

Verfassungsrechtlicher Modernisierungsbedarf in Baden und Württemberg im 19. und frühen 20. Jahrhundert

von
DETLEV FISCHER

I. Einleitung

Der Beitrag befasst sich in erster Linie mit dem Modernisierungs- und Reformbedarf der beiden Verfassungen von 1818 und 1819 anhand einer chronologischen Abfolge, wobei der Schwerpunkt auf Baden liegt. Hierbei ist der Frage nachzugehen, wie die Verfassungen während ihrer langen Geltungsdauer praktiziert wurden und welche Impulse von ihnen ausgingen. Auch ist zu berücksichtigen, welche weitreichenden Umwälzungen im politischen Alltag sowie bei der Entwicklung der Lebensbereiche sich in diesem Zeitraum zugetragen haben. Die Schlagworte Eisenbahn, Kommerz und Industrialisierung stehen für die damit verbundene Beschleunigung und Modernisierung der Gesellschaft¹. Dies alles lässt sich auf staatsrechtlicher Ebene mit dem Begriff der Verfassungswirklichkeit umschreiben. „Verfassungsgeschichte ist die Geschichte der Verfassungswirklichkeit“, wie es der Verfassungshistoriker Ernst Rudolf Huber² (1903–1990) vor mehr als 50 Jahren prägnant formulierte³.

Der Blick auf die Verfassungswirklichkeit gibt zugleich auch Antwort auf den Modernisierungsbedarf. Hierbei wird sich einerseits zeigen, dass auf dringende Reformmaßnahmen, obwohl ihr Bedürfnis als solches bekannt und auch vielfach anerkannt worden war, allzu lange gewartet werden musste. Als Beispiel sei für Baden der lange Weg zur Unabhängigkeit der Justiz im Bereich der Untergerichte genannt, für Württemberg die Umwandlung der Zweiten Kammer in eine reine Volksvertretung. Für beide Verfassungen stellte sich recht früh die Frage nach der Einführung des direkten Wahlrechts, was in Baden aber erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts verwirklicht wurde. Andererseits kann anhand der liberalen Ära in Baden (1860–1866) auch aufgezeigt werden, dass mitunter die Verfassungswirklichkeit dem Text der Verfassung vorauszuweichen vermag. Abschließend wird die Zeitenwende von 1918/19 in den Blick genommen, als versucht wurde, den entstandenen Modernisierungstau durch neue Verfassungskonzepte reichsweit sowie in Baden und Württemberg aufzulösen.

¹ Thomas NIPPERDEY, *Deutsche Geschichte, 1800–1866, Bürgerwelt und starker Staat*, München 1983, S. 345.

² Zu Ernst Rudolf Huber, dem einstigen Starjuristen des Verfassungsrechts in der NS-Diktatur und seinem späteren Läuterungswerk, der siebenbändigen *Deutschen Verfassungsgeschichte* seit 1789, Ewald GROTHE (Hg.), Ernst Rudolf Huber, *Staat – Verfassung – Geschichte*, Baden-Baden 2015.

³ Ernst Rudolf HUBER, *Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 3, Stuttgart 1966, Vorwort, S. V.

II. Die Unabhängigkeit der Justiz im Bereich der Untergerichte

Der erste hier zu behandelnde Problembereich betrifft die Unabhängigkeit der Justiz, und zwar im Bereich der Untergerichte. Damit sind die Amtsgerichte gemeint. Hier gibt es im Verfassungsvergleich der beiden konstitutionellen Monarchien von Baden und Württemberg einen Befund, der Baden keineswegs den Status eines Musterlandes zukommen lässt.

Württemberg führte noch vor Inkrafttreten der Verfassung von 1819 die Trennung der Justiz von der Verwaltung konsequent mit dem 4. Organisationsedikt vom 31. Dezember 1818 auf allen Ebenen durch: Das Obertribunal in Stuttgart als oberste Instanz, darunter – in der Mittelstufe – vier Kreisgerichte und auf der untersten Ebene die Amtsgerichte⁴. Mit dieser Trennung ging Württemberg nicht nur Baden, sondern auch vielen anderen Staaten des Deutschen Bundes in der Verwirklichung der Unabhängigkeit der Justiz und damit des Rechtsstaats weit voraus⁵. Wie zur damaligen Zeit in vielen deutschen Staaten war in Baden die unterste Gerichtsinstanz mit der untersten Verwaltungsbehörde organisatorisch wie auch personell verknüpft und wurde vielfach als Amt bezeichnet. Hieraus erwuchs auch die nachmalige Bezeichnung für diese Gerichtsinstanz: Amtsgericht⁶. Im württembergischen Verwaltungswesen wurde das Amt als Oberamt bezeichnet, somit schuf das Organisationsedikt 64 Oberamtsgerichte mit Oberamtsrichtern⁷. Der Sache nach handelte es sich aber um Amtsgerichte. Mit dieser Reform wurde die durch das Justizreskript von 1811 geschaffene untere Gerichtsinstanz verselbständigt und damit der Grundsatz der Gewaltentrennung, wie sie kurze Zeit später auch in die Verfassung von 1819 aufgenommen wurde, umgesetzt⁸. § 93 der württembergischen Verfassungsurkunde bestimmte: *Die Gerichte, sowohl die bürgerlichen, als die peinlichen, sind innerhalb der Grenzen ihres Berufes unabhängig.*

Anders verlief dagegen die Entwicklung in Baden. Auch hier gab es, begründet durch das maßgeblich von Friedrich Brauer⁹ (1754–1813) konzipierte erste Organi-

⁴ Karl WELLER/Arnold WELLER, *Württembergische Geschichte im südwestdeutschen Raum*, Stuttgart 1975, S. 229; Bernd WUNDER, *Die Entstehung des modernen Staates in Baden und Württemberg*, in: *Baden und Württemberg im Zeitalter Napoleons*, hg. vom Württembergischen Landesmuseum Stuttgart, Bd. 2, Stuttgart 1987, S. 103–120, hier S. 111; Ernst HOLTHÖFER, *Ein deutscher Weg zu moderner und rechtsstaatlicher Gerichtsverfassung. Das Beispiel Württemberg*, Stuttgart 1997, S. 42–45.

⁵ Bernd WUNDER, *Die Entstehung des modernen Staates in Baden und Württemberg*, in: *Baden und Württemberg* (wie Anm. 4), S. 103, 111.

⁶ Detlev FISCHER, *150 Jahre Badische Amtsgerichte*, Karlsruhe 2007, S. 7 f.; Reinhard MUSSGNUMG, *Die badische Ämterjustiz. Die Achillesferse des badischen Rechtsstaats*, in: Christian HATTENHAUER/Klaus-Peter SCHROEDER (Hgg.), *200 Jahre Badisches Landrecht von 1809/1810*, Frankfurt a. M. 2011, S. 17–36, hier S. 17.

⁷ Ortwin HENSSLER, *100 Jahre Gerichtsverfassung, Oberlandesgerichte Karlsruhe und Stuttgart*, Villingen-Schwenningen 1979, S. 28.

⁸ HOLTHÖFER (wie Anm. 4) S. 42 f.

⁹ Hierzu Christian WÜRTZ, *Johann Niklas Friedrich Brauer (1754–1813). Badischer Reformator in napoleonischer Zeit*, Stuttgart 2005; DERS. *Johann Niklas Friedrich Brauer (1754–1813)*,

sationsedikt von 1803, die Einteilung in ein Oberhofgericht als oberste Instanz, zunächst in Bruchsal angesiedelt, ab 1810 in Mannheim¹⁰. Als Mittelinstanz wurden drei Hofgerichte in Mannheim, Rastatt und Meersburg eingerichtet, 1807 wurde ein Hofgericht in Freiburg i. Br. eröffnet, das auch für die Aufgaben des Hofgerichts Meersburg zuständig wurde¹¹. 1813 wurde schließlich ein viertes Hofgericht wieder in Meersburg eingerichtet, das 1837 nach Konstanz verlegt wurde¹². Die unterste Instanz wurde hingegen nicht verselbständigt; sie verblieb im Amt¹³.

Auch mit dem Inkrafttreten der Verfassung vom 22. August 1818 änderte sich an dieser Sachlage nichts, obgleich dessen § 14 anordnete: *Die Gerichte sind unabhängig innerhalb der Grenzen ihrer Competenz*. Damit war die richterliche Unabhängigkeit im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit bereits ansatzweise anerkannt und aus dieser Verfassungsbestimmung konnte mit gutem Recht auch abgeleitet werden, dass die Untergerichte aus dem Verwaltungsbereich auszugliedern waren und einen eigenständigen Status als Gericht zu erhalten hatten.

Bereits in der Eröffnungssitzung des ersten Landtags im Gartensaal des Karlsruher Residenzschlosses am 22. April 1819 wies der Abgeordnete Freiherr Ludwig von Liebenstein¹⁴ (1781–1824) als Sprecher der Zweiten Kammer darauf hin, es müssten noch wesentliche Forderungen als unentbehrliche Grundlagen einer freisinnigen Verfassung verwirklicht werden. Hierzu zählte für ihn insbesondere die strikte Trennung von Justiz und Verwaltung im Bereich der Untergerichte. Liebenstein, ein Mann der Praxis, wusste, wovon er sprach. 1812 war er nach vorheriger Tätigkeit in Hornberg zum Oberamtsmann in Lahr bestellt worden und kannte daher Verwaltung und Justiz in der Eingangsinstanz in allen ihren Ausprägungen. Er sollte bald als Führer der freisinnigen Partei einer der maßgeblichen Köpfe der liberalen Opposition in der Zweiten Kammer werden. Als „badischer Mirabeau“¹⁵ setzte er sich leidenschaftlich für die

der Schöpfer des Badischen Landrechts, in: HATTENHAUER/SCHROEDER, Landrecht (wie Anm. 6), S. 37–50.

¹⁰ Reiner HAEHLING VON LANZENAUER, Zur Geschichte des Oberlandesgerichts Karlsruhe, in: Werner MÜNCHBACH (Hg.), Festschrift 200 Jahre Badisches Oberhofgericht – Oberlandesgericht Karlsruhe, Heidelberg 2003, S. 3–22, hier S. 4; WÜRTZ, Brauer, Badischer Reform (wie Anm. 9), S. 139.

¹¹ Josef Alfons MACKERT, Von der peinlichen Prozedur zum Anklageprozeß. Ein Beitrag zur Geschichte der Gerichtsorganisation und des Strafprozesses im Großherzogtum Baden 1803 – 1879, in: Karl Siegfried BADER (Hg.), Baden im 19. und 20. Jahrhundert. Verfassungs- und verwaltungsgeschichtliche Studien, Karlsruhe 1950, S. 101; WÜRTZ, Brauer, Badischer Reform (wie Anm. 9), S. 208, 219.

¹² MACKERT, Prozedur (wie Anm. 11), S. 102; Hans-Wolfgang STRÄTZ, 175 Jahre Hof- und Landgericht Konstanz, Konstanz 1988, S. 44.

¹³ Zur damaligen Rechtspflege in den badischen Ämtern anschaulich Reiner HAEHLING VON LANZENAUER, Der badische Jurist Reichlin von Meldegg und seine Zeit, Karlsruhe 2019.

¹⁴ Hierzu Franz SCHNABEL, Ludwig von Liebenstein, ein Geschichtsbild aus den Anfängen des süddeutschen Verfassungslebens, Karlsruhe 1927.

¹⁵ Die Bezeichnung Mirabeau für von Liebenstein findet sich bei Heinrich HANSJAKOB, In der Residenz, Erinnerungen eines badischen Landtagsabgeordneten, Freiburg i. Br. 51967, S. 25; Franz SCHNABEL spricht vom badischen Mirabeau in seiner Monographie zu Liebenstein (wie Anm. 14), passim; ebenso MACKERT (wie Anm. 11), S. 125.

Grundsätze des modernen Rechtsstaats ein. Eine der ersten Motionen, eingebracht von Liebenstein in der ersten Landtagssession am 30. April 1819, betraf die Bildung eigenständiger Untergerichte, losgelöst von der Verwaltungsinstanz. Als brillanter Redner und herausragender Praktiker legte Liebenstein sein gut durchdachtes System einer eigenständigen Justiz dar und forderte das Ende der Pascha-Wirtschaft der Amtleute auf dem Gebiet der Rechtspflege. In der Folgezeit engagierte sich Liebenstein wiederholt für die von ihm für vordringlich gehaltene Reform. 1821 legte er dem konservativen Staatsminister Wilhelm Freiherr von Berstett¹⁶ (1769–1837) seine erste Denkschrift vor, auch sie betraf die Trennung der Justiz von der Verwaltung. Seine Hoffnung, die Leitung des obersten Justizdepartements übertragen zu erhalten und damit federführend die Justizreform gestalten zu können, zerschlug sich jedoch. Der Liberale Liebenstein geriet immer mehr ins Abseits und war zuletzt als Direktor des Murg- und Pfinkreises mit Amtssitz in Durlach tätig. Sein früher Tod am 26. März 1824 in Durlach schwächte die reformerischen Kräfte in Baden entscheidend¹⁷.

Liebensteins justizpolitische Grundforderung sollte in den nachfolgenden Landtagen allerdings immer wieder erneuert werden. Eine Reform, die rechtsstaatlichen Anforderungen gerecht wurde, kam, trotz vielfältiger Anläufe, gleichwohl nicht zustande. Es lag in den 1830er Jahren auch daran, dass zwar erwogen wurde, die justizorganisatorischen Maßnahmen der Verselbständigung der Amtsgerichte mit der Reform des Zivilprozesses zu verbinden, was dann aber wieder fallen gelassen wurde. Mit größtem Aufwand unter maßgeblicher Beteiligung von Johann Georg Duttlinger¹⁸ (1788–1841) und Karl Joseph Anton Mittermaier¹⁹ (1787–1867) wurde dann in den 1840er Jahren die Reform der Strafgerichtsbarkeit und auch der Gerichtsverfassung unter Einführung von Schwurgerichten in Angriff genommen und entsprechende Gesetze erlassen²⁰. Die dringend gebotene Verselbständigung der Amtsgerichte wurde in diesem Regelwerk gleichfalls angeordnet²¹. Da diese große Justizreform auch die Errichtung entsprechender Gerichtsgebäude verlangte, sah die 1845 verabschiedete Reform eine Übergangsfrist von vier Jahren vor, um sämtliche organisatorischen Maßnahmen durchführen zu können²². Das Inkrafttreten des Gesetzes wurde dann aber in Hinblick auf die Revolution von 1848/49 erneut verschoben. Johann Baptist Bekk²³ (1797–1855), langjähriges Mitglied der Gesetzeskommission und der Zweiten Kammer, beklagte sich 1851 darüber, die badische Mairevolution von 1849

¹⁶ Hierzu Anton RITTHALER, Berstett, Wilhelm Ludwig Leopold Reinhard Freiherr von, in: NDB 2 (1955), S. 148.

¹⁷ FISCHER, Badische Amtsgerichte (wie Anm. 6), S. 10 f.

¹⁸ Hierzu René BLOY, Johann Georg Duttlinger als Kriminalist, Heidelberg 1990.

¹⁹ Hierzu Klaus-Peter SCHROEDER (Hg.), Carl Joseph Anton Mittermaier 1787–1867, Ubstadt-Weiher 2009.

²⁰ Gesetz über die Gerichtsverfassung vom 6.3.1845, GVBl. 1845, S. 307; Strafprozessordnung vom 6.5.1845, GVBl. 1845, S. 319.

²¹ § 1 GVG 1845, hierzu MUGNUG, Ämterjustiz (wie Anm. 6), S. 33 f.

²² Konrad SCHALL, Gerichtsbaugeschichte 1803 bis 1918 im Spiegel von Gerichtsverfassung und Prozeßordnungen dargestellt am Beispiel Badens, Freiburg i. Br. 1994, S. 58–60.

²³ Hierzu Friedrich von WEECH, Johann Baptist Bekk, in: BB 1, S. 61–69.

habe die vom Gesetzgeber zum 1. Juli 1849 beschlossene Trennung der Justiz von der Verwaltung verhindert. Tatsächlich lag es aber anders: Eine der Revolutionsforderungen betraf gerade die vollständige Trennung der Justiz von der Verwaltung²⁴.

Erst 1857, unter der Regentschaft des jungen, liberal gesinnten Großherzogs Friedrich I. (1826–1907), wurden selbständige Amtsgerichte gebildet, denen die bisherige Spruchfähigkeit der Ämter übertragen wurde. Dies geschah nicht aufgrund eines umfassenden Gesetzeswerks, sondern zunächst durch eine schlichte großherzogliche Verordnung mit wenigen Bestimmungen²⁵. Im Rahmen der großen badischen Justizreform von 1864 wurde die Verselbständigung der Amtsgerichte schließlich auch gesetzlich verankert. Dem langen Weg zum selbständigen Amtsgericht in Baden kommt besonderes Gewicht zu. Dieses Beispiel verdeutlicht, wie lange es mitunter dauern kann, einem fast allseits anerkannten Reformbedarf durch eine tatsächliche Rechtsreform Wirksamkeit und Geltung zu verschaffen²⁶.

III. Die Reformgesetzgebung im Vormärz

Als eine der ersten Blütezeiten der badischen Verfassung erwies sich die Zeit um 1830/31. Am 30. März 1830 starb Großherzog Ludwig (1763–1830); Nachfolger wurde sein Halbbruder Leopold (1790–1852) aus der Linie Baden-Hochberg. Während in Frankreich die Julirevolution ausbrach und zum Sturz der Bourbonen führte, blieb es in Baden verhältnismäßig ruhig. Der Wechsel in der Regentschaft wurde von der Bevölkerung begrüßt; vieles wurde von dem neuen Großherzog erhofft, der zur damaligen Zeit als liberal und fortschrittlich eingeschätzt wurde und sich auch so verhielt²⁷. Und in der Tat, unter dem Eindruck der revolutionären Entwicklungen im Nachbarland Frankreich verliefen die Neuwahlen zum Landtag an der Jahreswende 1830/31 ohne jegliche Repressionen, die Folge war eine liberale Mehrheit in der Zweiten Kammer. Die gewählten Abgeordneten waren überwiegend Beamte, die mit großer Sachkenntnis kritisch die Arbeit der Regierung verfolgten. Von dem zweifelhaften Mittel der Urlaubsverweigerung machte die Regierung, wie dies zuvor unter der Regentschaft von Großherzog Ludwig geschehen war, nunmehr keinen Gebrauch²⁸.

Unbeugsame Abgeordnete wie der Rechtslehrer Duttlinger aus Freiburg und sein Kollege Karl von Rotteck²⁹ (1775–1840) saßen erneut im Landtag; auch der neu hinzu

²⁴ FISCHER, *Badische Amtsgerichte* (wie Anm. 6), S. 13: § 181 der Frankfurter Reichsverfassung von 1849.

²⁵ GVBl. 1857, S. 318.

²⁶ FISCHER, *Badische Amtsgerichte* (wie Anm. 6), S. 10–15.

²⁷ Hansmartin SCHWARZMAIER, *Baden, Dynastie – Land – Staat*, Stuttgart 2005, S. 215.

²⁸ Ernst Rudolf HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 2, Stuttgart 1975, S. 40 f.

²⁹ Hierzu Christian WÜRTZ, *Karl von Rotteck als Autor und Politiker*, in: ZGO 157 (2009), S. 343–356; Hans-Peter BECHT/Ewald GROTHE (Hgg.), *Karl von Rotteck und Karl Theodor Welcker. Liberale Professoren, Politiker und Publizisten*, Baden-Baden 2018.

tretende Freiburger Staatsrechtler Karl Theodor Welcker³⁰ (1790–1869) erwies sich als herausragendes Mitglied der Kammer. Zudem wurden personelle Änderungen auf der Regierungsseite vorgenommen. So folgte auf den erzkonservativen, von Großherzog Ludwig 1821 berufenen, Innenminister Christian von Berckheim³¹ (1774–1849) Georg Ludwig Winter³² (1778–1838) nach, der sich schon im ersten Landtag als Vertreter der Zweiten Kammer einen Namen gemacht hatte und als pragmatischer Liberaler auch das Ministerium führte³³. Bis zu seinem Tod im Jahre 1838 wirkte er als dominierende Kraft in der badischen Innenpolitik und als Hauptvertreter der Regierung gegenüber den Landständen³⁴.

Und auch inhaltlich war die Regierung bemüht, verfassungsrechtliche Modernisierungswünsche aus der Zweiten Kammer nicht mehr zu unterbinden, sondern sie aufzugreifen und zumindest partiell umzusetzen. Die neu gewählte Zweite Kammer wurde so zu einer der bedeutendsten in der badischen Geschichte und gilt als Höhepunkt der vormärzlichen Freiheitsbewegung³⁵. Sie verabschiedete in der neunmonatigen Session wichtige Gesetze, die zu einer Modernisierung des Landes führten. Hierzu zählt etwa die Zivilprozessordnung, die für diesen Verfahrensbereich die Grundsätze der Mündlichkeit und Öffentlichkeit verwirklichte³⁶ oder das Gemeindegesetz, das auch heute noch als Ausdruck eines liberal-konstitutionellen Verfassungsdenkens gewürdigt wird³⁷ und eine Liberalisierung des Kommunalrechts durch Einführung der kommunalen Selbstverwaltung bedeutete³⁸.

Schließlich ist für diese Phase einer „stürmischen Reformpolitik“³⁹ die Verabschiedung des Pressegesetzes vom 28. Dezember 1831⁴⁰ zu nennen, mit dem *alle Zensur der Druckschriften, welche im Großherzogtum herauskommen oder verbreitet werden, [...] aufgehoben* und damit die Pressefreiheit verwirklicht wurde. Sie wurde für den badischen Liberalismus zur *cause célèbre*⁴¹. Angestoßen hatte das Gesetz der Freiburger Abgeordnete Welcker mit seiner Motion vom 24. März 1831. Eindringlich betonte er, für die Verwirklichung der Verfassung sei eine freie Presse unabdingbar. Zudem sah er in der Pressefreiheit nicht nur einen wichtigen Kommunikationsfaktor,

³⁰ Hierzu Heinz MÜLLER-DIETZ, Das Leben des Rechtslehrers und Politikers Karl Theodor Welcker, Freiburg i. Br. 1968; BECHT/GROTHE (wie Anm. 29).

³¹ Hierzu Friedrich von WEECH, in: BB 1, S. 73–75; Hans KÖRNER, in: NDB 2 (1955), S. 66 f.

³² Hierzu Christian WÜRTZ, Ludwig Georg Winter (1778–1838), in: Ulrich FALK u. a. (Hgg.), Rechtshistorische und andere Rundgänge, Festschrift für Detlev Fischer, Karlsruhe 2018, S. 657–674.

³³ Hans FENSKE, 175 Jahre badische Verfassung, Karlsruhe 1993, S. 32.

³⁴ WÜRTZ, Winter (wie Anm. 32), S. 665.

³⁵ Ebd., S. 666.

³⁶ FENSKE (wie Anm. 33), S. 34; FISCHER, Badische Amtsgerichte (wie Anm. 6), S. 12.

³⁷ Alexander HOLLERBACH, Anton Christ (1800–1880), Vormärz, Revolution und Nachmärz im Spiegel des Wirkens eines badischen Juristen, Karlsruhe 2013, S. 24.

³⁸ WÜRTZ, Winter (wie Anm. 32), S. 666 f.

³⁹ Wolfgang HUG, Geschichte Badens, Stuttgart 1992, S. 237.

⁴⁰ GVBl. 1832 Nr. II, Zitat S. 29 (§ 1), in Kraft getreten am 1.3.1832.

⁴¹ Karl STIEFEL, Baden 1648–1952, Nachdruck Karlsruhe 2001, S. 270.

sondern für das neugeschaffene Land Baden auch ein unverzichtbares Integrationsmittel⁴². Mit der Thematik der Pressefreiheit hatte sich Welcker bereits 1830 in einer Publikation sowie in einer an die Bundesversammlung des Deutschen Bundes gerichteten Petition befasst und er galt damit als ein vorzüglicher Kenner dieser Rechtsmaterie⁴³. Die Drohung der Zweiten Kammer, die anstehende Steuerbewilligung zu verweigern, führte schließlich dazu, dass die Regierung am 21. Oktober 1831 einen Gesetzesentwurf vorlegte, dem beide Kammern zustimmen konnten⁴⁴. Das von der Bevölkerung freudig begrüßte Gesetz führte zur Gründung mehrerer, zensurfreier Zeitungen, so in Freiburg der von Welcker und von Rotteck herausgegebene *Freisinnige*⁴⁵, der *Schwarzwälder* für das Oberland und der *Wächter am Rhein* in Mannheim⁴⁶.

Diese erstaunliche Fortentwicklung des Verfassungstextes von 1818 durch die einfachgesetzlich eingeführte Pressefreiheit sollte allerdings nicht lange Bestand haben. Nach der Landesverfassung⁴⁷ stand die Pressefreiheit unter dem Vorbehalt des Bundesrechts; die Karlsbader Beschlüsse des Deutschen Bundes vom August 1819 hatten eine rigorose Pressezensur eingeführt, die auch in Baden vollzogen wurde. Damit stand das freiheitliche Landespressegesetz im Widerspruch zum Bundesrecht. Der Bund wurde gegen Baden massiv vorstellig und verlangte mit Beschluss vom 5. Juli 1832 die Aufhebung des Gesetzes, was durch großherzogliche Verordnungen vom 28. Juli 1832 geschah⁴⁸. Nach der Verfassungslage war die Aufhebung eines Landesgesetzes durch eine großherzogliche Verordnung unzulässig. Im Hinblick darauf, dass das Landesgesetz aber gegen das höherrangige Bundesrecht verstieß (Bundesrecht bricht Landesrecht) und damit als rechtswidrig galt, genügte die Aufhebung durch eine großherzogliche Verordnung⁴⁹. Durch Bundesbeschluss wurden die entstandenen freiheitlichen Zeitungen verboten und den verantwortlichen Redakteuren ein fünfjähriges Berufsverbot auferlegt⁵⁰. Von Rotteck und Welcker wurden zudem durch die badische Regierung als Universitätslehrer in den Ruhestand versetzt⁵¹.

⁴² Roland GEHRKE, „Bedingung des ganzen sittlichen und höheren Menschenlebens“: Reflexionen zum Stellenwert der Pressefreiheit im politischen Denken von Karl Theodor Welcker, in: BECHT/GROTHE (wie Anm. 29), S. 109–124, hier S. 117.

⁴³ GEHRKE, Reflexionen (wie Anm. 42), S. 109.

⁴⁴ Rainer BRÜNING, Der „Lebensodem unserer Verfassung“ – Der Kampf um die Pressefreiheit im Vormärz, in: Peter EXNER (Hg.), *Demokratie wagen? Baden 1818–1919*, Stuttgart 2018, S. 46–50, hier S. 46.

⁴⁵ HUG (wie Anm. 39), S. 240 f.

⁴⁶ HUBER, Verfassungsgeschichte (wie Anm. 28), S. 41.

⁴⁷ § 17 der Badischen Verfassung lautet: *Die Pressfreyheit wird nach den künftigen Bestimmungen der Bundesversammlung gehandhabt werden.* Die Verfassung ist u. a. abgedruckt bei: FENSKE (wie Anm. 33), S. 121–149, hier S. 123.

⁴⁸ HUBER, Verfassungsgeschichte (wie Anm. 28), S. 43.

⁴⁹ Ebd.

⁵⁰ Helga ALBRECHT, Rotteck, Welcker und das „Staatslexikon“, in: BECHT/GROTHE (wie Anm. 29), S. 141–156, hier S. 143.

⁵¹ HUBER, Verfassungsgeschichte (wie Anm. 28), S. 43 f.; GEHRKE, Reflexionen (wie Anm. 42), S. 120.

Erst im März 1848, zu Beginn der Revolution von 1848/49, erklärte sich die großherzogliche Regierung bereit, das Pressegesetz wieder in Kraft zu setzen⁵². Allerdings war dies auch dieses Mal nur von kurzer Dauer; nach der Revolution wurden die fortschrittlichen Bestimmungen des Pressegesetzes wieder annulliert und durch zensurrechtliche Regelungen ersetzt⁵³.

Hinsichtlich der Pressefreiheit lässt sich eine ähnliche Entwicklung in Württemberg feststellen. Das Preßgesetz vom 30. Januar 1817, das wegen Nichtübereinstimmung mit dem Bundesrecht keine Wirksamkeit entfalten konnte, wurde mit Verordnung vom 2. März 1848 wiederhergestellt⁵⁴. Dies war der Einstieg in die Märzmaßnahmen, die zur Bildung des württembergischen Märzministeriums unter Leitung von Friedrich Römer⁵⁵ (1794–1864) führten. Nach der Revolution wurde auch in Württemberg das Pressegesetz erneut aufgehoben.

IV. Altständische Relikte in der württembergischen Verfassung als Reformbedarf: Geheimrat und Zuschnitt der Zweiten Kammer

Im Gegensatz zu den mehr oder weniger stark oktroyierten Verfassungen von Bayern, Baden und Hessen-Darmstadt beruhte die Eigenheit der württembergischen Verfassung vom 25. September 1819 auf ihrem Charakter als formaler Verfassungsvertrag (paktierte Verfassung), geschlossen zwischen König Wilhelm I. (1781–1864) und den Landständen unter der Wahrung des auf den Tübinger Vertrag von 1514 zurückgehenden guten alten Rechts⁵⁶. Der Versuch von König Friedrich (1754–1816) in seinen letzten Lebensjahren dem Land eine oktroyierte Verfassung zu geben, scheiterte bekanntlich an der Beharrlichkeit der altständischen Kreise. Diese Besonderheit der württembergischen Verfassung brachte es allerdings mit sich, dass sie mehr altständische Relikte aufwies als die übrigen zuvor genannten Verfassungen⁵⁷. Aus

⁵² GVBl. 1848 Nr. X, S. 39.

⁵³ STIEFEL (wie Anm. 41), S. 1252.

⁵⁴ HUBER, Verfassungsgeschichte (wie Anm. 28), S. 508; WELLER/WELLER (wie Anm. 4), S. 255 f.

⁵⁵ Hierzu Frank RABERG, Römer, Christof Gottlob Heinrich Friedrich, in: NDB 21 (2003), S. 724 f.

⁵⁶ Ernst Rudolf HUBER, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1, Stuttgart 1975, S. 331–333. Dies kommt schon deutlich im Umfang des württembergischen Verfassungswerks zum Ausdruck. Es regelte vieles bis in die kleinsten Einzelheiten und brachte es auf immerhin 205 Bestimmungen. Die badische Verfassung wies dagegen zunächst nur 83 Vorschriften auf; die bayerische Verfassung hatte 120 Paragraphen. Als ausführlich behandelte Institution sei der württembergische Staatsgerichtshof (§§ 195–205) genannt; vgl. hierzu HOLTHÖFER (wie Anm. 4), S. 141–143.

⁵⁷ Hans Jürgen JÜNLING, Vom altständischen zum konstitutionellen System: Der Konflikt um die Verfassung in Württemberg 1815 – 1819; in: Baden und Württemberg im Zeitalter Napoleons, hg. vom Württembergischen Landesmuseum Stuttgart, Bd. 1.1, Stuttgart 1987, S. 334–336, hier S. 335.

diesen altständischen Beigaben⁵⁸ erwuchs recht schnell auch ein Reformbedarf, dem aber erst nach geraumer Zeit nachgekommen wurde. Dies sei hier anhand von zwei Beispielen kurz erörtert.

Ein Zugeständnis war die Errichtung eines *Geheimrates als Oberste Staatsbehörde*⁵⁹, mit dem an frühere Institutionen angeknüpft wurde. Dieses Organ entsprach nicht dem damals aufkommenden Verständnis einer Aufspaltung der Staatsorganisation in drei Gewalten: der Verwaltung, der Gesetzgebung und der Rechtsprechung. Das nach diesen Grundsätzen 1811 errichtete württembergische Staatsministerium, das aus den fünf klassischen Ministerien bestand, wurde zu einer als Geheimer Rat bezeichneten Behörde umgewandelt. Ihm gehörten die Chefs der Ministerien sowie weitere vom König ernannte Mitglieder (wirkliche Staatsräte) an⁶⁰. Ferner war der Geheime Rat auch als Rechtsprechungsorgan im Rahmen der Administrativjustiz tätig⁶¹. Erst das Gesetz vom 1. Juli 1876, mit dem erneut ein Staatsministerium gebildet wurde, nicht zuletzt um die für den württembergischen Bevollmächtigten beim Bundesrat zu erteilenden Instruktionen schnell und verlässlich zu erstellen⁶², schränkte die Funktion des Geheimen Rats wesentlich ein⁶³. Auch die Bildung des Verwaltungsgerichtshofs (1877) und des Kompetenzgerichtshofs (1879) führten zu einem weiteren Zuständigkeitsverlust dieser Behörde. Endgültig beseitigt wurde der Geheime Rat schließlich durch das Gesetz vom 15. Juli 1911⁶⁴.

Das zweite Beispiel betrifft den Zuschnitt der Zweiten Kammer. Im Gegensatz zur Zweiten badischen Kammer war diejenige in Württemberg zunächst keine reine Volkskammer. Neben 70 gewählten Abgeordneten saßen weitere 23 Mitglieder, als privilegierte Abgeordnete bezeichnet, in der Kammer, gestellt aus der Ritterschaft, den (christlichen) Kirchen und der Universität Tübingen. Die Umwandlung in eine reine Volkskammer wurde erst mit der Verfassungsreform von 1906 vollzogen. 1868 wurde allerdings – lange vor Baden – für die zu wählenden Volksvertreter das allgemeine, direkte und geheime Wahlrecht eingeführt⁶⁵. So wurde recht früh, im Vergleich zu den übrigen deutschen Staaten, das Vermächtnis der Paulskirchenverfassung auf diesem Gebiet eingelöst.

⁵⁸ Hierzu im Einzelnen: Alfred DEHLINGER, Württembergs Staatswesen, Bd. 1, Stuttgart 1951, S. 134 f.

⁵⁹ §§ 54–61 der Verfassung vom 25.9.1819.

⁶⁰ DEHLINGER (wie Anm. 58), S. 141 f.

⁶¹ Klaus REIMOLD, Der württembergische Geheime Rat als oberste Administrativjustizbehörde, Tübingen 1985.

⁶² DEHLINGER (wie Anm. 58), S. 164.

⁶³ Ebd., S. 164 f.; Ernst Rudolf HUBER, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1, Stuttgart 1961, S. 177.

⁶⁴ Ebd.

⁶⁵ WELLER/WELLER (wie Anm. 4) S. 261.

V. Die Parlamentarische Praxis überholt die Verfassung: Die Neue Ära in Baden (1860–1866)

Die ersten zehn Jahre nach der Niederschlagung der Revolution von 1848/49 sind durch einen erheblichen Rückschlag auch im badischen Verfassungsleben gekennzeichnet. Bis zu seinem Tod am 24. April 1852 regierte noch der zurückgekehrte Großherzog Leopold; die Märzgesetze des Jahres 1848 sowie die Reichsverfassung einschließlich ihres Grundrechtskatalogs wurden aufgehoben und eine Unzahl von Stand- und Gerichtsverfahren gegen Revolutionäre durchgeführt. Die Verfassung von 1818 und das konstitutionelle System selbst blieben aber unangetastet, obwohl die preußische Regierung nach dem Einmarsch der Interventionsarmee zur Niederschlagung des Maiaufstands 1849 Eingriffe nahegelegt hatte⁶⁶. Ab 1852 wurde das Land von Friedrich I. regiert, zunächst als Prinzregent für seinen geisteskranken Bruder Ludwig II. (1824–1858), dann ab 1856 als Großherzog⁶⁷. Erste Regierungsmaßnahmen des liberalen und weltoffenen Landesherren waren die Aufhebung des seit 1849 bestehenden Kriegszustands mit Wirkung zum 1. September 1852 und eine weitgehende politische Amnestie⁶⁸. Gegen Ende des Jahrzehnts zeichnete sich mit dem Verfassungskonflikt um den Abschluss des Konkordats zwischen Baden und dem Heiligen Stuhl in Rom⁶⁹ ein grundlegender Wandel ab, der zu umfangreichen Reformen führen sollte.

Der Verfassungskonflikt um das badische Konkordat

Eine wichtige Rolle in diesem Konflikt kam Anton Stabel⁷⁰ (1802–1880) zu. Der vielseitige Jurist war in der nachrevolutionären Übergangszeit kurzzeitig Justizminister in Karlsruhe, leitete von Oktober 1851 bis Anfang 1860 als Oberhofrichter das oberste badische Gericht, das Oberhofgericht in Mannheim. Im Dezember 1853 zum Mitglied der Ersten Kammer berufen, wirkte er als deren Vizepräsident⁷¹ und trat wenig später als Führer der liberalen Opposition hervor. In dieser Eigenschaft war

⁶⁶ Ernst Rudolf HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 3, Stuttgart 1978, S. 193; Christian WÜRTZ, Anton Stabel (1806–1880), in: Pirmin SPIESS/Christian HATTENHAUER/Michael HETTINGER (Hgg.), *Homo heidelbergensis*, Festschrift für Klaus-Peter Schroeder zum siebzigsten Geburtstag, Neustadt a. d. W. 2017, S. 111–139, hier S. 122.

⁶⁷ Dorothee und Reinhard MUßGNUM, *Seine Königliche Hoheit von Gottes Gnaden Großherzog von Baden 1818–1918*, Heidelberg 2018, S. 35.

⁶⁸ HUBER, *Verfassungsgeschichte* (wie Anm. 66), S. 194; HUG (wie Anm. 39), S. 258.

⁶⁹ Hierzu grundlegend Hans Hugo KLEIN, *Die Lückentheorie im Großherzogtum Baden*, in: Klaus GRUPP/Ulrich HUFELD (Hgg.), *Recht – Kultur – Finanzen*, Festschrift für Reinhard Mußgnum zum 70. Geburtstag, Heidelberg 2005, S. 673–692.

⁷⁰ Hierzu Detlev FISCHER, *Karlsruher Juristenportraits aus der Vorzeit der Residenz des Rechts*, Anton von Stabel (1806–1880), Vater der badischen Justizreform, Karlsruhe 2004, S. 27–31; WÜRTZ, Stabel (wie Anm. 66), S. 111–139.

⁷¹ Beilage Nr. 3 zur 1. Sitzung vom 13.1.1854, in: *Verhandlungen der Ständeversammlung des Großherzogtums Baden in dem Jahre 1854*, Erste Kammer, Beilagenheft, Karlsruhe o. J., S. 1; Wilhelm GOHL, *Die Präsidenten von 1803 bis 1945*, in: MÜNCHBACH, *Festschrift* (wie Anm. 10), S. 132, 135; WÜRTZ, Stabel (wie Anm. 66), S. 126.

er maßgeblich am parlamentarischen Widerstand gegen das von der Regierung unter Führung von Staatsminister Wilhelm von Meysenburg⁷² (1813–1866) und Innenminister Franz von Stengel⁷³ (1803–1870) abgeschlossene Konkordat beteiligt. Dieses sollte das Verhältnis zwischen der katholischen Kirche und dem badischen Staat umfassend regeln. Es betraf insbesondere auch die universitäre Ausbildung der Theologen und sollte die tiefen, seit mehreren Jahren bestehenden schweren Spannungen zwischen dem Freiburger Erzbischof und dem badischen Staat beilegen⁷⁴. Der Text des Konkordats wurde im Rahmen einer vom Großherzog erlassenen Verordnung im Dezember 1859 veröffentlicht und löste landesweite Proteststürme aus. Diese Bewegung beruhte nicht nur auf dem über Jahrzehnte gefestigten „liberalen badischen Staats- und Verfassungspatriotismus“, sondern auch auf dem in dieser Zeit wieder erwachten gesamtdeutschen Nationalbewusstsein⁷⁵.

Die Erste Kammer berief Stabel zum Berichterstatter bzgl. der Frage, ob die mit der römischen Kurie abgeschlossene Konvention der Zustimmung der Ständeversammlung bedürfte. Er kam zum eindeutigen, von der Regierung in Abrede gestelltem Ergebnis, dass es sich um Regelungen handle, die zwingend der Zustimmung beider Kammern bedürften. Um die Auseinandersetzung, die in der Öffentlichkeit bereits große Aufmerksamkeit erlangt und vielfältigen Protest hervorgerufen hatte⁷⁶, auch öffentlich auszutragen, entschloss sich Stabel zu dem ungewöhnlichen Schritt, seine Ausführungen zu publizieren. Anfang März 1860 erschien seine Studie unter dem bezeichnenden Titel *Die Grundlagen für den Commissions-Bericht der I. Kammer über die Convention mit dem päpstlichen Stuhle und das Recht*. Dies war ein einmaliger Vorgang in der badischen Parlamentsgeschichte: Der oberste Richter des Landes warf in seiner Eigenschaft als Mitglied der Ersten Kammer der Regierung einen Verfassungsbruch vor.

Der eigentliche Hauptakteur auf parlamentarischer Ebene in dieser Frage war jedoch die Zweite Kammer. Bereits im November 1859 war deutlich erkennbar, dass dort das Konkordat mehrheitlich abgelehnt wurde. Die Volksvertretung bestellte eine Kommission, die mit ihrem am 15. März 1860 vorgelegten und von dem katholischen Abgeordneten Georg Martin Hildebrandt⁷⁷ (1811–1877), erstellten Bericht⁷⁸ mehrheitlich zum Ergebnis kam, den Großherzog zu ersuchen, seine Verordnung vom 5. Dezember 1859 *außer Wirksamkeit zu setzen*. Am 29. und 30. März 1860 wurde

⁷² Hierzu Friedrich von WEECH, Meysenburg, Wilhelm Freiherr von Rivalier, in: Allgemeine Deutsche Biographie 21 (1885), S. 660 f.

⁷³ Vgl. hierzu BB 2 (1875), S. 331–315.

⁷⁴ SCHWARZMAIER (wie Anm. 27) S. 234 f.

⁷⁵ Gert ZANG, Die liberale Ära in Baden – eine Erfüllung von 1848/49?, in: 1848/49 Revolution der deutschen Demokraten in Baden, hg. vom Badischen Landesmuseum, Baden-Baden 1998, S. 464–464, hier S. 464.

⁷⁶ KLEIN, Lückentheorie (wie Anm. 69), S. 674 f.

⁷⁷ Hierzu BB 3 (1881), S. 56–59.

⁷⁸ Verhandlungen der Ständeversammlung des Großherzogtums Baden im Jahre 1859–1860, enthaltend die Protokolle und Beilagen der Zweiten Kammer, Sechstes Beilagenheft, Karlsruhe 1860, S. 79–125, Zitat S. 123.

der Kommissionsbericht in der Kammer unter großer Beteiligung der Öffentlichkeit erörtert⁷⁹. Auch der angesehene Abgeordnete August Lamey⁸⁰ (1816–1896) griff in die Debatte ein und befürwortete den Kommissionsbericht. Dann erfolgte die Abstimmung. Mit großer Mehrheit sprach sich die Zweite Kammer – 45 gegen 15 Stimmen – für den Kommissionsbericht aus und stellte fest, das ohne Zustimmung der Kammern vereinbarte Konkordat entbehre der Rechtsverbindlichkeit⁸¹. Die Zweite Kammer als Volksvertretung hatte wieder zu ihrem alten, im Vormärz bewährten Profil zurückgefunden. Dies führte letztlich zum Sturz der amtierenden konservativen Regierung und läutete die liberale Neue Ära in Baden ein⁸².

Am 2. April 1860 entließ Großherzog Friedrich I. die bisherige Regierung und ernannte Stabel erneut zum Justizminister. Zugleich wurde ihm die Führung der Regierung und das Außenministerium übertragen. Als Innenminister wurde Lamey berufen. Die Regierung Stabel/Lamey war somit die erste badische Regierung, die den Mehrheitsverhältnissen in der Zweiten Kammer entsprach. Zwar bestimmte auch dieses Mal der Großherzog *de iure* die Minister, doch er band seine Wahl eben an die Mehrheitsverhältnisse in der Zweiten Kammer. Insofern schränkte er freiwillig sein Prärogativrecht ein, die Minister zu bestimmen. Die Verfassung erfuhr dadurch eine weitende Interpretation, die – hätte sie sich als gängige Praxis durchgesetzt – den Übergang zur parlamentarischen Monarchie bedeutet hätte. Insofern war die Verfassungswirklichkeit vor dem Hintergrund der späteren Entwicklung für einen kurzen Zeitabschnitt dem Verfassungstext voraus.

Der außenpolitische Berater und enge Vertraute des Großherzogs Franz Freiherr von Roggenbach⁸³ (1825–1907) übernahm dann 1861 die Regierungsführung. Doch bereits 1860 vermochte der katholische Liberale Großherzog Friedrich I. davon zu überzeugen, dass er das Konkordat fallen lassen müsse. In seiner denkwürdigen Osterproklamation vom 7. April 1860⁸⁴ verkündete Friedrich I. die liberale Wende und trug, in dem er sich zu einem freiheitlichen Verfassungsleben in Baden bekannte, entscheidend zur Überwindung der nachrevolutionären, restaurativen Epoche bei⁸⁵.

⁷⁹ Robert VON MOHL, *Lebenserinnerungen*, Bd. 2, Stuttgart 1902, S. 125.

⁸⁰ Hierzu Lily BLUM, Staatsminister August Lamey. Ein badischer Politiker der Reichsgründungszeit, Heidelberg 1934; Lothar GALL, Lamey, August, in: NDB 13 (1982), S. 446.

⁸¹ Verhandlungen der Ständeversammlung des Großherzogtums Baden im Jahre 1859–1860, enthaltend die Protokolle und Beilagen der Zweiten Kammer, Protokolle, Karlsruhe 1860, S. 171 f., 174; vgl. HUBER, *Verfassungsgeschichte* (wie Anm. 66), S. 197.

⁸² HUG (wie Anm. 39), S. 260–262; SCHWARZMAIER (wie Anm. 27), S. 235 f.

⁸³ Willi ANDREAS, Franz Freiherr von Roggenbach, in: BB 6 (1927), S. 641–656; Hermann EINHAUS, Franz von Roggenbach. Ein badischer Staatsmann zwischen deutschen Whigs und liberaler Kamarilla, Frankfurt a. M. 1991.

⁸⁴ GVBl. 1860, S. 95 f.; zur verfassungsrechtlichen Bedeutung von Proklamationen des Großherzogs, mit denen er sich unmittelbar an die Bevölkerung wandte, MUßGUG/MUßGUG, *Hoheit* (wie Anm. 67), S. 121–128, zur Osterproklamation, S. 126–128.

⁸⁵ SCHWARZMAIER (wie Anm. 27), S. 235.

Dieser entschiedene Kampf der beiden badischen Kammern hatte auch Auswirkungen auf das württembergische Nachbarland: Das dort bereits in Kraft getretene Konkordat wurde von den württembergischen Kammern nachträglich beanstandet. Dies führte schließlich mit dem Staatsgesetz von 1862 zu einer Neuregelung der Beziehung zur katholischen Kirche unter Fortfall des abgeschlossenen Konkordats⁸⁶.

Die Verwaltungsreform von 1863

Mit dem von Innenminister August Lamey eingebrachten Gesetz über die Organisation der inneren Verwaltung vom 5. Oktober 1863 wurde die Verwaltung modernisiert und zweistufig ausgestaltet⁸⁷. Sie wurde nun durch das Ministerium des Innern und durch die Bezirksämter ausgeübt. Nach dieser Reform gab es in Baden 59 Bezirksämter⁸⁸. In den Bezirksämtern, an deren Spitze der Oberamtmann stand, wurden zusätzlich Bezirksräte gebildet, die aus ernannten Bürgern bestanden. Damit wurde die Verwaltung in gewisser Hinsicht demokratisiert⁸⁹. Der jahrzehntelange Kampf der Liberalen um die Ausweitung der Rechte des Bürgers fand in diesem Gesetz, das seinen Vorläufer in dem – allerdings nicht in Kraft getretenen – Gesetz vom 10. April 1849 hatte⁹⁰, einen beachtlichen Niederschlag⁹¹.

Zugleich wurde in diesem Gesetz die Verwaltungsrechtspflege geregelt. In erster Instanz entschieden über Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsentscheidungen des Bezirksamts der Bezirksrat mit dem Oberamtmann als Vorsitzenden. Insoweit gab es keine Trennung zwischen Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege. Anders wurde dagegen die zweite Instanz gestaltet. Hierfür war nun ein selbständiger Verwaltungsgerichtshof zuständig, der mit fünf Richtern entschied. Dies war für die damalige Zeit einzigartig. Das erste Verwaltungsgericht in Deutschland überhaupt war der neu geschaffene Badische Verwaltungsgerichtshof mit Sitz in Karlsruhe als zweitinstanzliches Rechtsmittelgericht⁹². Die weitere Besonderheit war, dass das neue Gesetz Reformideen aus der Revolutionszeit 1848/49 aufgriff, aber strikt vermied, hierauf Bezug zu nehmen⁹³: Die Einführung eines eigenständigen Verwaltungsgerichtshofes beruhte nämlich auf einer bereits 1848 in der Zweiten Kammer des Ständehauses von August Lamey erörterten Konzeption. Danach sollte die Verwaltungsrechtspflege nicht als Teil der Justiz – der allgemeinen Gerichtsbarkeit –, sondern als eigenständige besondere Gerichtsbarkeit ausgestaltet werden. Ein entsprechender Gesetzesentwurf,

⁸⁶ HUBER, Verfassungsgeschichte (wie Anm. 66), S. 191.

⁸⁷ STIEFEL (wie Anm. 41), S. 1091 f.

⁸⁸ Ebd., S. 1093; Ina BAUER, Die Entstehung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden, in: Sonderbeilage 150 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg Oktoberheft 2013, S. 4–13, hier S. 4, 6.

⁸⁹ STIEFEL (wie Anm. 41), S. 1092.

⁹⁰ Ebd., S. 467.

⁹¹ Ebd., S. 1095.

⁹² Detlev FISCHER, Rechtshistorische Rundgänge durch Karlsruhe, Residenz des Rechts, Karlsruhe 2017, S. 33–35.

⁹³ Gernot SYDOW, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit des ausgehenden 19. Jahrhunderts. Eine Quellenstudie zu Baden, Württemberg und Bayern, Heidelberg 2000, S. 48.

bezogen auf die verwaltungsgerichtliche erste Instanz, wurde auch von der Zweiten Kammer am 10. April 1849 angenommen⁹⁴. Das Gesetz wurde aber im Hinblick auf § 49 des Grundrechtskatalogs der Paulskirchenversammlung vom 27. Dezember 1848, wonach die Verwaltungsrechtspflege aufhöre und über alle Rechtsverletzungen die Gerichte zu entscheiden hätten, nicht vollzogen⁹⁵. Hieraus ergab sich für die damalige Zeit die strittige Rechtsfrage, ob die reichsgesetzliche Regelung verlange, dass auch über verwaltungsrechtliche Streitigkeiten die (bestehenden) ordentlichen Gerichte zu entscheiden hätten⁹⁶.

In Übereinstimmung hierzu standen entsprechende Überlegungen des preußischen Rechtslehrers Rudolf Gneist⁹⁷ (1816–1895), der sich ausdrücklich gegen das von Otto Bähr⁹⁸ (1817–1895), Richter im kurhessischen, dann preußischen Justizdienst, zuletzt Reichsgerichtsrat in Leipzig, favorisierte Justizmodell – die Einbeziehung der Verwaltungsrechtspflege in die ordentliche Gerichtsbarkeit – aussprach. Auch die übrigen deutschen Staaten entschieden sich später für diesen Weg, wie etwa Württemberg mit Gesetz vom 16. Dezember 1876⁹⁹. Der damit errichtete württembergische Verwaltungsgerichtshof mit Sitz in Stuttgart zeichnete sich zudem dadurch aus, dass er den Rechtsweg nicht enumerativ beschränkte, sondern jedes unrechtmäßige Verwaltungshandeln als Prozessgegenstand zuließ¹⁰⁰.

Die von Anfang an als selbstverständlich angesehene formelle Garantie der Unabhängigkeit der Richter des Badischen Verwaltungsgerichtshofes wurde 1880 gesetzlich verankert. 1882 empfahl die Zweite Kammer des Ständehauses aus Kostengründen, den Verwaltungsgerichtshof wieder aufzulösen und stattdessen eine Abteilung des Oberlandesgerichts zu errichten, auf welche die bisherigen Zuständigkeiten des Verwaltungsgerichtshofes übertragen werden sollten. Am strikten Widerspruch der Ersten Kammer, die den Gesichtspunkt der Preiswürdigkeit der Rechtspflege scharf geißelte, scheiterte dieser – auch in der heutigen rechtspolitischen Diskussion wieder in den Vordergrund rückende – Reformgedanke.

Die Gerichtsreform von 1864

Die vorbildliche badische Justizreform von 1864, die einheitliche Prozessordnungen für Zivil- und Strafsachen sowie ein Gerichtsverfassungsgesetz mit sich brachte, ist

⁹⁴ Verhandlungen der Ständeversammlung des Großherzogtums Baden in den Jahren 1847–1849, enthaltend die Protokolle und Beilagen der Zweiten Kammer, 7. Protokollheft, Karlsruhe 1850, S. 164 (Protokoll vom 27.10.1848); GVBl. 1849, S. 205–214; BAUER (wie Anm. 88), S. 5.

⁹⁵ SYDOW (wie Anm. 93), S. 47; BAUER (wie Anm. 88), S. 5.

⁹⁶ SYDOW (wie Anm. 93), S. 47.

⁹⁷ Hierzu Erich HAHN, Rudolf von Gneist 1816–1895. Ein politischer Jurist in der Bismarckzeit, Frankfurt a. M. 1995.

⁹⁸ Hierzu Birgit BENDER, Otto Bähr (1817–1895), Richter von universellem Geist, Mittler zwischen Dogmatik und Praxis, Frankfurt a. M. 1983.

⁹⁹ SYDOW (wie Anm. 93), S. 61.

¹⁰⁰ HOLTHÖFER (wie Anm. 4), S. 112 f. Zu den restriktiven Einzelheiten SYDOW (wie Anm. 93), S. 87.

mit dem Namen von Anton Stabel untrennbar verbunden. Abgerundet wurde die Reform durch eine fortschrittliche Anwaltsordnung¹⁰¹. Aus Raumgründen kann auf Einzelheiten hier nicht eingegangen werden¹⁰². Erwähnenswert ist aber, dass in Strafsachen das Amtsgericht nunmehr durch den Strafrichter entschied, der zur Schlussverhandlung zwei Bürger als Schöffen hinzuziehen musste. Damit wurde nach der 1851 erfolgten Einführung von Schwurgerichten bei den Hofgerichten auch die untere Strafgerichtsbarkeit demokratisiert¹⁰³.

Weitere Reformgesetze der Neuen Ära

Die neue liberale Regierung beschränkte sich aber nicht auf eine Modernisierung der Innenverwaltung und der Justiz, sondern behandelte auch zahlreiche weitere Bereiche des gesellschaftlichen Lebens. Hervorzuheben ist neben der Einführung der allgemeinen Gewerbefreiheit¹⁰⁴ das Gesetz zur bürgerlichen Gleichstellung der Juden. Ebenfalls 1862 erlassen, beseitigte es letzte Barrieren der Ungleichbehandlung von Badenern jüdischen Glaubens, wie etwa den Zugang zum Ortsbürgerrecht und damit zum allgemeinen Wahlrecht¹⁰⁵. Der erste Abgeordnete jüdischer Konfession in der Zweiten Kammer war der Karlsruher Rechtsanwalt Robert Kusel¹⁰⁶ (1809–1890), der Ende 1861 gewählt wurde. In diesem Zusammenhang ist auch der gebürtige Karlsruher Moritz Ellstätter¹⁰⁷ (1827–1905) zu nennen, der 1868 zum Finanzminister des Landes ernannt wurde. Dieses wichtige Staatsamt übte er bis 1893 aus, der erste Landesminister jüdischen Glaubens in Deutschland überhaupt.

Verfassungsänderungen zu Ende der 1860er Jahre

Kurz vor dem Beitritt zum Deutschen Reich erlebte Baden noch weitreichende Verfassungsänderungen. So wurde im Oktober 1867 die zensitäre Einschränkung der Wählbarkeit zur Zweiten Kammer in § 37 Ziffer 3 der Verfassung aufgehoben. Bis dahin hatten Abgeordneten kandidaten, die nicht über die vorgeschriebenen finanziellen Voraussetzungen verfügten, ein Weinhandelspatent erwerben müssen¹⁰⁸. Die dafür zu entrichtenden Abgaben in Höhe von 40 fl. stellten den erforderlichen Vermögensnachweis dar¹⁰⁹. Abgeordnete, die auf diese Weise ihre Zulassung zu Wahl erhielten, wurden »politische Weinändler« genannt. Dabei musste die Tätigkeit eines Wein-

¹⁰¹ Karl ZIPPÉLIUS, Die Badische Anwaltsordnung von 1864, in: 1879–2004, 125 Jahre Anwaltsverein Karlsruhe e.V., hg. vom Anwaltsverein Karlsruhe e.V., Karlsruhe 2004, S. 36–43.

¹⁰² Hierzu im Einzelnen FISCHER, Karlsruher Juristenportraits (wie Anm. 70), S. 30.

¹⁰³ FISCHER, Badische Amtsgerichte (wie Anm. 6), S. 17.

¹⁰⁴ Hierzu HUG (wie Anm. 39), S. 262.

¹⁰⁵ STIEFEL (wie Anm. 41), S. 466 f.

¹⁰⁶ Hierzu Gerhard KALLER, Jüdische Abgeordnete im badischen Landtag 1861–1933, in: Heinz SCHMITT (Hg.), Juden in Karlsruhe, Karlsruhe 1988, S. 413–416.

¹⁰⁷ Hierzu Martin DOERRY, Moritz Ellstätter (1827–1905), in: SCHMITT (wie Anm. 106), S. 493–500.

¹⁰⁸ FENSKE (wie Anm. 33), S. 63.

¹⁰⁹ Vgl. Peter EXNER, „wird eine landständische Verfassung stattfinden“ – Die badische Verfassung von 1818, in: DERS. (wie Anm. 44), S. 24–28, hier S. 28.

händlers nicht ausgeübt werden¹¹⁰. Die in § 67 S. 4 vorgesehene Anklage von Ministern *wegen Verletzung der Verfassung*, deren Einzelheiten einem Gesetz vorbehalten waren, das bis dahin, trotz zahlreicher Anläufe in den vorausgegangenen Landtagen seit 1820, nicht zustande gekommen war, wurde nun im Einzelnen in der Verfassung geregelt¹¹¹. In der Verfassungswirklichkeit sollte der neuen Regelung allerdings keine Bedeutung zukommen; kein einziges Verfahren wurde bis zum Zusammenbruch der Monarchie im November 1918 angestrengt.

Schließlich folgte 1869 die Einführung des allgemeinen aktiven und passiven Wahlrechts, die Zubilligung der Gesetzgebungsinitiative für beide Kammern sowie die freie Präsidentenwahl für die Zweite Kammer¹¹². Die eigentliche Angleichung des Wahlrechts zur Zweiten Kammer, insbesondere die Ersetzung des indirekten Wahlrechts durch ein allgemeines, freies und geheimes Wahlrecht, wie es die Paulskirchenverfassung vorsah und wie es für die Wahlen zum Zollparlament in Baden seit 1868 praktiziert wurde¹¹³, geschah allerdings nicht. Der liberale Abgeordnete Friedrich Kiefer¹¹⁴ (1830–1895), der bis zu seinem Tod der Zweiten Kammer angehörte, trat zwar in der Debatte vom 28. und 29. Oktober 1869¹¹⁵ dafür ein; sein hierauf gerichteter Antrag wurde aber von der Mehrheit der liberalen Abgeordneten abgelehnt¹¹⁶. Auch die Regierung Jolly sprach sich entschieden gegen das direkte Wahlrecht aus. Trotz zahlreicher Vorstöße der Katholischen Partei und der Demokraten in den 1870er und 1880er Jahren – nunmehr wurden die Reichstagswahlen nach dem allgemeinen und direkten Wahlrecht abgehalten – hielten die Nationalliberalen weiterhin an den veralteten Regelungen fest, weil durch das neue Wahlrecht ihre Wahlchancen deutlich eingeschränkt worden wären¹¹⁷.

Die verfassungsrechtliche Lage des Großherzogtums Badens und des Königreichs Württemberg änderte sich grundlegend mit ihrem neuen Status als Bundesstaaten des 1871 errichteten Deutschen Reiches. Wesentliche Gesetzeszuständigkeiten gingen auf das Reich über, wie etwa auf dem Gebiet des Strafrechts, der Gerichtsverfassung und des Bürgerlichen Rechts. Hinzu kam, dass die Außenpolitik nunmehr vom Reich aus gelenkt wurde. Eine steigende Unitarisierung im Reich führte zudem zu einem faktischen Kompetenzverlust der einzelnen Bundesstaaten. Die Bedeutung der Landesverfassungen ging damit erheblich zurück.

¹¹⁰ Manfred HÖRNER, *Die Wahlen zur badischen zweiten Kammer im Vormärz (1819–1847)*, Göttingen 1987, S. 249 f.

¹¹¹ FENSKE (wie Anm. 33), S. 63.

¹¹² Ebd., S. 64.

¹¹³ HUBER, *Verfassungsgeschichte* (wie Anm. 66), S. 635 f.

¹¹⁴ Hierzu Robert HAASS, Friedrich Kiefer, in: BB 5 (1906), S. 374–397; Udo SCHOLL, Friedrich Kiefer (1830–1895), badischer Richter und Parlamentarier, Karlsruhe 2020.

¹¹⁵ Verhandlungen der Ständeversammlung des Großherzogtums Baden im Jahre 1869/70, enthaltend die Protokolle und Beilagen der Zweiten Kammer, Protokolle, Karlsruhe 1870, S. 40–43 und Anhang S. 49–119.

¹¹⁶ Hierzu auch Hans Hugo KLEIN, Carl Seiz (1816–1899), Konstanzer Bürger, Schulmann und Politiker, Konstanz 2005, S. 70.

¹¹⁷ FENSKE (wie Anm. 33), S. 68–70.

VI. Übergang zum 20. Jahrhundert

Letzte Verfassungsänderung von 1904

Erst in den 1890er Jahren gaben die Nationalliberalen ihren Widerstand gegen die direkte Wahl für den Landtag auf. Es sollte dann aber nochmals zehn Jahre dauern, bis durch eine Verfassungsänderung das Wahlrecht tatsächlich umgestaltet wurde. Immerhin war dies im Vergleich zu den übrigen Bundesstaaten im Deutschen Reich ein ganz erheblicher Fortschritt, sahen diese doch ganz unterschiedliche Wahlsysteme vor, wie etwa in Preußen das Drei-Klassen-Wahl-Recht oder das Plural-Wahlrecht, das die Anzahl der Wahlstimmen an das Lebensalter anknüpfte¹¹⁸. Diese badische Reform, vollzogen durch das Gesetz vom 24. August 1904¹¹⁹, beschränkte sich aber nicht auf die Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts unter Beseitigung der Beteiligung von Wahlmännern, sondern führte auch zu einer Erhöhung der Anzahl der Abgeordneten der Zweiten Kammer von 63 auf 73; die bisherige Bevorzugung der Stadtkreise wurde beseitigt.

Eine einheitliche Legislaturperiode von vier Jahren löste die bisherige Viertelerneruerung ab. Eine entscheidende Änderung erfuhr die Besetzung der Ersten Kammer. Sie erfolgte verstärkt nach berufsständischen Kriterien. Dabei wurde die bisherige Praxis bei den vom Großherzog zu berufenden acht Mitgliedern auch höhere Richter, vornehmlich die Präsidenten des Oberlandesgerichts und des Verwaltungsgerichtshofs zu berücksichtigen, nun ausdrücklich kodifiziert: Zwei höhere richterliche Beamte waren für die Dauer ihres richterlichen Amtes – also nicht nur bezogen auf eine Legislaturperiode – zu berufen sowie weitere, jedoch nicht mehr als sechs, Personen (§ 31 Ziff. 1, Ziff. 2 LV).

Großblock – Einbezug der Sozialdemokratie in die parlamentarische Verantwortung

Nicht nur die verfassungsrechtlichen Strukturen änderten sich, sondern auch die Verhältnisse im politischen Alltag, insbesondere in der Volksvertretung. Anders als in Norddeutschland war die Sozialdemokratie in Baden pragmatisch orientiert, verzichtete auf kämpferischen Atheismus und revolutionäres Pathos und konnte dank des neuen Wahlrechts 1905 zwölf Landtagsmandate erzielen¹²⁰. Dieser Wahlerfolg war auch darauf zurückzuführen, dass die SPD gemeinsam mit den Nationalliberalen bei den Stichwahlen sich gegenseitig, um Abgeordnete des Zentrums zu verhindern, unterstützten und Wahlempfehlungen für den aussichtsreichsten Kandidaten aussprachen. Auch in der Zweiten Kammer signalisierte die SPD „positive Mitarbeit“

¹¹⁸ Vgl. Detlev FISCHER, 100 Jahre Landesverfassung von Elsass-Lothringen (1911/2011), in: ZGO 163 (2015), S. 205–226, hier S. 215.

¹¹⁹ GVBl. 1904, S. 339.

¹²⁰ HUG (wie Anm. 39), S. 288; Frank ENGEHAUSEN, Die Anfänge der Sozialdemokraten im badischen Landtag 1891–1904: Zur Vorgeschichte des Großblocks, in: ZGO 157 (2009), S. 387–402, hier S. 401 f.

und die „Übernahme von Verantwortung“¹²¹. Dies führte dazu, dass die badischen Sozialdemokraten, entgegen der Vorgaben der SPD im Reich, im Rahmen der sogenannten Großblockpolitik den Budgetgesetzen im Landtag ihre Zustimmung gaben.

VII. Zeitenwende – Der Weg in die Republik

Bereits 1913 nahm der Karlsruher Rechtsanwalt und Sozialdemokrat Ludwig Marum¹²² (1882–1934) zu verfassungsrechtlichen Fragen Stellung und forderte unter Weiterentwicklung der badischen Verfassung von 1818 und der Reichsverfassung von 1871 das Staatswesen zu einem wirklichen Verfassungsstaat auf demokratischer Grundlage auszubauen, was die Einführung einer parlamentarischen Demokratie für Baden und das Reich bedeutet hätte¹²³. Im Oktober 1914 folgte sein Einzug in die Zweite Kammer im Wege der Nachwahl für den in den ersten Kriegswochen in Lothringen gefallenen Abgeordneten Ludwig Frank¹²⁴ (1874–1914). Seit Dezember 1917 gehörte Marum zudem dem neugebildeten Verfassungsausschuss des Landtags an. Hier konnte er erstmals als Rechts- und Verfassungspolitiker vor einem landesweiten Forum wirken. Deziert wandte er sich gegen die Erste Kammer des Ständehauses, die er treffend als *Vormundschaftsbehörde* der Zweiten Kammer bezeichnete und deren Abschaffung bzw. grundlegende Umgestaltung er forderte¹²⁵. Daneben ist sein Engagement für die Einführung des Verhältniswahlrechts für die Zweite Kammer, die Einführung des allgemeinen Wahlrechts für die Gemeinderatswahlen sowie – grundlegend – die Einführung des Frauenwahlrechts zu nennen.

Am 30. Oktober 1918 veranstaltete die Karlsruher Sozialdemokratie eine Kundgebung anlässlich der kurz zuvor auf Reichsebene durchgeführten Verfassungsreform, mit der die parlamentarische Regierungsform eingeführt und bekanntlich Prinz Max von Baden¹²⁶ (1867–1929) zum ersten parlamentarisch gestützten Reichskanzler des Kaiserreichs berufen wurde. Neben Marum trat auch Rechtsanwalt Eduard Dietz¹²⁷

¹²¹ HUG (wie Anm. 39), S. 289.

¹²² Hierzu Monika POHL, Ludwig Marum. Ein Sozialdemokrat jüdischer Herkunft und sein Aufstieg in der badischen Arbeiterbewegung 1882–1919, Karlsruhe 2003; DIES., Ludwig Marum, Gegner des Nationalsozialismus, Karlsruhe 2013; Konrad EXNER-SEEMANN, Ludwig Marum, Landespolitiker und NS-Opfer, in: Badische Heimat 1998, S. 195–218; Detlev FISCHER, Rechtsanwalt Ludwig Marum (1882–1934) als Rechts- und Verfassungspolitiker, in: Recht und Politik 2008, S. 234–242; DERS., Ludwig Marum, Karlsruher Rechtsanwalt und Badischer Staatsmann, in: Journal on European History of Law 2017, Nr. 1, S. 166 f.

¹²³ Vgl. auch POHL, Ein Sozialdemokrat (wie Anm. 122), S. 171.

¹²⁴ Hierzu Karl Otto WATZINGER, Ludwig Frank, ein deutscher Politiker jüdischer Herkunft, Sigmaringen 1995.

¹²⁵ POHL, Ein Sozialdemokrat (wie Anm. 122), S. 284.

¹²⁶ Hierzu Konrad KRIMM (Hg.), Der Wunschlose, Prinz Max von Baden und seine Welt, Stuttgart 2016.

¹²⁷ Hierzu Andreas HUNKEL, Eduard Dietz (1866–1940) – Richter, Rechtsanwalt und Verfassungsschöpfer, Frankfurt a. M. 2010; Detlev FISCHER, Eduard Dietz (1866–1940), Vater der badischen Verfassung von 1919, Karlsruhe 2012.

(1866–1940) als Redner auf. Beide erwiesen sich als Vertreter eines rationalen, evolutionären Politikkonzepts, für die eine Abschaffung der Monarchie noch nicht in Betracht kam¹²⁸. Auch Friedrich Ebert setzte sich am 31. Oktober 1918 in Berlin noch für eine Beibehaltung der Monarchie ein. Er forderte damals einen unverzüglichen Rücktritt Kaiser Wilhelms II. und sprach sich für eine Reichsverweserschaft des Prinzen Max von Baden mit einer Regentschaft der Kronprinzessin aus¹²⁹.

Kennzeichnend für diese Position ist Marums Aussage: *Für uns als Sozialdemokraten handelt es sich darum, dass wir einen Rechtsstaat bekommen, die Frage mit oder ohne Monarchie ist von untergeordneter Bedeutung*¹³⁰. In den nächsten Tagen drang Marum auf eine beschleunigte Umsetzung der Parlamentarisierung auch in Baden. Durch die Verfassungsreform im Reich war das einstmals fortschrittliche Land am Oberrhein mit seiner immer noch dem monarchischen Prinzip verpflichteten Verfassung von 1818 deutlich ins Hintertreffen geraten. Es war Marum, der nun eine umgehende Einberufung des Landtags und die Bildung einer demokratischen Volksregierung forderte. Der Großherzog müsse auf seine angestammten Rechte verzichten und damit den Übergang zur parlamentarischen Monarchie ebnen.

Wenige Tage später hatte die Revolution auch Karlsruhe erreicht. Am 10. November 1918 wurde eine provisorische Regierung unter dem Sozialdemokraten Anton Geiß¹³¹ (1858–1944) gebildet, die bisherige großherzogliche Regierung stellte ihre Tätigkeit ein. Marum wurde das Justizministerium übertragen¹³². Bereits am 16. November 1918 bestellte die vorläufige Landesregierung, an der fast alle badischen Parteien beteiligt waren, eine sogenannte Viererkommission zur Ausarbeitung einer neuen badischen Landesverfassung.¹³³ Diesem Gremium gehörten neben dem Sozialdemokraten Eduard Dietz auch die beiden damals ranghöchsten Richter Badens an, der seit Januar 1918 amtierende Oberlandesgerichtspräsident Johann Zehnter¹³⁴ (1851–1922, Zentrum) sowie der bereits 1913 ernannte Verwaltungsgerichtshofpräsident Karl Glockner¹³⁵ (1861–1946, Nationalliberale Partei). Zum weiteren Mitglied wurde wenige Tage später der Karlsruher Stadtrat und Rechtsanwalt Friedrich

¹²⁸ POHL, Ein Sozialdemokrat (wie Anm. 122), S. 341 f.

¹²⁹ Walter MÜHLHAUSEN, Friedrich Ebert 1871–1925. Reichspräsident der Weimarer Republik, Bonn 2007, S. 98.

¹³⁰ POHL, Ein Sozialdemokrat (wie Anm. 122), S. 341.

¹³¹ Hierzu Martin FURTWÄNGLER (Bearb.), Die Lebenserinnerungen des ersten badischen Staatspräsidenten Anton Geiß (1858–1944), Stuttgart 2014.

¹³² Martin FURTWÄNGLER, Einleitung, in: DERS. (Bearb.), Die Protokolle der Regierung der Republik Baden, Bd. 1: Die provisorische Regierung November 1918 – März 1919, Stuttgart, 2012; S. IX–XVII; Markus SCHMIDGALL, Die Revolution 1918/19 in Baden, Karlsruhe 2012, S. 115–120.

¹³³ Hierzu Detlev FISCHER, Die Badische Landesverfassung vom 21. März 1919. Zum 90. Jahrestag ihrer Verkündung, in: Badische Heimat 2009, S. 238–243.

¹³⁴ Hierzu Paul FEUCHTE, Johann Zehnter, in: BB N. F. III, S. 310–313; Wilhelm GOHL, Johann Zehnter, Oberlandesgerichtspräsident 1918 bis 1922, in: MÜNCHBACH, Festschrift (wie Anm. 10), S. 156–159.

¹³⁵ Hierzu Wolfgang LEISER, Karl Glockner, in: BB N. F. I, S. 139 f.

Weill¹³⁶ (1858–1934) von der Fortschrittlichen Volkspartei berufen¹³⁷. Wie bei der Zusammensetzung der vorläufigen Landesregierung wurde auch hier ein alle maßgeblichen Parteien umfassender Ausschuss eingerichtet. Die Harmonie währte aber nicht lange: In diesem Gremium nahm Dietz als ausgezeichnete Jurist gepaart mit politischer Durchsetzungskraft eine besondere Stellung ein und legte schließlich in Abkehr von der Mehrheit einen eigenen, sehr ausführlich begründeten Verfassungsentwurf vor¹³⁸. Dieser zeichnete sich insbesondere dadurch aus, dass er das bisherige Zweikammer-System verwarf und damit das Primat der Volksvertretung hervorhob.

Nach der am 5. Januar 1919 abgehaltenen Wahl zur Verfassungsgebenden badischen Nationalversammlung, wobei erstmals in Baden auch Frauen wahlberechtigt waren, wurde in der ersten Sitzung ein Verfassungsausschuss aus 21 Mitgliedern der Versammlung gebildet und Eduard Dietz zum Vorsitzenden dieses Ausschusses berufen. Arbeitsgrundlage war der von der vorläufigen Landesregierung eingebrachte Verfassungsentwurf, der sich im Wesentlichen an den von Eduard Dietz im Vormonat vorgelegten Entwurf anlehnte¹³⁹. In mehr als 30 Sitzungen wurde im Verfassungsausschuss der Entwurf der neuen Verfassung eingehend beraten und der auf Dietz zurückgehende Verfassungstext dank seiner eingehenden und überzeugenden Begründung ohne wesentliche Abstriche von der Verfassungsgebenden Versammlung am 25. März 1919 angenommen. Angesichts seines überragenden Anteils an der Ausarbeitung des neuen Landesgrundgesetzes wird Eduard Dietz zu Recht als Vater der badischen Verfassung von 1919 bezeichnet¹⁴⁰.

Die Verfassung entsprach den Grundsätzen der parlamentarischen, republikanischen Demokratie und postulierte in § 1: *Baden ist eine demokratische Republik und bildet als selbständiger Bundesstaat einen Bestandteil des Deutschen Reiches*. Die Verfassung wies dem Landtag als Volksvertretung eine herausragende Bedeutung zu¹⁴¹.

¹³⁶ Hierzu Paul FEUCHTE, Friedrich Weill, in: BB N. F. IV, S. 310–312.

¹³⁷ Zur Arbeit der Viererkommission vgl. HUNKEL (wie Anm. 127), S. 65; FISCHER, Eduard Dietz (wie Anm. 127), S. 35–40.

¹³⁸ Eduard DIETZ, Zum Entwurf einer neuen badischen Verfassung, Karlsruhe 1919 sowie Verhandlungen des Badischen Landtags, Heft 524, Beilagen, Karlsruhe 1920, Beilage 1, S. 1–7; auch wiedergegeben bei FISCHER, Eduard Dietz (wie Anm. 127), S. 98–132.

¹³⁹ Dazu das Protokoll der Sitzung der provisorischen Regierung vom 03.01.1919, wiedergegeben in: FURTWÄNGLER, Protokolle (wie Anm. 132), S. 141–156.

¹⁴⁰ Gerhard KALLER, Zur Revolution von 1918 in Baden, in: Alfons Schäfer (Hg.), Neue Forschungen zu Grundproblemen der badischen Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert, Karlsruhe 1973, S. 175–202, hier S. 201; DERS., Baden in der Weimarer Republik, in: Hansmartin SCHWARZMAIER/Meinrad SCHAAB (Hgg.), Handbuch der Baden-Württembergischen Geschichte, Bd. 4, Stuttgart 2003, S. 67; Manfred KOCH, Autor des Verfassungsentwurfs von 1918, in: Blick in die Geschichte, Karlsruher stadthistorische Beiträge Bd. 1, Karlsruhe 1994, S. 250; FISCHER, Karlsruher Juristenportraits (wie Anm. 70), S. 45; René Schickele notierte in seinem Tagebuch, Dietz habe die badische Verfassung zu Papier gebracht; vgl. René SCHICKELE, Werke in drei Bänden, Bd. 3, Köln 1956, S. 1108.

¹⁴¹ Hierzu im Einzelnen HUNKEL (wie Anm. 127), S. 91 f.; Richard GRÄBENER, Verfassungsinterdependenzen in der Republik Baden. Inhalt und Bedeutung der badischen Landeskonstitution von 1919 im Verfassungsgefüge des Weimarer Bundesstaates, Baden-Baden 2014, S. 142–173.

Der Landtag wählte sämtliche Minister und bestimmte im alljährlichen Wechsel aus ihrer Mitte den Ministerpräsidenten, der als Amtsbezeichnung den Titel eines Staatspräsidenten führte. Ferner war der Landtag befugt einzelne Minister oder das gesamte Staatsministerium abzurufen. Die vorzeitige Auflösung des Landtags war nur im Wege der Volksabstimmung zulässig. Der Grundsatz der Volkssouveränität wurde schließlich auch darin beachtet, dass die neue Landesverfassung zur Wirksamkeit der Zustimmung des Volkes bedurfte. Damit war Baden das einzige deutsche Land, das seine Verfassung einer Volksabstimmung unterwarf¹⁴². Württemberg erhielt mit seiner Landesverfassung im Wesentlichen vergleichbare Verfassungsstrukturen. Im Gegensatz zum Reich zeichneten sich beide Länder während der Weimarer Zeit durch gefestigte parlamentarische Mehrheitsverhältnisse aus. Baden etwas stabiler als Württemberg.

VIII. Ausblick

Der Rechtshistoriker Karl Siegfried Bader¹⁴³ (1905–1998) würdigte bereits vor knapp 50 Jahren treffend die erste badische Verfassung mit folgenden Worten: „Das Großherzogtum Baden ist jedenfalls durch seine Verfassung zum modernen Staat – zum politisch handlungsfähigen Staat überhaupt und zum verfassungsmäßig ausgewiesenen Rechtsstaat geworden“¹⁴⁴. Diese Einschätzung hat auch heute noch Bestand¹⁴⁵. Sie gilt gleichermaßen auch für Württemberg.

Die Frage, ob die Verfassungen von 1818 und 1819 auch die Möglichkeit aufwiesen, die beiden Länder unter Aufhebung des bis zuletzt geltenden monarchischen Prinzips in eine parlamentarische Monarchie zu transformieren, lässt sich mit Blick auf die Verfassungsänderung im Reich im Oktober 1918 beantworten. Es hätte der von Ludwig Marum dringend angemahnten umfassenden Verfassungsreform in Baden wie auch in Württemberg bedurft, die aber in beiden Ländern aufgrund der sich überschlagenden Ereignisse im November 1918 nicht mehr zustande kam.

¹⁴² Ernst Rudolf HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 6: Die Weimarer Reichsverfassung, Stuttgart 1981, S. 795.

¹⁴³ Hierzu Clausdieter SCHOTT, Karl Siegfried Bader 1905–1998, in: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germanistische Abteilung 119 (2002), S. 1–14; Reiner HAEHLING VON LANZENAUER, Karl Siegfried Bader, in: Baden-Württembergische Biographien 4 (2007), S. 8–11; Alexander HOLLERBACH, Karl Siegfried Bader in Freiburg, in: DERS., *Jurisprudenz in Freiburg*, Beiträge zur Geschichte der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität, Tübingen 2007, S. 373–396.

¹⁴⁴ Karl Siegfried BADER, Die badische Verfassung von 1818 und ein Jahrhundert badischer Verfassungswirklichkeit, in: SCHÄFER (wie Anm. 140), S. 49, Zitat S. 56 f.

¹⁴⁵ Ebenso Michael STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 2: Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800–1914, München 1992, S. 202.