



# 200 Jahre Badische Verfassung

Festvortrag von Andreas Voßkuhle,  
Präsident des Bundesverfassungsgerichts, zur  
Erinnerung an die Unterzeichnung der badischen  
Verfassungsurkunde am 22. August 1818 –  
Schloss Salem, 21. September 2018

Königliche Hoheit,  
Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Die mit Abstand häufigste Frage, die Besucher des Bundesverfassungsgerichts stellen, lautet: Warum hat das Gericht seinen Sitz – ausgerechnet – in Karlsruhe? Die hierin zum Ausdruck kommende Verwunderung hat Tradition, wenngleich ihr Ton im Laufe der Zeit milder geworden ist. Schon *Hermann Höpker-Aschoff*, der erste Präsident des Gerichts, beschwerte sich beim damaligen Bundesjustizminister darüber, »in die dörfliche Einsamkeit einer ehemaligen Residenzstadt verbannt« worden zu sein. Nun: der Grund für diese »Einsamkeit« ist klar. Das Arbeiten fernab der zu kontrollierenden Entscheidungsträger vor allem in Bonn beziehungsweise Berlin war und ist auch weiterhin ein wesentlicher Faktor zur Absicherung der richterlichen Unabhängigkeit. Im Prozess der politischen Entscheidungsfindung verschwommen sind hingegen die Gründe, die der angeblich dörflichen »Fächerstadt« – deren städtebauliches Konzept immerhin Washington D.C. zum Vorbild war – anderen Orten gegenüber den Vorzug gaben. Heute kursieren hierzu zwei populäre Erläuterungsansätze: Der erste ist eher politischer Natur. Karlsruhe sollte ein »Trostpflaster« für den Verlust des Status einer Landeshauptstadt erhalten. Kein schlechter Tausch, wenn man

bedenkt, dass der Satz »Ich gehe nach Karlsruhe« mittlerweile Respekt hervorruft, der Satz »Ich gehe nach [sagen wir] Stuttgart« aber nicht unbedingt. Daneben existiert ein zweiter pragmatischer Erklärungsversuch.

Da der Bundesgerichtshof seine Tätigkeit in der Stadt schon aufgenommen hatte, wollte man die bestehende Infrastruktur auch für das Bundesverfassungsgericht nutzbar machen. Wenngleich beide Erklärungsversuche etwas für sich haben, ist mir persönlich eine dritte, bisher weniger bekannte Variante am liebsten: Die Wahl Karlsruhes würdigt den Beginn der freiheitlichen Verfassungsgebung in Deutschland, als deren erstes »Ausrufezeichen« der Erlass der badischen Verfassung vom 22. August 1818 gelten darf. Heute – 200 Jahre später – freue ich mich sehr, mit Ihnen gemeinsam auf Schloss Salem, dem Geburtsort von Bernhard Prinz von Baden, diesem Ereignis und den von ihm ausgehenden Entwicklungen nachzuspüren.

## I. Die badische Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert

Beschäftigt man sich mit der badischen Geschichte im 19. Jahrhundert, entsteht schnell der Eindruck, der Verfassungstext und das Verfassungsleben seien hier in vielfacher Hin-



Andreas Voßkuhle in Schloss Salem 21. September 2018 (Bild: Schloss Salem)

sicht vorbildlich gewesen. Ständig liest man vom »liberalen Musterlände«. Und tatsächlich waren die Badener häufig die Ersten, die Fortschrittlichsten, die Freiheitlichsten und – ja, auch – die Stolzesten, wenn es um die nächsten Schritte der Verfassungsentwicklung ging. Erinnern möchte ich hier an den deutschlandweit betrachteten frühen Erlasszeitpunkt der Verfassung (II.), die starke Stellung der Zweiten Kammer innerhalb der durch die Verfassung etablierten Ständeversammlung (III.), die Gewährleistung grundrechtsähnlicher Rechte und deren Durchsetzung durch eine eigenständige (Verwaltungs-)Gerichtbarkeit (IV.) sowie das Verfassungsverständnis, das sich sowohl in der Bevölkerung, als auch im Herrscherhaus entwickelte (V.). All diese Punkte wirken auf die eine oder andere Weise in unserer heutigen Verfassungsspra-

xis fort und sind es wert, genauer betrachtet zu werden. Sollten Sie von mir als nordbadischem Verfassungsrichter und südbadischem Rechtsprofessor indes eine – wie es vor 200 Jahren vielleicht üblich gewesen wäre – kritiklose Huldigung erwarten, muss ich Sie auf meine ostwestfälischen Wurzeln aufmerksam machen, die allzu großer Schwärmerie entgegenstehen.

## II. Verfassungserlass ■

Die Entwicklung, die ich Ihnen gerne heute näherbringen möchte, beginnt in Frankreich. Und das gleich in zweifacher Hinsicht: Zum einen ist da die Revolution von 1789, jenes Ereignis, das bekanntermaßen die bestehende Ordnung in letztlich ganz Europa auf den

Kopf stellte. Die Forderung nach »Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit« verbreitete sich auf dem gesamten Kontinent, fiel in Südwestdeutschland und vor allem in Baden aber – nicht zuletzt aufgrund der geographischen Nähe – auf besonders fruchtbaren Boden. Immer selbstbewusster verlangten die damaligen Untertanen nach einer verfassungsmäßig geordneten Teilhabe am Staatsleben. Zum anderen ist da *Napoleon Bonaparte* – Kaiser der Franzosen, König von Italien und eben auch Protektor des Rheinbundes, dem sich Baden 1806 anschloss. Dies und die ebenfalls 1806 geschlossene Ehe des *Erbprinzen Karl* mit Napoleons Stieftochter *Stéphanie de Beauharnais* brachten dem Land eine Vervierfachung seines Territoriums und den Rang eines Großherzogtums ein. Als Karl – nunmehr Großherzog – 1813 gerade noch rechtzeitig mit Napoleon brach, wurden die Gründe, die für den Erlass einer Verfassung sprachen, immer drängender.

Zunächst galt es, den Bestand des Staatsgebiets zu sichern. Die Legitimität der jüngsten Neuerwerbungen wurde vielfach in Zweifel gezogen. Vor allem Bayern mit der Kurpfalz und Österreich mit dem Breisgau beanspruchten Territorien für sich. Neben der äußeren Souveränität geriet durch den Wegfall der französischen Protektion aber auch der innere Zusammenhalt des Landes in Gefahr. Die badische Krone vereinigte mittlerweile eine Vielzahl an Landsmannschaften unter sich, denen eine gemeinsame Identität fehlte. Auch die Kirche verlor an Bindekraft innerhalb der Bevölkerung, die jetzt zu zwei Dritteln katholisch war, während das Herrscherhaus dem protestantischen Glauben anhing. Darüber hinaus war der Staat durch die Lasten zunächst der Koalitions-, dann der Befreiungskriege hoch verschuldet. Eine stärkere steuerliche Belastung der Bür-

ger schien mittlerweile nur noch dann durchsetzbar zu sein, wenn diese im Gegenzug stärker bei der Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Staates beteiligt würden. Politischer Druck ging zudem vom auf dem Wiener Kongress 1815 neu errichteten Deutschen Bund aus, nach dessen Gründungsvertrag – der Deutschen Bundesakte – »in allen Bundesstaaten [...] eine landständische Verfassung stattfinden« werde.<sup>1</sup> Was hieraus folgen sollte, ist nicht nur heute unklar. Auch damals schon war der Inhalt der Regelung hoch umstritten. Sie führte jedenfalls nicht dazu, dass deutschlandweit eine Art »Verfassungshype« einsetzte. Die meisten mittelgroßen Staaten erhielten ihre erste Verfassung erst in den 1830er Jahren,<sup>2</sup> Österreich und Preußen gar erst 1848 beziehungsweise 1849.<sup>3</sup> Baden jedoch wollte nicht Gefahr laufen, eine Konstitution aus Frankfurt – dem Sitz der damaligen Bundesversammlung – diktiert zu bekommen.

Zu dieser »nach-napoleonischen« Ausgangslage trat das schon länger bestehende Problem der Dynastie-Sicherung. Karl selbst hatte keinen leiblichen Thronerben. Seine beiden Söhne verstarben früh. An dem zeitgenössischen Gerücht, Kaspar Hauser sei der 1812 geborene Erbprinz von Baden, den man gegen einen sterbenden Säugling getauscht und beiseitegeschafft habe, um der Hochberg-Linie des badischen Fürstenhauses die Thronfolge zu ermöglichen, dürfte nichts dran sein.<sup>4</sup> Karl hatte auch keine Brüder, die ihm hätten nachfolgen können. Einzig in Betracht kam noch sein Onkel *Ludwig*, der dann auch nach Karls Tod tatsächlich zum Großherzog avancierte. Dynastisch gesehen stellte er aber eine »Sackgasse« für die Zähringer-Linie dar, da seine Kinder sämtlich als nicht standesgemäß angesehen wurden. Ludwig hatte jedoch [Sie können mir noch folgen?] mehrere Halb-

geschwister aus der zweiten Ehe seines Vaters mit der Gräfin von Hochberg. Zwischen den europäischen Fürstenhäusern war indes noch umstritten, ob diese Hochberg-Linie als ebenbürtig und somit thronfolgeberechtigt in Betracht käme. Eine Frage, der durch eine anerkannte verfassungsrechtliche Regelung ein Ende gesetzt hätte werden können.

Es bestand also offensichtlich verfassungspolitischer Handlungsbedarf, der sich aber nicht so sehr aus übergeordneten Ideen, sondern aus machstrategischen Notwendigkeiten speiste. Das Ziel der Staatserhaltung überzog deutlich. Dennoch reagierte Karl zögerlich und stand darin seinem Großvater und Vorgänger im Amt, *Karl Friedrich*, in nichts nach. Dieser hatte bereits 1808 – noch unter geringerem Druck – Verfassungsentwürfe fertigen lassen, die aber stets liegenblieben. Auch Karl blies zunächst die Wangen auf – allein zum Pfeifen fehlte ihm noch der Mut. Groß kündigte er gegenüber *Metternich* und *Hardenberg*, den Führungspersönlichkeiten des Deutschen Bundes, an, er werde eine landständische Verfassung in seinem Großherzogtum einführen. Die Arbeiten der dann eingesetzten Kommission unterbrach aber 1815 der Krieg gegen den kurzzeitig wiedererstarkten Napoleon. 1816 ließ Karl dann zwei Verfassungsentwürfe erarbeiten und rief für den 1. August sogar den Zusammentritt eines Landtages ein. Am 30. Juli sagte er die konstituierende Sitzung wieder ab.<sup>5</sup> Fadenscheinig ließ er verlautbaren, die Arbeiten seien zwar abgeschlossen, man wolle aber erst einmal abwarten, wie die Entwicklung im Deutschen Bund verlaufe. Diese Haltung konnte Karl bis April 1818 aufrechterhalten, gab dann aber erneut die Erarbeitung einer Verfassung in Auftrag. Die wesentliche Arbeit leistete hierbei der in der badischen Verwaltung zum Finanzrat aufgestiegene *Karl Friedrich Nebe-*

*nus*. Dieser entwickelte den Entwurf quasi im Alleingang und in Rekordzeit – Vorarbeiten gab es schließlich genug. Zur Unterzeichnung kam es am 22. August in Bad Griesbach, wo sich der totkranke Karl zur Kur aufhielt. Aufgrund dieses Umstands scheute man offensichtlich die zeitaufwändige Herstellung einer opulenten Urkunde. Karl signierte schlichtweg die letzte Entwurfsfassung. Keine vier Monate später verstarb er.<sup>6</sup> Sein Ziel, den Staat zu erhalten, hatte er aber erreicht. Und es war etwas entstanden, das *Karl von Rotteck*, einer der wichtigsten Impulsgeber des Badischen Liberalismus, als »Geburtsurkunde des badischen Volkes« bezeichnete.

Die badische Verfassung war – auch das gehört leider zur Wahrheit – nicht die *Allererste* in Deutschland. Schon in der napoleonischen Zeit hatte es vor allem bei den übrigen Mitgliedern des Rheinbundes Anläufe zur textlichen Regelung der Grundlagen des Staates gegeben.<sup>7</sup> Seit Gründung des Deutschen Bundes entstanden Verfassungen zunächst in den kleineren Territorien.<sup>8</sup> Von den mittelgroßen Staaten waren die Bayern am schnellsten. Die dortige Verfassung erging knapp drei Monate vor der badischen.<sup>9</sup> Nebenius nahm bei seinem Entwurf jedoch vor allem Anleihen an der französischen *charte constitutionnelle* von 1814 und der polnischen Verfassung von 1815. Das Ergebnis stach auch deshalb unter all den übrigen Frühkonstitutionen besonders hervor, weckte international das Interesse der Beamenschaft und des intellektuellen Bürgertums und wurde deutschlandweit schnell zum Vorbild für die weitere Verfassungsentwicklung. Sicherlich war es noch ein weiter Weg zu den Errungenschaften unseres heutigen Grundgesetzes. Es ist aber gewiss nicht falsch zu behaupten, dass es die Badener waren, die auf diesem Weg die ersten großen Schritte taten.



### III. Die Zweite Kammer der Ständeversammlung

Ein weiterer Grund, das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe anzusiedeln, ist im wahrsten Sinne des Wortes handgreiflich. In Karlsruhe befindet sich ein Symbol, welches versinnbildlicht, dass in Baden nicht nur der Konstitutionalismus, sondern auch der Parlamentarismus in Deutschland seinen Anfang nahm. Es handelt sich um das Ständehaus in der Ritterstraße. Gut, heute ist das Gebäude ein Nachbau und es hat auch seine ursprüngliche Funktion eingebüßt. Betritt man aber die im Haus befindliche Erinnerungsstätte, versteht man schnell, warum der Abgeordnete *Ludwig von Liebenstein* das Gebäude als »steinerne Urkunde der Verfassung« bezeichnete.<sup>10</sup> Es ist der erste, eigenständig für parlamentarische Zwecke errichtete Neubau in Deutschland.

Wir dürfen aber bei aller Betonung von Fortschrittlichkeit nicht übersehen, dass die badische Verfassung oktroyiert, also von oben verordnet wurde. Der Text stammte allein von Karls Regierung und der dazugehörigen – wenngleich liberal gesinnten – Beamtschaft. Eine Beteiligung der Bürger erfolgte nicht. In wichtigen, insbesondere finanziellen Angelegenheiten war die Verfassung aber zur Stabilisierung des Staates unumgänglich. Ihr zentrales Kernstück waren die Regelungen zur Ständeversammlung.<sup>11</sup> Sie bestand aus zwei Kammern. In der ersten saßen die Prinzen des großherzoglichen Hauses, die Häupter der standesherrlichen Familien sowie Vertreter der Kirchen, des grundherrlichen Adels und der Landesuniversitäten; hinzu kamen vom Großherzog frei ernannte Personen.<sup>12</sup> Dies allein kann noch nicht als große Errungenschaft angesehen werden. Adel, Klerus und sonstige Notabeln

waren auch vorher an der Rechtsetzung beteiligt. Da sie dem Herrscherhaus naturgemäß positiv gegenüberstanden, musste man von dort keinen Widerstand befürchten. Wirklich besonders und innovativ war die Einrichtung der zweiten Kammer. Sie stellte eine von ständischen Elementen völlig freie Versammlung von 63 Abgeordneten der Städte und Ämter dar.<sup>13</sup> Das kam gut an! Vor allem, weil die Verfassung den Kreis der Teilnahmerechtigten an der – noch mittelbaren – Ständehauswahl für die damalige Zeit sehr weit fasste. Aus heutiger Sicht klingt es zwar befremdlich, dass lediglich 17 % der Bevölkerung aktiv wahlberechtigt waren. Bei der letzten Bundestagswahl lag der Wert bei etwa 75%.<sup>14</sup> Die damals 170 000 Urwähler stellten aber immerhin zwei Drittel der erwachsenen männlichen Bevölkerung. Wählen durfte, wer männlich, mindestens 25 Jahre alt und im Wahlbezirk ansässig war.<sup>15</sup> Das passive Wahlrecht, das neben dem männlichen Geschlecht die Zugehörigkeit zu einer christlichen Konfession, die Vollendung des 30. Lebensjahres und wirtschaftliche Unabhängigkeit voraussetzte,<sup>16</sup> besaßen 6500 Personen. Zur ersten Wahl kam es im Februar 1819. Sie begann mit Startschwierigkeiten. Karl hatte die Wahlordnung nach deren Unterzeichnung – man muss es so sagen – verschlampt.<sup>17</sup> Die Endfassung musste daher aus dem Kopf rekonstruiert werden. Die Wahl selbst mit einer Beteiligungsquote von 90 % aber mobilisierte die Massen. Hierin sahen viele eine bürgerliche Bestätigung der Verfassung und einen Ersatz für die unterbliebene Verfassungsvereinbarung. Die immer stärkere Politisierung der Bevölkerung konnte dadurch ein Stück weit kanalisiert werden.

Die Bürgerschaft war dem *inner circle* der Staatsleitung ein gutes Stück nähergekommen.

Die Verfassung ließ aber keinen Zweifel daran, dass der Großherzog weiter als »Chef im Ring« angesehen werden musste. Nach § 5 vereinigte er in sich alle Rechte der Staatsgewalt. Seine Person war heilig und unverletzlich. Die Beschränkungen, die die Verfassung ihm auferlegte, gingen von ihm selbst aus, denn er hatte den Text ja bestimmt. Bemerkenswert war freilich, dass eine Verfassungsänderung die Zustimmung von zwei Dritteln einer jeden Kammer erforderte.<sup>18</sup> Der Status quo war der Bürgerschaft daher sicher. Innerhalb dieses Status galt es nun, um die eigene Bedeutung zu ringen. Mit welch ungleichen Mitteln hierbei gekämpft wurde und welchen Arm der Monarch weiterhin besaß, zeigt das Beispiel von *Ludwig*, dem ersten Großherzog, dessen Regentschaft vollständig unter die Vorgaben der neuen Verfassung fiel.

Ludwig war indes – gelinde gesagt – kein Freund des Verfassungsprozesses. Dass dann auch noch die erste Ständeauswahl mehrheitlich liberal gesinnte Persönlichkeiten in die Zweite Kammer beförderte, dürfte ihn noch weniger erfreut haben. Jedenfalls ergriff er unterschiedliche Maßnahmen zur Beeinträchtigung der Arbeit der Abgeordneten. Auf Beamte, die gleichzeitig Mitglieder der Ständeversammlung waren, hatte er quasi direkten Zugriff. Und ließen sich diese in ihrer Auffassung oder ihrem Verhalten nicht beeinflussen, so fand sich kurz vor Verhandlungsbeginn sicher eine wichtige Aufgabe, die der Teilnahme des Beamten an der Versammlung entgegenstand. Bei der Beeinträchtigung halfen dem Großherzog aber auch die ihm von Verfassungen wegen zustehenden Rechte. Schließlich war allein er es, der die Stände zusammenrief, sie vertagte oder auflöste.<sup>19</sup> Dies half ihm bei der kontroversen Debatte um die Militärausgaben 1823. Nachdem die Stände dem armeeverliebten Großherzog die geplan-

ten Mittel kürzen wollten, vertagte dieser die Versammlung zunächst um ein Jahr, bevor er sie im Dezember 1824 gänzlich auflöste. Bei der Neuwahl 1825 verstand es die Regierung, derart auf die Wahlmänner einzuwirken, dass ihr mehrheitlich wohlgesonnene Kräfte in die zweite Kammer gelangten. Mit der so besetzten zweiten Kammer ließ sich dann eine Verfassungsänderung durchsetzen, durch die die Amtszeit der Abgeordneten von acht auf sechs Jahre verkürzt wurde.<sup>20</sup> Ständeversammlungen sollten zukünftig nur noch alle drei statt alle zwei Jahre stattfinden.<sup>21</sup>

Wer aber meint, Ludwig hätte die Zweite Kammer vollständig zurückdrängen und sie in die Bedeutungslosigkeit verbannen können, irrt. Trotz allem gab es immer wieder Phasen, in denen der Monarch und die Volksvertretung fruchtbar zusammenarbeiteten. Insoweit war das badische System im Vergleich zu den Systemen der anderen deutschen Staaten weiterhin besonders. Und es machte Schule. Internationale Gesandte wohnten den öffentlichen Sitzungen im Ständehaus bei, um in ihren Heimatländern von den Geschehnissen zu berichten.

#### IV. Die »Grundrechte« und deren Durchsetzung durch die Verwaltungsjustiz

Neben der Etablierung einer Zweiten Kammer war es vor allem die Gewährleistung individueller Rechte und ihre Durchsetzung durch Verwaltungsgerichte, die internationale Aufmerksamkeit erzeugte. Zwischen den allgemeinen Regelungen zum Status des Großherzogtums und den besonderen zur Ständeversammlung enthielt die Verfassung in den Paragraphen 7 bis 25, also recht weit vorne, »staatsbürgerliche und politische Rechte der

Badener und besondere Zusicherungen«. Zu diesen gehörte etwa die staatsbürgerliche Gleichheit, das Eigentum, die persönliche Freiheit und das Recht auf den ordentlichen Richter.<sup>22</sup>

Es wäre zu hoch gegriffen, den Abschnitt als modernen Grundrechtskatalog anzusehen. Er war eher eine Vorstufe hierzu und als solche auch nicht einzigartig in Deutschland. Die kurz zuvor erlassene bayerische Verfassung etwa enthielt (etwas weiter hinten) ebenfalls einen Titel »von den allgemeinen Rechten und Pflichten«<sup>23</sup>. Was die Situation in Baden nach meiner Wahrnehmung aber besonders macht, ist, dass sich die Badener (innerhalb und außerhalb der Ständeversammlung) oft erfolgreich für die Erweiterung und Durchsetzung ihrer bürgerlichen Rechte einsetzten. Ihre Ergebnisse stimulierten beispielsweise die Beratungen der deutschen Nationalversammlung 1848 und wirken auch sonst bis heute fort.

Nach Beendigung der Ära Ludwig gaben die Thronbesteigung durch *Leopold* als erstem Vertreter der Hochberg-Linie im Jahre 1830 und erneute revolutionäre Ereignisse im benachbarten Frankreich der liberalen Sache wieder neuen Schwung. Die anstehenden Ständehauswahlen erfolgten dieses Mal ohne politischen Druck und führten wieder zu einem Übergewicht der freiheitlich eingestellten Vertreter in der Zweiten Kammer. Mit diesen konnte Ludwigs Verfassungsänderung von 1825 zurückgenommen werden. Wichtig war auch die Modernisierung des Kommunalrechts, mit dem das politische Interesse »in der Fläche des Landes« gestärkt wurde. Besonders zu erwähnen ist der badische Vorstoß zur Pressefreiheit. Deren Regelung überließ § 17 der Verfassung eigentlich der Bundesversammlung in Frankfurt. Die Vorschrift war in der Annahme geschaffen worden, dass

der Deutsche Bund die ihm insoweit von allen Mitgliedern übertragene Kompetenz freiheitlich nutzen werde. Tatsächlich war sie aber das Einfallstor repressiver Maßnahmen geworden. Die Zweite Kammer schaffte es jedoch, mit dem Großherzog und mit Innenminister *Winter* als leitendem Kopf im Dezember 1831 ein neues Pressegesetz einzuführen, das die bestehende Zensur in Baden weitestgehend beseitigte. Sicher sah man den Kompetenzkonflikt, der nunmehr mit dem Deutschen Bund drohte. Man versuchte aber, ihn zu umgehen, indem man die Zensur bestehen ließ, soweit es um Druckschriften ging, die den Deutschen Bund betrafen. Bei den Liberalen löste dies Begeisterung aus. *Carl Theodor Welcker* – wie der schon erwähnte von Rotteck Professor in Freiburg und führender Liberaler – sprach vom »Lebensodem unserer Verfassung«.<sup>24</sup> Die Begeisterung bei den für die Geschicke des Deutschen Bundes maßgeblichen Regierungen in Preußen und Österreich hielt sich dagegen in Grenzen. Das Hambacher Fest im Mai 1832 verhagelte ihnen die Stimmung dann vollends. Die dort massenhaft artikulierten Forderungen nach Freiheit und nach nationaler Einheit führten zu harten Reaktionsmaßnahmen. Auch der Druck auf Leopold stieg immens, gar mit Einmarsch drohte man ihm. Er hob das Pressegesetz daraufhin im Juli 1832 – knapp über einem halben Jahr nach dessen Erlass – wieder auf. Der freiheitliche Funke war jedoch nun im Bewusstsein eines noch größeren Teils der badischen Bevölkerung, die eine freie Presse ja, wenn auch nur kurz, tatsächlich erlebt hatte, entzündet.

Grundrechte sind nicht die Hälfte wert, wenn es keine Instanz gibt, die deren Einhaltung überwacht. Genau deshalb bestimmt Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes, dass jedermann der Rechtsweg offensteht, wenn er

durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird. Diese Vorschrift wird zu Recht als »Schlussstein im Gewölbe des Rechtsstaates« bezeichnet. Die *Grundsteinlegung* indes erfolgte wiederum in Baden,<sup>25</sup> und zwar durch das Gesetz über die Organisation der inneren Verwaltung<sup>26</sup> vom 5. Oktober 1863.<sup>27</sup> In diesem liegt der zarte Anfang unseres heute hochentwickelten und ausdifferenzierten Rechtsschutzes in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten.<sup>28</sup> War die Kontrolle der Verwaltung bisher wenn überhaupt jemandem, dann ihr selbst überlassen, übertrug das Gesetz die Aufgabe nunmehr einer unabhängigen Stelle – dem Verwaltungsgerichtshof. Noch immer prangt dessen Schriftzug in goldenen Lettern am ehemaligen Dienstsitz in Karlsruhes Nördlicher Hildapromenade, in dem jetzt das örtliche Verwaltungsgericht untergebracht ist. Eine weitere »steinerne Urkunde« im Stadtbild, wenn Sie so wollen. Der Verwaltungsgerichtshof entschied – verglichen mit modernen Maßstäben – zunächst über einen recht engen Themenkreis. Seine Zuständigkeit lag vor allem im Bereich des Kommunalrechts und dem Recht der öffentlichen Lasten. Hier war, vergleichbar mit dem heutigen Widerspruchsverfahren, die Prüfung durch verwaltungsnahe Bezirksräte vorgeschaltet. In erster Instanz entschied der Verwaltungsgerichtshof etwa über den Anspruch auf das badische Staatsbürgerrecht.<sup>29</sup> Die Entscheidungen ergingen in einer Gerichtsbesetzung von fünf Mitgliedern, die nicht der Verwaltung angehören durften.<sup>30</sup> Verhandelt wurde mündlich und öffentlich, die Entscheidungen waren zu begründen.<sup>31</sup> Damit waren wesentliche Elemente unseres heutigen Rechtsschutzsystems bereits angelegt.

Das Organisationsgesetz war nur eines von vielen Gesetzen in den 1860er Jahren zur Gewährung beziehungsweise Sicherung von

bürgerlichen Freiheiten. Genannt werden können hier auch die neu erlassenen Regelungen zur Gleichstellung der Juden, zur Gewerbefreiheit, zur Freizügigkeit und zur Ministerverantwortlichkeit. Außerdem erging eine Amnestie für die Teilnehmer der 48er-Revolution.<sup>32</sup> Sie haben gemerkt: obwohl ich weiterhin über die Errungenschaften der badischen Verfassungsentwicklung spreche, habe ich den eigentlichen Verfassungstext verlassen. Das muss aber auch so sein. Denn eine Verfassung will gelebt werden; sie bewährt sich in der Praxis. Dies zu betonen ist heute wichtiger denn je. Und auch insofern – dies ist dann mein letzter Punkt – kann die badische Geschichte als Vorbild herangezogen werden.

## V. Die gelebte badische Verfassung

Wie bereits hervorgehoben, war der freiheitliche Geist innerhalb der badischen Bevölkerung stärker als anderswo verbreitet. Dass im Jahre 1818 dann tatsächlich eine Verfassung erging, wurde als eigener Erfolg betrachtet. Der Stolz hierauf blieb bestehen. Deutschlandweit legendär waren die Feierlichkeiten anlässlich des 25-jährigen Verfassungsjubiläums 1843.<sup>33</sup> Keine zentrale, gar obrigkeitlich verordnete Gedenkstunde, sondern ein landesweites Fest mit 100 000 Teilnehmern. Nahezu jede Ortschaft schmückte sich in Landesfarben und hisste Banner mit zentralen Aussagen der Verfassung. Überall waren Freudenfeuer zu erblicken. Die Abgeordneten der Zweiten Kammer gar fertigten per Hand eine Schmuckausgabe der Konstitution, Abdrucke des Textes wurden an die Haushalte verteilt – Kinder sollten mit ihm das Lesen lernen. Dieses Selbstbewusstsein hielt auch





Festveranstaltung in Schloss Salem. In der ersten Reihe unter anderem (v. r. n. l.) Erwin Teufel (Ministerpräsident a. D.), Dr. Andreas Voßkuhle und Bernhard Prinz von Baden (Bild: Schloss Salem)

noch einige Jahre später, zu Zeiten der letztlich gescheiterten Revolution von 1848/49, an. Auch in Baden wurde die Herrscherfamilie aus dem Land gejagt und eine provisorische Regierung etabliert. Doch im Zentrum der Bestrebungen stand nicht wie anderswo der Erlass einer neuen, sondern die Verteidigung der bestehenden Verfassung. Man hatte bereits etwas erreicht, auf dem man aufbauen konnte und auf dem man – erholt von den harten, auf die Revolution folgenden Reaktionsmaßnahmen – auch tatsächlich aufbaute. Insofern war die Verfassung nicht nur der Erfolg, sondern auch die Voraussetzung für den Liberalismus in Baden.<sup>34</sup>

Nicht verschwiegen werden darf aber, dass sich auch auf Seiten des Herrscherhauses et-

was änderte. Karl hatte die Verfassung mehr aus Gründen des Sachzwangs erlassen, Ludwig sabotierte sie, soweit er es für nötig erachtete. Leopold – wir haben es im Zusammenhang mit der Presse bereits gesehen – unterstützte die liberale Idee zunächst. Doch war er es auch, der den revolutionären Aufstand mit preußischer Hilfe brutal niederschlug. Der Kriegszustand galt noch bis 1852. Und dann kam *Friedrich*, der vielfach als idealer Staatsmann mit freiheitlicher Gesinnung charakterisierte »Star-Monarch«<sup>35</sup>. Er hatte eine bürgerlich-liberale Ausbildung durchlaufen und war insgesamt sicherlich einer der fortschrittlichsten Herrscher seiner Zeit. Die schon erwähnten Regelungen der 1860er Jahre, die gerade wegen dieser Regelungen

auch als »Neue Ära« bezeichnet wurden, fielen in seine Regentschaft. Darüber hinaus verfolgten er und seine Regierung eine liberale Politik, ohne von der Verfassung hierzu verpflichtet zu sein. So wurden die strengen Vorgaben des Deutschen Bundes im Vereins-, Versammlungs- und Presserecht vergleichsweise locker gehandhabt. Auf die Einhaltung der landeseigenen, freiheitlichen Gesetze war indes Verlass. Insoweit kann – vorsichtig – von einer rechtsstaatlich gebundenen Verwaltung gesprochen werden. Ebenso vorsichtig kann man behaupten, dass Friedrich als erster Regent in Deutschland eine parlamentarische Regierung einsetzte: Die Liberalen in der Ständeversammlung hatten ihn veranlasst, einen der ihren zum Leiter der Regierung zu ernennen. Friedrichs Politik diente aber auch der Machterhaltung. Die Ereignisse von 1848/49 hatten ihm einen gehörigen Schrecken versetzt, der in ihm das Bedürfnis nach Akzeptanz in der Bevölkerung hervorrief. Um diese zu erreichen, setzte er auch auf Selbstdarstellung. Und darauf verstand er sich gut. Gemeinsam mit seiner Ehefrau Luise von Preußen gab er das treusorgende Monarchenpaar – Landesvater und Landesmutter, denen tatsächlich die Herzen zuflogen. Daneben vertrat er Baden stolz auf der großen politischen Bühne. Das noch heute berühmte Bild der Kaiserproklamation 1871 im Spiegelsaal von Versailles zeigt ihn direkt neben Kaiser Wilhelm, seinem Schwiegervater, und wie er diesen hochleben lässt. Dass er ein Gönner *Anton von Werners* war, der das Bild fertigte, mag die Szenenauswahl allerdings beeinflusst haben.

Was können wir aus all dem lernen? Vor allem: eine Verfassung ist mehr als Buchstaben auf einem Papier. Wenn wir heute des Erlasses der badischen Verfassung vor 200 Jahren gedenken, feiern wir nicht nur diesen

Erlass. Wir feiern den Startpunkt einer langen und bisweilen mühseligen Entwicklung. Wollen wir *die Verfassung* würdigen, müssen wir den Blick weiten. Sie will in einem langen und eigentlich nicht endenden Prozess erstritten, verteidigt und gelebt werden. Die Badener haben dies getan. Manches Mal, wenn der Wind das Badnerlied vom Wildparkstadion über den Schlossgarten in mein Dienstzimmer weht, denke ich, sie tun es noch immer.

Auch das Grundgesetz besitzt viele Sympathisanten. Der deutsche Politikwissenschaftler Adolf Sternberger sprach vor diesem Hintergrund bereits in den 1970er Jahren anschaulich vom »Verfassungspatriotismus« der Deutschen. Dieser Verfassungspatriotismus ist sicherlich nicht verloren gegangen, die Errungenschaften des Grundgesetzes sind aber selbstverständlicher geworden, und die Mühen der Ebene im Verfassungsalltag deutlich spürbarer. Es sind Tage wie dieser heute in Salem, die uns daran erinnern, dass wir alle für unsere Verfassung einstehen müssen, wenn wir dauerhaft als Freie und Gleiche zusammen leben wollen.

Vielen Dank!

#### Anmerkungen

- 1 Art. 13 der Deutschen Bundesakte.
- 2 Vgl. die Verfassungen des Kurfürstentums Hessen vom 5. Januar 1831, des Königreichs Sachsen vom 4. September 1831 und des Königreichs Hannover vom 29. September 1833.
- 3 Verfassung des Kaiserreichs Österreich vom 25. April 1848 bzw. des Königreichs Preußen vom 5. Dezember 1849.
- 4 Kaspar Hauser tauchte 1828 in Nürnberg als etwa 16-jähriger, geistig anscheinend zurückgebliebener und wenig redender Jugendlicher auf. Er wurde 1833 Opfer eines Anschlags.

- 5 Bekanntmachung vom 29. Juli 1816, Großherzoglich-Badisches Regierungsblatt (vom 30. Juli 1816), S. 99.
- 6 Karl verstarb am 8. Dezember 1818.
- 7 Vgl. die Verfassungen des Königreichs Westphalen vom 15. November 1807, des Königreichs Bayern vom 1. Mai 1808, des Großherzogtums Frankfurt vom 16. August 1810 und des Herzogtums Nassau vom 2. September 1814.
- 8 Vgl. die Verfassungen des Fürstentums Schwarzburg-Rudolstadt vom 8. Januar 1816, des Fürstentums Schaumburg-Lippe vom 15. Januar 1816, des Fürstentums Waldeck vom 19. April 1816, des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach vom 5. Mai 1816 und des Herzogtums Sachsen-Hildburghausen vom 19. März 1818.
- 9 Bayerische Verfassung vom 26. Mai 1818.
- 10 Vgl. Exner, Die »steinerne Urkunde der Verfassung«, in: Exner, Demokratie wagen? Baden 1818–1919, Stuttgart 2018, S. 38.
- 11 §§ 26–82 der Verfassung, die insgesamt 83 Paragraphen enthielt.
- 12 § 27 der Verfassung.
- 13 § 33 der Verfassung.
- 14 Bei der Bundestagswahl 2017 waren nach Angaben des Bundeswahlleiters 61 688 485 Personen wahlberechtigt.
- 15 § 36 der Verfassung.
- 16 § 37 der Verfassung.
- 17 Hug, Badens Aufstieg zum Großherzogtum, in: Hauß/Weinacht, Wegmarken Badischer Geschichte, Freiburg i. Br. 2013, S. 73, 89.
- 18 § 64 der Verfassung.
- 19 §§ 42, 52 der Verfassung.
- 20 § 38 der Verfassung.
- 21 § 46 der Verfassung.
- 22 Vgl. §§ 7, 13, 14 der Verfassung.
- 23 Titel IV der bayerischen Verfassung vom 26. Mai 1818.
- 24 Vgl. Brüning, Der »Lebensodem unserer Verfassung« – Der Kampf um die Pressefreiheit im Vormärz, in: Exner, Demokratie wagen? Baden 1818–1919, Stuttgart 2018, S. 46.
- 25 Vgl. Ihr Grußwort »150 Jahre Verwaltungsgerechtigbarkeit«.
- 26 Der Originaltitel »Gesetz, die Organisation der innern Verwaltung betreffend« erscheint mir für den Vortragstext als zu sperrig.
- 27 Großherzoglich Badisches Regierungs-Blatt, S. 399.
- 28 Wiederum aus Ihrem Grußwort übernommen.
- 29 § 15 des Gesetzes.
- 30 § 16 des Gesetzes, die Unvereinbarkeit von Richter- und Verwaltungsamt ist doch indes ausdrücklich nur für Ersatzrichter geregelt.
- 31 § 18 Abs. 1 des Gesetzes.
- 32 Großherzoglicher Erlass vom 7. August 1862, Großherzoglich Badisches Regierungs-Blatt, S. 315.
- 33 Vgl. hierzu Fenske, Die badische Verfassung vom 22. August 1818, in: Weinacht, Baden – 200 Jahre Großherzogtum, Freiburg i. Br. 2008, S. 79, 91 ff.
- 34 Nolte, Zwischen Liberalismus und Revolution – Verfassung und soziale Bewegung in Baden 1830–1848/49, in: Bräunche, Die Badische Verfassung von 1818, Ubstadt-Weiher 1996, S. 25, 33.
- 35 Vgl. Machtan, Star-Monarch oder Muster-Monarchie, in: Lehnert, Konstitutionalismus in Europa, Köln 2014, S. 257, 279.