

# Es blüht im Lande Baden ein Baum ganz wunderbar

Die Verfassung von 1818

Von

*Frank Engehausen*

Am 21. August 1843, also vor bald genau 175 Jahren<sup>1</sup>, stimmte man sich in Mannheim auf die für den folgenden Tag geplante Feier zum 25. Jubiläum der badischen Verfassung ein: Am Abend verkündeten *Kanonendonner und Glockengeläute das Fest; auf dem Paradeplatze war der große Brunnen erleuchtet, Feuerwerke wurden abgebrannt, bengalische Flammen stiegen aus den Marmorbassins hervor, zeigten die Büste des Großherzogs Karl in magischem Lichte. Die Militärmusik spielte in Uniform; eine zahllose Menschenmenge wogte auf dem Platze und in den Straßen*, wie es in einem Festbericht heißt. Der eigentliche Festtag, der 22. August, begann mit erneutem Kanonendonner und Choralmusik vom Rathausturm. Gegen zehn Uhr begann der Zug, *gewiß der größte der noch je bei freudigen Anlässen aus frei eigenem Antriebe der Bürger unsere Straßen durchzog. Die Spitze bildeten die Schüler der oberen Klassen der Volksschulen mit ihren Lehrern, ihnen folgten die Mitglieder der Liedertafel mit einer prachtvollen, von einem Verein von Jungfrauen gestickten Fahne, dann der Träger der Verfassungsurkunde in Begleitung von vier Mitgliedern des Festkomitees und zwei Fahnenträgern*<sup>2</sup>.

Ihnen schlossen sich die vier anwesenden Landtagsabgeordneten, die Vertreter der Gemeindebehörden sowie die *Staats- und Gemeindebürger* an. Vor dem Rathaus begrüßte der Bürgermeister die *versammelten Tausende*, und Oberhofgerichtsadvokat von Soiron verlas *mit volltönender Stimme und eindringlicher Betonung die wesentlichen Bestimmungen der Verfassungsurkunde*. Im Anschluss an die Festrede des Abgeordneten Gerbel sang die Liedertafel *schön und kräftig* Ernst Moritz Arndts „Was ist des Deutschen Vaterland“<sup>3</sup>. Zum Ausklang

1 Der Text beruht auf dem am 3. Mai 2018 im Generallandesarchiv Karlsruhe gehaltenen Vortrag im Begleitprogramm der Ausstellung „Demokratie wagen? Baden 1818–1918“. Für den Druck wurden lediglich einige Literaturhinweise ergänzt und die Quellenzitate belegt.

2 Die Verfassungsfeier in Baden am 22. August 1843, hg. von Karl MATHY (Vaterländische Hefte über die inneren Angelegenheiten für das Volk, hg. v. Mitgliedern der Zweiten Kammer, Bd. 2), Mannheim 1843, S. 5.

3 Ebd., S. 13.

der Feier verteilten sich die Versammelten auf mehrere Lokale. Bei dem zentralen Festmahl im Europäischen Hof wurden die auswärtigen Gäste begrüßt – unter ihnen August Heinrich Hoffmann von Fallersleben, der zum badischen Verfassungsjubiläum ein Lied gedichtet hatte und beim abendlichen Scheibenschießen ein Prachtexemplar der Verfassung gewann. Ein Vers aus seinem Lied schmückt den Titel dieses Beitrags; die ersten beiden und die letzte Strophe lauten: *Es blüht im Lande Baden/ Ein Baum ganz wunderbar,/ Hat immer grüne Blätter,/ Und blüht trotz Sturm und Wetter/ Schon fünfundzwanzig Jahr. Die Früchte die er bringet/ Die sind Gesetz und Recht/ Gemeinsinn, Bürgertugend/ Für uns und unsere Jugend,/ Für's künftige Geschlecht. O mög dich Gott behüten/ Vor Willkür und Gewalt!! Wie heute bei deiner Feier/ Blüh immer frischer und freier,/ Du Zierd' im deutschen Wald!*<sup>4</sup>.

Auch wenn das Lied heute nicht mehr sehr bekannt ist, so dürften die Topoi vertraut sein, die Hoffmann von Fallersleben in seinen Strophen unterbrachte: die badische Verfassung von 1818 als eine einzigartige Schöpfung, die Grundlage für Rechtsstaatlichkeit und zivilgesellschaftliche Teilhabe der Bürger, der Ausgangspunkt eines verfassungspatriotischen Zusammengehörigkeitsgefühls der Badener und ein Leuchtturm für die politische Entwicklung ganz Deutschlands. Dass all dies keine falschen Zuschreibungen sind, sei eingangs betont. Aber: Hoffmann von Fallerslebens Lied ist in einer besonderen politischen Konstellation entstanden und es drückt nicht aus, was liberale Zeitgenossen über die badische Verfassung dachten, sondern was sie im Jahr 1843 zu sagen für opportun hielten. Denn anders als der Liedtext suggerieren mag, herrschte in diesem Jahr in Baden keineswegs politische Eintracht, sondern ein harter Wahlkampf, in dem die Liberalen das Verfassungsjubiläum dazu nutzten, das Repressionssystem von Pressezensur und Versammlungsverboten zu unterlaufen:<sup>5</sup> mit in nahezu allen größeren Gemeinden des Landes veranstalteten Feiern mit politischen Reden. Sie priesen dort zwar Großherzog Karl als den Gründer der Verfassung und den derzeitigen Landesherrn Leopold als ihren Erneuerer; vor allem aber ging es den Liberalen darum, unter dem Deckmantel des Lobgesangs auf die Verfassung politische Reformforderungen für die Zukunft vorzutragen und Anhänger für die eigene Sache zu werben.

Für eine historische Bewertung der badischen Verfassung 200 Jahre nach ihrem Inkrafttreten reicht es nicht aus, die liberale Interpretation der 1840er Jahre

4 Ebd., S. XI.

5 Dies war auch das Anliegen von Mathys Sammlung der Berichte über die Feierlichkeiten. Das mit einem Umfang von mehr als 320 Seiten vorzensurfreie Buch dokumentierte, was in der Presseberichterstattung der Zensur zum Opfer gefallen war, und wollte auf diese Weise aufzeigen, *daß die Zensur eine durchaus verwerfliche, unsittliche, rechtswidrige ist, unter deren Pesthauch kein frisches, gesundes Leben gedeihen kann*; ebd., S. VIII. Zum politischen Kontext der Feier vgl. Hans-Peter BECHT, *Badischer Parlamentarismus 1819 bis 1870. Ein deutsches Parlament zwischen Reform und Revolution* (Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus), Düsseldorf 2009, S. 470–507.

wieder aufzuwärmen; vielmehr ist sie kritisch zu kommentieren und zu ergänzen. Dies sei im Folgenden versucht mit einem knappen Überblick über die Entstehung, die wesentlichen Inhalte und die Grundzüge der Entwicklung der badischen Verfassung in den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens. Dabei sollen auch andere Wertungen als die der Liberalen zu ihrem Recht kommen, um zumindest anzudeuten, wie die Verfassung aus konservativer und aus demokratischer Perspektive in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wahrgenommen wurde. Bevor auf die Verfassung selbst einzugehen ist, sei kurz deren Vorgeschichte skizziert, die bei den Verfassungsfeiern von 1843 gar nicht thematisiert wurde und wohl auch nicht hätte thematisiert werden können, ohne das Ansehen des dort so demonstrativ verehrten Verfassungsgebers Großherzog Karl zu beschädigen.

### I. Entstehung der Verfassung

In der Rückschau mag es wie eine zwangsläufige Entwicklung anmuten, dass die Politik der Integration der neu erworbenen Gebiete, die Baden als Bündnispartner Frankreichs in den Revolutionskriegen in mehreren Etappen zugefallen waren, durch die Gewährung einer Verfassung abgeschlossen wurde<sup>6</sup>. Allerdings war der Weg dorthin überaus steinig. Auch dachten Großherzog Karl Friedrich und seine politischen Berater zunächst nicht daran, eine Verfassung als Instrument zu benutzen, um eine badische Identität zu stiften, sondern sie folgten bei ihren Überlegungen, die politische Machtfülle des Monarchen durch eine Verfassung zu begrenzen, in erster Linie Sachzwängen. Einen starken Handlungsdruck übten dabei die infolge der langwierigen Kriege beträchtlich angewachsenen Staatsschulden aus. Damit wurde ein Prinzip wirksam, das bei der Entstehung der meisten Parlamente eine Rolle gespielt hat: nämlich, dass diejenigen, die die öffentlichen Lasten trugen, auch ein Recht besaßen, bei der Verwendung der von ihnen zur Verfügung gestellten Mittel mitzusprechen.

Neben dem Grundsatz, dass ein Fürst nicht willkürlich Steuern erheben konnte, legte auch das französische Vorbild den Gedanken nahe, in Baden eine Verfassungsordnung zu etablieren – schließlich stand das Großherzogtum seit 1806 als Mitglied des Rheinbundes unter französischem Protektorat. Es drängte sich die Frage auf, ob nicht auch in Baden eine Verfassung mit einem Repräsentativsystem eingeführt werden müsse, um das Modernisierungsdefizit zum linksrheinischen Nachbarn auszugleichen. Die ersten Überlegungen zur Gewähr einer badischen Verfassung fielen denn auch nicht zufällig in das Jahr 1808, als ein Kurswechsel hin zu einer engeren Ausrichtung der badischen Politik an der des französischen Nachbarn vollzogen wurde. Am 5. Juli 1808 kündigte eine lan-

<sup>6</sup> Zur Vorgeschichte und Entstehung der badischen Verfassung vgl. Willy ANDREAS, *Der Aufbau des Staates im Zusammenhang der allgemeinen Politik*, hg. v. d. Badischen Historischen Kommission (Geschichte der badischen Verwaltungsorganisation und Verfassung in den Jahren 1802–1818, Bd. 1), Leipzig 1913; BECHT, *Badischer Parlamentarismus* (wie Anm. 5) S. 30–39; Friedrich VON WEECH, *Geschichte der badischen Verfassung nach amtlichen Quellen*, Karlsruhe 1868.

desherrliche Verordnung an, dass neben der Vereinheitlichung und Vereinfachung der Verwaltung sowie der Einführung eines gleichförmigen Abgabesystems bei den anstehenden Reformen auch daran gedacht sei, *mittelst einer Landesrepräsentation [...] das Band zwischen Uns und dem Staatsbürger noch fester, wie bisher, zu knüpfen*<sup>7</sup>.

Eingelöst wurde dieses Verfassungsversprechen nicht. Zwar entstanden in den folgenden Monaten mehrere Verfassungsentwürfe, die jedoch unter den Beratern des Monarchen kaum konsensfähig waren – der Hauptstreitpunkt war die Frage, welche Kompetenzen man einer Ständeversammlung zubilligen sollte. Sie wurde zunächst als reines Konsultativorgan konzipiert, das über Gesetzentwürfe nur diskutieren, aber nicht entscheiden sollte. Außerdem war strittig, auf welche Weise sie zusammengesetzt werden sollte. Am Ende der Diskussionen stand ein Modell einer berufsständisch zusammengesetzten Landratsversammlung, das mit einer hohen Altersgrenze und einer stattlichen Besitzqualifikation für das Wahlrecht nur einer Minderheit der Staatsbürger politische Partizipationsrechte zubilligen wollte.

Die Verfassungsfrage ruhte in Baden nach dem Scheitern der Reformpläne von 1808/09 für einige Jahre, wurde aber schon bald wieder virulent, weil nicht zuletzt die chronische Finanzkrise es angezeigt scheinen ließ, durch Zugeständnisse in der Verfassungsfrage den Staat zu stabilisieren. Dass in der badischen Bevölkerung der Wunsch nach Einführung einer Verfassung verbreitet war, stand spätestens seit dem Spätherbst 1815 außer Zweifel, als sich eine Protestbewegung bemerkbar machte, deren regionaler Schwerpunkt in Nordbaden lag: 33 Adelige formulierten Anfang November in Sinsheim eine gemeinsame Klage über die bedrängte Lage des Landes, die sich unter anderem durch die Einberufung einer Ständeversammlung bewältigen lasse, und wenige Tage später traten Heidelberger Bürger mit einem ähnlichen Anliegen hervor.

In ihrem Namen verfasste der Jurist und Universitätslehrer Christoph Reinhard Dietrich Martin eine Eingabe an den Landesherrn, in der um die Einführung von Landständen als Mittel zur Überwindung der gegenwärtigen Krise nachgesucht wurde. Bevor die Sammlung von Unterschriften für diese Eingabe in der Heidelberger Bürgerschaft abgeschlossen werden konnte, kam es zu Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmen. In Anbetracht der scharfen Reaktion der Regierung reichte Martin sein Entlassungsgesuch ein und legte seine Professur nieder. Über die Grenzen der Universität und der Stadt hinaus erregte der „Fall Martin“ große Aufmerksamkeit<sup>8</sup>; er demonstrierte, dass Großherzog Karl – er war 1811 seinem Großvater auf dem Thron gefolgt – und seine Regierung nicht bereit waren, eine öffentliche Diskussion über die Einführung von Landständen zuzulassen.

7 Großherzoglich-Badisches Regierungsblatt, 1808, Nr. XXI.

8 Vgl. Friedrich LAUTENSCHLAGER, Die Universität Heidelberg und der Fall Martin. Mit ungedruckten Briefen Heidelberger Professoren aus dem Nachlaß des Juristen Georg Arnold Heise, in: ZGO 85 (1933) S. 636–663.

Innerhalb der badischen Regierung war die Verfassungsdiskussion zu diesem Zeitpunkt schon im Gange, wobei der Anstoß von außen gekommen war, und zwar durch die Beratungen auf dem Wiener Kongress über die Verfassungsfrage im Deutschen Bund, die schließlich in dem berühmten Formelkompromiss des Artikel 13 der Bundesakte von 1815 mündeten, demzufolge in allen Bundesstaaten landständische Verfassungen eingeführt werden sollten. Dass insbesondere Baden einer solchen landständischen Verfassung bedürfe, war zum Beispiel die Überzeugung des Freiherrn vom Stein, der Alexander I. von Russland dazu aufforderte, seinen Schwager Großherzog Karl von Baden zu einem Kurswechsel in der Verfassungsfrage zu bewegen. Diese Anregung trug Früchte, und schon am 1. Dezember 1814 ließ der Großherzog den beiden Verhandlungsführern der deutschen Großmächte in Wien mitteilen, dass er sich entschlossen habe, als dem Geist des Zeitalters angemessen, eine ständische Verfassung einzuführen<sup>9</sup>.

Mit der Einsetzung einer Verfassungskommission im Januar 1815 begannen langwierige Beratungen, die mit großen Unterbrechungen bis zum Sommer 1818 dauerten: Als im Mai 1815 erneut der Krieg gegen Napoleon ausbrach, wurden die ersten Entwürfe beiseitegelegt; im März des folgenden Jahres kündigte Großherzog Karl die Eröffnung der ersten ständischen Versammlung des Großherzogtums für den 1. August 1816 an, um dann aber kurz vor diesem Termin einen Rückzieher zu machen. Wider Erwarten sei am Bundestag in Frankfurt noch keine Entscheidung über die weitere Ausgestaltung der Bundesverfassung gefallen, der die badische Konstitution angepasst werden solle. Deshalb sah sich der Großherzog veranlasst, *die dem Lande zu gebende ständische Constitution, welche bereits vollendet zu Unserer Höchsten Sanction vorliegt, für jetzt noch nicht zu verkünden*<sup>10</sup>.

Schob man hiermit die Verantwortung für die Verzögerung nach Frankfurt ab, so war der eigentliche Grund wohl doch die Uneinigkeit derer, die mit den Verfassungsplanungen betraut worden waren: Vor allem in der brisanten Frage der Zusammensetzung der Ständeversammlung konnte kein Konsens erzielt werden. Die Verfassungsarbeiten ruhten wiederum, und erst im April 1818 beauftragte der Großherzog Sigismund von Reitzenstein mit der Überarbeitung des vorliegenden Materials. Dieser übertrug die Aufgabe dem Finanzrat Karl Friedrich Nebenius, der dann binnen kurzer Zeit einen konsensfähigen Entwurf vorlegte und damit, wenn auch nicht zum alleinigen geistigen Vater, so doch zum Autor der badischen Verfassungsurkunde wurde<sup>11</sup>, die am 29. August 1818 im Regierungsblatt publiziert und damit in Kraft gesetzt wurde.

9 Vgl. Hans MERKLE, *Der „Plus-Forderer“*. Der badische Staatsmann Sigismund von Reitzenstein und seine Zeit, Karlsruhe 2006, S. 241 f.

10 Großherzoglich-Badisches Regierungsblatt, 1816, Nr. XXIV.

11 Vgl. Joseph BECK, Carl Friedrich Nebenius. Ein Lebensbild eines deutschen Staatsmannes und Gelehrten. Zugleich ein Beitrag zur Geschichte Badens und des deutschen Zollvereins, Mannheim 1866.

Als die Liberalen beim 25. Jubiläum allerorts Großherzog Karl als Schöpfer der badischen Verfassung feierten, so war das keine Fehlbezeichnung – wem auch sonst hätte dieses Verdienst zugeschrieben werden sollen, da es sich ja um eine sogenannte oktroyierte Verfassung handelte, das heißt, um eine aus monarchischer Machtvollkommenheit einseitig in Kraft gesetzte und nicht um eine vereinbarte Verfassung, wie sie in Württemberg kurz darauf zustande kam? Dass 1843 das nahezu zehnjährige Warten auf die Verfassung ebenso ausgeblendet wurde wie die Unterdrückung öffentlicher Diskussionen über die Verfassung im Vorfeld ihres Oktroys, mag taktischer Rücksichtnahme geschuldet gewesen sein. Vielleicht hielten die Liberalen dies aber auch gar nicht mehr für erwähnenswert, da wichtiger als die verwickelte Vorgeschichte das letztliche Zustandekommen der Verfassung war. Diese nämlich privilegierte die Badener in erheblichem Maße, da die Mehrzahl der Deutschen zunächst und auch noch über das Jahr 1830 hinaus in Ländern lebte, in denen es keine Verfassungen gab.

## II. Wesentliche Inhalte der Verfassung

Anders als manche andere frühkonstitutionelle Verfassungen, die reine Organisationsstatute waren, die lediglich Bestimmungen hinsichtlich der Zusammensetzung, Einberufung, Auflösung und Kompetenzen der Ständeversammlungen enthielten, war die badische Verfassungsurkunde von 1818 breit angelegt und enthielt auch einen Katalog der staatsbürgerlichen Rechte: die Gleichheit vor dem Gesetz, die durch die Garantie der Unabhängigkeit der Gerichte und den Schutz vor willkürlicher Verhaftung flankiert wurde; die Aufhebung der aus der Leibeigenschaft resultierenden Grundlasten und Dienstpflichten; die unterschiedslose Steuerpflicht; die Abschaffung von Privilegien bei der Besetzung ziviler und militärischer Staatsämter, die allerdings weiterhin an die Zugehörigkeit zu einer der christlichen Konfessionen gebunden waren; die Freiheit des Eigentums; die Gewissensfreiheit und die Freiheit der Religionsausübung<sup>12</sup>.

Diesen Katalog mit den späteren Grundrechten der Paulskirche, der Weimarer Verfassung oder des Grundgesetzes zu vergleichen, ist für eine Bewertung nicht unbedingt hilfreich. Ein besser geeigneter Maßstab ist die französische Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789, die einige Prinzipien formulierte wie das Recht auf Widerstand gegen Unterdrückung oder den Ursprung jeder Souveränität beim Volke, die sich in der badischen Verfassung nicht fanden. Gravierende materielle Unterschiede ergaben sich aber eigentlich nur in einem Punkt: Während die französische Erklärung die freie Äußerung von Gedanken und Meinungen zu einem der kostbarsten Menschenrechte erhob, verwies die

12 Die Grundrechte finden sich in dem zweiten Abschnitt der Verfassung „Staatsbürgerliche und politische Rechte der Badener, und besondere Zusicherung“, vgl. Hans FENSKE, 175 Jahre badische Verfassung, hg. v. d. Stadt Karlsruhe – Stadtarchiv, Karlsruhe 1993, S. 122–124.

badische Verfassung lapidar darauf, dass die Pressefreiheit nach den künftigen Bestimmungen der Bundesversammlung gehandhabt werde<sup>13</sup>.

Neue politische Rechte erhielten die Badener durch die Einsetzung eines Landtags, der in der Verfassungsurkunde mit dem traditionellen Namen Ständeversammlung bezeichnet wurde, sich von den Landständen, die im Alten Reich verbreitet gewesen waren, aber deutlich unterschied. Der badische Landtag bestand aus zwei Kammern, von denen eine, die Zweite Kammer, den Charakter eines modernen Repräsentativorgans hatte. Ihr gehörten 63 Abgeordnete der verschiedenen Landesteile an, wobei unterschieden wurde zwischen den ländlichen Ämterwahlbezirken und den städtischen Wahlbezirken, die insofern privilegiert waren, als dort im Vergleich eine geringere Zahl von Wahlberechtigten einen Abgeordneten in den Landtag entsenden konnte. Gerechtfertigt wurde diese Privilegierung in der Wahlordnung mit der *kommerziellen Bedeutenheit* der Städte<sup>14</sup>. Da diese im Vergleich einen größeren Beitrag zum Gesamtsteueraufkommen leisteten als die Landgemeinden, sollten sie auch im Parlament stärker vertreten sein.

Dieser Grundsatz war schon zeitgenössisch nicht unumstritten. Die Unterscheidung von Stadt und Land benachteiligte nämlich nicht nur die Bauern gegenüber den Bürgern, sondern auch die Katholiken gegenüber den Protestanten, wie zum Beispiel Franz Josef Mone, damals Direktor des badischen Generalandesarchivs, 1841 in einer anonym erschienenen Schrift über „Die katholischen Zustände in Baden“ beklagte<sup>15</sup>. Zwar fanden solche Stimmen erst in den späten 1860er Jahren stärkere Resonanz, als der politische Katholizismus sich in einer Partei formierte; sie verdeutlichen aber doch, dass die Tragweite der liberalen Verfassungsinterpretation in Baden auch im Vormärz schon beschränkt war und dass die katholische Landbevölkerung möglicherweise auch als Kollektiv ein anderes und nicht ganz so positives Bild von der Verfassung hatte wie das protestantische Bürgertum.

Zeitgenössisch nicht umstritten war, was uns aus heutiger Perspektive am badischen Landtagswahlrecht als defizitär erscheint: Es schloss, was typisch für die Zeit war, nicht nur die Frauen aus, sondern auch diejenigen volljährigen Männer, die an ihrem Wohnort nicht über das Ortsbürgerrecht verfügten; es war nicht geheim, sondern öffentlich; schließlich wurden die Abgeordneten auch nicht direkt gewählt, sondern indirekt durch ein Wahlmännersystem, das den lokalen Eliten starke Einflussmöglichkeiten einräumte. Im Vergleich mit zeitgleichen

13 Ebd., S. 123, § 17: *Die Preßfreyheit wird nach den künftigen Bestimmungen der Bundes-Versammlung gehandhabt werden.*

14 Großherzoglich-Badisches Regierungsblatt, 1818, Nr. XXVII.

15 Vgl. [Franz Josef MONE], *Die katholischen Zustände in Baden*. Mit urkundlichen Beilagen, Regensburg 1841. Mone meinte, die Wahlordnung habe *auf die Confession gesehen, und dadurch den protestantischen Bezirken ein Vorzug gegeben. Man machte nämlich die katholischen Bezirke größer als die protestantischen, wodurch diese mehr Deputierte erhielten als jene* (S. 39).

Wahlrechtsbestimmungen in den übrigen deutschen Staaten oder auch in England oder Frankreich war das badische Landtagswahlrecht dagegen erstaunlich weit gefasst: Es gewährte immerhin zwei Dritteln der erwachsenen Männer Partizipationsrechte in der Landespolitik<sup>16</sup>.

Während die Zweite Kammer des badischen Landtags das moderne Repräsentationsprinzip verkörperte, war die Erste Kammer durch altständische Elemente geprägt. Ihr gehörten die Prinzen des Großherzoglichen Hauses an, die durch die Mediatisierung zu Standesherrn herabgesunkenen ehemaligen kleineren Reichsfürsten, mehrere Abgeordnete des grundherrlichen Adels, eine begrenzte Zahl vom Großherzog ernannter Mitglieder, je ein Repräsentant der katholischen und der evangelischen Kirche sowie je ein Vertreter der Universitäten Freiburg und Heidelberg. Die Zweite Kammer als Volksvertretung und die Erste Kammer als Interessenvertretung privilegierter Gruppen waren gleichberechtigt, lediglich in Finanzfragen besaß die Zweite Kammer das Vorrecht, Gesetzesvorlagen zuerst beraten und beschließen zu bedürfen. Ohne den Konsens beider Kammern konnten Gesetze nicht zustande kommen, oder anders formuliert: Der Adel, der die Mehrheit in der Ersten Kammer bildete, verfügte über ein Vetorecht. Ein Vetorecht besaßen indes nicht nur die beiden Kammern, sondern auch der Monarch, der gleichberechtigt an der Legislative teilnahm: Allein ihm stand es zu, Gesetzesvorschläge vor den Landtag zu bringen, und Gesetzeskraft konnten die von den Kammern angenommenen Vorlagen erst erlangen, wenn sie auch die abschließende Zustimmung des Monarchen gefunden hatten.

Der Hauptzweck der Tätigkeit des Landtags war nach dem Willen des Verfassungsgebers die Mitwirkung an der Konsolidierung der Staatsfinanzen; dementsprechend konnte nach der badischen Verfassungsurkunde ohne Zustimmung der Stände keine Auflage ausgeschrieben und erhoben werden und mussten beide Kammern den Staatshaushalt billigen. Da dieser Haushalt für jeweils zwei Jahre aufgestellt wurde, war auch die Periodizität des Landtags gewährleistet. Der Großherzog konnte die Kammern zwar nach Belieben auflösen, wenn er mit ihren Entscheidungen unzufrieden war, sah sich dann aber gegebenenfalls mit dem Problem konfrontiert, die Verfassung missachten und den Staatshaushalt ohne ständische Zustimmung fortführen zu müssen. In der badischen wie in den anderen zeitgleich entstandenen deutschen Verfassungen beschränkte sich die Tätigkeit der Ständeversammlung nicht auf die Steuererhebung und das Budgetrecht, sondern erstreckte sich auf die Mitwirkung an allen neuen Landesgesetzen, die *die Freyheit der Personen oder das Eigenthum der Staatsangehörigen* betrafen<sup>17</sup>.

16 Vgl. Manfred HÖRNER, Die Wahlen zur badischen zweiten Kammer im Vormärz (1819–1847) (Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 29), Göttingen 1987.

17 FENSKE, 175 Jahre (wie Anm. 12) S. 130 (§ 65).



Vergleicht man die badische Verfassung mit den etwa zeitgleich entstandenen Verfassungen von Bayern und Württemberg, so stechen in erster Linie die Gemeinsamkeiten hervor. Alle drei entsprachen dem klassischen Typ der konstitutionellen Monarchie mit der konsequenten Beschränkung der Parlamente auf ihre legislativen Mitspracherechte. Für das Kräftespiel mit den Monarchen und ihren Regierungen, auf deren Zusammensetzung sie keinerlei Einfluss nehmen konnten, waren alle drei Landtage gleichermaßen gut gerüstet – oder besser gesagt: schlecht gerüstet, da sie weder über das Gesetzesinitiativrecht noch über das Recht der Ministeranklage verfügten und im Konfliktfall nur auf ihr Budgetrecht zurückgreifen konnten. Nahm Baden mit der Gewichtung der Verfassungsorgane somit keine Sonderstellung ein, so ist doch hervorzuheben, dass die Zusammensetzung der Zweiten Kammer im Vergleich mit den anderen frühen Verfassungen ungewöhnlich war. Sie war in Baden als reine Volksvertretung homogener konzipiert als die Zweiten Kammern in Bayern und in Württemberg, denen jeweils privilegierte Mitglieder von niederem Adel, Universitäten und Kirchen angehörten. Diese Homogenität führte, darauf deuten jedenfalls die Anfänge der badischen Landtageschichte hin, dazu, dass die Zweite Kammer politisch wesentlich offensiver auftrat als ihre Pendants in Bayern und in Württemberg. Dass auch das Wahlrecht in Baden breiter gefasst war, fällt demgegenüber weniger ins Gewicht.

### III. Entwicklung der Verfassung

Die Verfassung stellte das politische Leben in Baden auf eine neue Grundlage und fand im Lande weithin großen Zuspruch. Obwohl die Inkraftsetzung der Verfassung ohne jede Feierlichkeit, sondern lediglich durch die Veröffentlichung im Regierungsblatt erfolgte, wurden im ganzen Land Dankadressen an den Großherzog aufgesetzt und mancherorts Feiern veranstaltet. Dabei wurden die integrativen Motive, auch wenn sie der Verfassung wohl nicht prioritär zugrunde lagen, gewürdigt, zum Beispiel von dem Freiburger Juristen Karl von Rotteck, der darauf hinwies, dass sie den Einwohnern des bis dahin zerstückelten Landes ein politisches Leben als Volk gebracht habe: Sie seien jetzt nicht mehr Baden-Badener, Durlacher, Breisgauer, Pfälzer oder Fürstenberger, sondern das Volk von Baden, vom Odenwald bis zum Bodensee, fest aneinander geschlossen, die *Glieder eines lebendigen Leibes, von einem Gesamtwillen bewegt, von einem Geiste beseelt*. Jetzt erst trete man in die Geschichte in eigener Rolle ein<sup>18</sup>.

In den ersten Jahren der praktischen Bewährung der Verfassung verflog solcher Enthusiasmus allerdings rasch. Das Verhältnis zwischen Regierung und Landtag gestaltete sich spannungsreich, was auch in der Suche nach einem geeigneten Tagungsort für das neu geschaffene Parlament Niederschlag fand: Bei

18 Leonhard MÜLLER, *Badische Landtageschichte*, Bd. 1: Der Anfang des landständischen Lebens im Jahr 1819, Berlin 1900, S. 27.

der ersten Landtagssession 1819 genossen die Kammern Gastrecht im Karlsruher Schloss, das ihnen indes nach den massiven Kontroversen um einen langen Reformkatalog der liberalen Opposition in der Folgezeit nicht mehr gewährt wurde. 1820 und nochmals 1822 tagte der Landtag unter ungünstigen Verhältnissen in dem angemieteten Haus eines Karlsruher Sattlermeisters, bis er schließlich ein eigenes Gebäude erhielt: das Ständehaus in der Ritterstraße, das neben Sälen für die Erste und die Zweite Kammer sowie Zuschauerplätzen auch eine größere Zahl von Sitzungs- und Büroräumen bot und der erste parlamentarische Zweckbau in Deutschland war<sup>19</sup>. Auch mehr als ein halbes Jahrhundert nach seiner Einweihung erschien das Karlsruher Ständehaus noch als ein ebenso moderner wie repräsentativer Tagungsort, wie der Dichter und Landtagsabgeordnete Heinrich Hansjakob bemerkte, der die badische Ständeversammlung – wenigstens im Vergleich mit Bayern und Württemberg – für *äußerlich entschieden die hervorragendste* hielt<sup>20</sup>.

Die Anfänge der badischen Landtagsgeschichte waren der Modernität der Verfassung und der seit 1823 guten räumlichen Ausstattung zum Trotz schwierig und konfliktreich. Großherzog Ludwig, der am Jahresende 1818 seinem früh verstorbenen Neffen, dem Verfassungsschöpfer Karl, auf dem Thron folgte, passte mit seinen autokratischen Neigungen nicht gut in die Rolle eines konstitutionellen Monarchen und vertagte den Landtag bereits im Juli 1819 nach einer scharfen Kontroverse über ein Adelsedikkt. Die kurz darauf vom Deutschen Bund angenommenen Karlsbader Beschlüsse ließen bei Ludwig und seiner Regierung sogar den Gedanken aufkommen, sich der Verfassung gleich wieder zu entledigen oder sie doch wenigstens gründlich im konservativen Sinne zu modifizieren. Der badische Außenminister Wilhelm Ludwig von Berstett setzte sich dementsprechend bei den Wiener Ministerkonferenzen am Jahreswechsel 1819/20 für ein Bundesverbot von Repräsentativverfassungen ein. Dass dieses letztlich nicht zustande kam, lag vor allem am Widerstand anderer Mittelstaaten, die ihre Autonomie-rechte gegenüber dem Bund schützen und sich keine Vorschriften über die Ausgestaltung ihrer Verfassungsordnungen machen lassen wollten.

Ganz von der politischen Agenda verschwanden die Pläne einer Aufhebung der badischen Verfassung damit jedoch nicht. Nach einer erneuten scharfen Konfrontation mit dem Landtag im Jahr 1823 reiften auf Regierungsseite erneut Pläne, sich der Verfassung irgendwie zu entledigen. Vor deren Umsetzung scheute man jedoch zurück, da sie vom Bundesrecht nicht gedeckt waren und zudem die landespolitischen Folgen unkalkulierbar erschienen. Stattdessen setzte Großherzog Ludwig auf eine Art Salomitaktik: Der durch Wahlmanipulationen und Repressionen gefügig gemachte Landtag von 1825 stimmte einer Verfassungsänderung zu, mit der die Budgetperiode von zwei auf drei Jahre verlängert

19 Vgl. BECHT, Badischer Parlamentarismus (wie Anm. 5) S. 116–126

20 Heinrich HANSJAKOB, In der Residenz. Erinnerungen eines badischen Landtagsabgeordneten, Stuttgart <sup>2</sup>1911, S. 23.

wurde: Indem der Großherzog und seine Regierung nun nur noch alle drei Jahre über den Staatshaushaltsplan verhandeln mussten, stärkten sie die Position der Krone gegenüber dem Parlament<sup>21</sup>.

Dem gleichen Ziel diente die ebenfalls 1825 erwirkte Änderung der Mandatsdauer der Abgeordneten der Zweiten Kammer, die nach der Verfassung von 1818 für acht Jahre bei einer Teilerneuerung eines Viertels der Mitglieder nach zwei Jahren gewählt wurden, aber nun allesamt für sechs Jahre, also für zwei Budgetperioden, ihre Mandate wahrnehmen sollten. Dies versprach kurzfristig die Gewähr, mit dem gefügigen Landtag von 1825 länger zusammenarbeiten zu können, und mittelfristig seltenere Landtagswahlkämpfe. Beide Verfassungsänderungen wurden unmittelbar nach der französischen Julirevolution von 1830 zurückgenommen, blieben also eine Episode. In dem allgemeinen Kontext der Wirkungsgeschichte der Verfassung sind sie dennoch wichtig, weil sich in ihnen eine Perspektive niederschlägt, die sich in das liberale Leitbild der badischen Verfassung als langwährendes Erfolgsmodell nur schwer einfügen lässt: nämlich die Wahrnehmung der Verfassung als ungeliebtes Vermächtnis oder als ein zu korrigierender politischer Irrtum durch Großherzog Ludwig und die Männer, die ihn umgaben.

Mit dem Tod Ludwigs und der Thronbesteigung seines Nachfolgers Leopold, der sogleich große Hoffnungen der Liberalen auf sich zog, begann die kurze heroische Phase der badischen Landtagsgeschichte, die den Kern des eingangs erwähnten regionalen Sendungsbewusstseins bildet: Am badischen politischen Wesen möge die ganze deutsche Nation genesen, ließe sich vielleicht Emanuel Geibels eine Generation später gedichtetes Schlagwort umformulieren. Als infolge der französischen Julirevolution im Deutschen Bund eine kurzzeitige politische Tauwetterperiode herrschte, wurde 1831 im Karlsruher Ständehaus nicht nur ein liberales Pressegesetz erkämpft, sondern auch erstmals auf parlamentarischer Bühne die Forderung nach Einrichtung einer deutschen Nationalrepräsentation erhoben. Die Debatten des Reformlandtags von 1831 fanden weit über die Grenzen des Großherzogtums hinaus Beachtung – nicht zuletzt durch das Dazutun der badischen Liberalen, die überzeugt waren, ein Stellvertretergefecht für den politischen Fortschritt in ganz Deutschland geführt zu haben; Rotteck untertitelte die von ihm herausgegebene Sammlung dieser Landtagsdebatten folgerichtig als „Lese- und Lehrbuch für’s Deutsche Volk“<sup>22</sup>.

Ein Ausgangspunkt für eine lange Reihe durchgreifender Reformen wurde der Landtag von 1831 zwar nicht, da der Deutsche Bund rasch wieder zu Repressionspolitik überging und auch Großherzog Leopold seit der Mitte der 1830er Jahre wieder auf konservative Regierungspolitik setzte; er prägte aber noch lange Zeit das Selbstbild der Liberalen, wie es auch in den Feierlichkeiten

21 Vgl. WEECH, Geschichte (wie Anm. 6) S. 132–134.

22 Carl von ROTTECK, Geschichte des Badischen Landtags von 1831, als Lese- und Lehrbuch für’s Deutsche Volk (Deutsche Volksbibliothek, Bd. 1), Hildburghausen/New York 1833.

zum 25. Verfassungsjubiläum zum Ausdruck kam. Die materielle Grundlage dieses Selbstbildes wurde allerdings zusehends schmaler. Die freiheitlichste Verfassung in Deutschland zu besitzen, konnten sich die Badener schon in den 1830er Jahren nicht mehr rühmen: Während der zweiten Welle des Konstitutionalismus im Gefolge der französischen Julirevolution erhielten einige mittel- und norddeutsche Länder Verfassungen mit Einzelbestimmungen, die über das Normalmaß der älteren süddeutschen Verfassungen hinausgingen. Dies gilt insbesondere für die kurhessische Verfassung von 1831, die ein Einkammersystem vorsah und das Gesetzesinitiativrecht des Landtags<sup>23</sup>.

Nun mag man argumentieren, dass es bei einem solchen Verfassungsvergleich nur um die Modernität auf dem Papier geht, und in der Tat führte gerade in Kurhessen die Radikalität der Verfassung nicht zu liberaler Politik, sondern zu einem scharfen Dauerstreit zwischen Krone und Parlament, der das landespolitische Leben über Jahrzehnte hinweg paralyisierte. Aussagekräftiger ist es, die badische Verfassung an den sich wandelnden Wahrnehmungen der Zeitgenossen zu spiegeln. Hierbei ist die Revolution von 1848/49 als wichtige Zäsur zu nennen, die das Ende des liberalen Verfassungsverständnisses als unangefochtenes Leitbild markiert. Auch wenn man die radikale Verfassungskritik Friedrich Heckers und Gustav Struve während ihrer Aufstandsversuche im Jahr 1848 ausblendet, ist unverkennbar, dass die Liberalen, die auf eine Reformpolitik auf der Grundlage der bestehenden und allenfalls in Details verbesserungsbedürftigen Verfassung setzten, ihre Meinungsführerschaft verloren. Mit den Weichenstellungen, die von der Deutschen Nationalversammlung in der Frankfurter Paulskirche getroffen wurden, rückte die Notwendigkeit eines substanziellen Umbaus der badischen Landesverfassung auf die Agenda: Der Grundrechtskatalog der Nationalversammlung sah die Abschaffung des Adels vor, und dies hätte zwangsläufig das Ende der Ersten Kammer des badischen Landtags, zumindest in ihrer bisherigen Form, bedeutet. Und auch hinter dem Frankfurter Reichswahlgesetz – allgemein, gleich, direkt und geheim – hätte man in Baden nicht zurückbleiben können<sup>24</sup>.

Dass die badischen Liberalen auf diese Herausforderungen keine plausiblen Antworten hatten, war eine der Ursachen der Mairevolution von 1849 – der schwersten Erschütterung des badischen Verfassungslebens im 19. Jahrhundert. Damals wurde deutlich, dass das bestehende Verfassungsmodell auf einen breiten Teil der Bevölkerung keine Integrationskraft mehr ausübte. Wegen des Scheiterns der Revolution verstummte die demokratische Grundsatzkritik an der Verfassung zwar für etwa zwei Jahrzehnte, blieb aber latent vorhanden, bis sie in den 1870er Jahren hauptsächlich von den Sozialdemokraten wieder offener vorgetragen wurde.

23 Vgl. Horst DIPPPEL, Die kurhessische Verfassung von 1831 im internationalen Vergleich, in: HZ 282 (2006) S. 619–644.

24 Vgl. Frank ENGEHAUSEN, Kleine Geschichte der Revolution 1848/49 in Baden, Leinfelden-Echterdingen 2010, S. 143–148.

Auf Details der Diskussionen über die badische Verfassung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ist hier nicht mehr einzugehen, es sei doch aber am Schluss noch kurz auf das Verfassungsjubiläum ausgeblickt, das dem vom 1843 folgte, um zu illustrieren, dass der Glanz der badischen Verfassung für die Zeitgenossen deutlich verblasste. Als 1868 das 50. Jubiläum der badischen Verfassung begangen wurde, überschattete die prekäre nationalpolitische Stellung des Großherzogtums die Feier: Mit dem Ende des Deutschen Bundes 1866 war Baden in eine unerwünschte völkerrechtliche Selbständigkeit geraten und suchte den Anschluss an den von Preußen gegründeten Norddeutschen Bund. Bei der Zentralfeier in Karlsruhe bemühten sich die Redner darum, den Eindruck zu verwischen, dass man der liebgewonnenen Verfassung nun bereits eine Abschiedsfeier halte, und versicherten, dass die erhoffte nationale Einheit den badischen Verfassungsstaat sogar stärken werde<sup>25</sup>. Anders empfand es der Heidelberger Festredner, der Historiker Heinrich von Treitschke, dem als gebürtigem Sachsen und Preußen aus Überzeugung der badische Verfassungspatriotismus fremd war: Er stellte in seiner Rede das große deutsche Vaterland in den Vordergrund und teilte anschließend im privaten Rahmen seine Einschätzung mit, dass es sich um eine *Verfassungsleichenfeier* gehandelt habe und dass selbst die badische Liberalen inzwischen das *selige Ende* der Jubilarin erwarteten<sup>26</sup>.

Tatsächlich verlor die badische Verfassung durch die kaum zweieinhalb Jahre später erfolgte Reichsgründung an Bedeutung, da fortan die wichtigen politischen Entscheidungen, die das Leben der Badener prägten, überwiegend nicht mehr in Karlsruhe, sondern in Berlin getroffen wurden. Auch der Anspruch, über eine besonders fortschrittliche Verfassung zu verfügen, konnte mittlerweile nur noch mit großen Einschränkungen erhoben werden, da die Verfassungen anderer deutscher Staaten nun zum Beispiel umfangreichere Grundrechtskataloge hatten und auch die Reichsverfassung der badischen in einigen Punkten voraus war – nicht zuletzt im Wahlrecht, das in Baden nach langwierigen Debatten erst 1904 mit der Einführung des direkten Wahlverfahrens dem nationalen Standard angepasst wurde<sup>27</sup>. Das Ende Badens als liberaler Musterstaat bedeutete dies nicht. Für seine politische Sonderrolle waren allerdings inzwischen andere Faktoren primär ausschlaggebend; sie war nicht länger direkt auf die badische Verfassung zurückzuführen, die sich schon in der Mitte des 19. Jahrhunderts überlebt hatte, aber in Gestalt eines *ganz wunderbaren Baumes* ein Eigenleben als liberaler Erinnerungsort führte.

25 Vgl. Frank ENGEHAUSEN, Die badischen Verfassungsfeiern (1843, 1868, 1918), in: *Badische Heimat* 92 (2012) S. 376–387, hier S. 382–384.

26 Heinrich von Treitschkes Briefe, hg. v. Max CORNICELIUS, Bd. 3, Leipzig 1920, S. 220.

27 Vgl. Renate EHRISMANN, *Der regierende Liberalismus in der Defensive. Verfassungspolitik im Großherzogtum Baden 1876–1905*, Frankfurt am Main u. a. 1993.