihren Untertanen Untertanenrechte (es gab allerdings einfachgesetzliche Grundrechtsverbürgungen wie z.B. die Gewerbefreiheit).

Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 war erstmals eine Verfassung, die vom Rat der Volksbeauftragten als direkt vom Volk gewählter Vertreter entworfen wurde. Zum ersten Mal konnten Frauen aktiv wählen und mitgestalten, das Wahlalter wurde von 25 auf 20 Jahre herabgesetzt. Jetzt war endgültig die Volkssouveränität als Basis für echte Menschenrechte durchgesetzt worden. Im Gegensatz zur Verfassung von 1848/49 verloren die Grundrechte allerdings an symbolischer Bedeutung, da sie erst im zweiten Teil der Weimarer Reichsverfassung aufgeführt wurden. Außerdem existierten neben den Grundrechten auch Grundpflichten. Entscheidend war aber, daß diese Rechte nur als Programmsätze gedacht waren. Inhaltlich stimmten diese Grundrechte mit denen des Grundgesetzes weitgehend überein, ihre Durchsetzbarkeit war aber längst nicht so effektiv – was aber eine entscheidende Rolle spielt: Programmsätze sind keine subjektiven Rechte des einzelnen gegenüber dem Staat.

Unter der Diktatur der Nationalsozialisten wurden Grundrechte völlig abgeschafft. Im Grundgesetz (1949) stehen die Grundrechte an erster Stelle und verpflichten den Staat unmittelbar (Art. 1, 19 IV, 200 GG), was bewußt aus den Erfahrungen der deutschen Verfassungsgeschichte so durchgesetzt wurde. Sie sind heute in Menschen- und Deutschenrechte eingeteilt, teilweise gewähren Landesverfassungen eigene (zusätzliche) Grundrechte (hier leben die früheren Untertanenrechte weiter). Die Grundrechte können von dem einzelnen effektiv durch Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden. Sie stellen somit keine bloßen Programmsätze, sondern höchstes Verfassungsrecht dar und bilden damit den Abschluß der Entwicklung der Menschenrechte (als subjektive Leistungs-, Abwehr- und Teilhaberechte des Bürgers gegen den Staat).

## **II. DIE WESENTLICHEN GEHALTE DER PAULSKIRCHENVERFASSUNG**

Die Paulskirchenverfassung entstand als Ergebnis (vorläufig bzw. nur kurzzeitig) der Revolution von 1848/49. Sie war in zwei Teile gegliedert, von denen der erste einen Grundrechtskatalog (sowie Schaffung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit und eine Art von Verfassungsbeschwerde) umfaßte, der ab August 1848 beraten und am 21.12.1848 verabschiedet wurde und in Kraft trat. Erstmals galten Grundrechte universal und betonten die Gleichheit der Menschen. Die Ausarbeitung des Grundrechtskatalogs stellte die wichtigste

Errungenschaft der Revolution bzw. Verfassung von 1848/49 dar (neben den weiteren Zielen der Deutschen Einheit und der parlamentarischen Gesetzgebung (Volkssouveränität)), auch wenn die Revolution letztlich doch scheiterte.

Der zweite Teil der Verfassung befaßte sich mit den staatsorganisatorischen Aspekten, der aber nur das Stadium der zweiten Lesung erreichte. Am 28.05.1849 wählte die vom Volk gewählte verfassungsgebende Nationalversammlung (Wahlen wurden durch das Vorparlament organisiert) *Friedrich Wilhelm IV.* zum Kaiser, wobei die Abstimmung deutlich machte, daß die Entscheidung durch die vielen Enthaltungen nicht wirklich vom Parlament getragen wurde.

Da die Verfassung/Revolution versuchte, sowohl die monarchischen Aspekte/Souveränität der Fürsten zu erhalten, als auch die Volkssouveränität mit ihr zu vereinbaren, war sie von einer gewissen Halbheit gekennzeichnet. Die Abgeordneten vertraten keine revolutionären, sondern liberal-konservative Gedanken. An der Spitze des Reiches sollte ein Monarch stehen, so daß als Staatsform die konstitutionelle Monarchie gewählt wurde. Die Ablehnung der Krone machte aber den Widerspruch deutlich: Der König verstand sich als von Gottes Gnaden bestimmt, eine Legitimation durch das Volk war ihm fremd und dazu wollte er sich auch nicht erniedrigen lassen, so daß er aus diesen Motiven ablehnte. Damit war das Werk der Nationalversammlung gescheitert, die Souveränität der Fürsten hatte sich durchgesetzt. Die Abgeordneten verließen Frankfurt am Main und ein Rumpfparlament tagte in Stuttgart, bis es gewaltsam aufgelöst wurde.

Die europäische Zurückhaltung (der anderen Staaten) bewies, daß diese Verfassung nicht akzeptiert wurde. Nach dem Scheitern der Verfassung lebten die alten aufkotroyierten Verfassungen wieder auf, die einzelnen Staaten wurden wieder gestärkt.

Durch die kleindeutsche Lösung wurde Österreich aus der Reichseinheit ausgeklammert. Mit dem Versuch, eine Deutsche Einheit zu erreichen und die Zersplitterung des Reiches zu beenden, war die verfassungsgebende Nationalversammlung gescheitert. Es zeigte sich, daß die einzelnen Staaten mit ihrer Macht dominierten und ein einheitliches Parlament des Volkes nicht erwünscht war (von Seiten der Fürsten). Erst mit der Vormachtstellung Preußens konnte 1871 diese Einheit verwirklicht werden. Das Ziel der parlamentarischen Gesetzgebung bzw. der Volkssouveränität realisierte sich erst 1919 mit der Weimarer Reichsverfassung. In der verfassungsgebenden Nationalversammlung zeichneten sich zum ersten Mal in Deutschland eine unterschiedliche Willensbildung der Bürger ab, was Ende des 19. Jh. dann zur Bildung von Parteien führte.

Von den Verfassungszielen konnten nur der Grundrechtskatalog realisiert werden, der allerdings in seiner Wirkung auf die Folgezeit ausstrahlte.