

Badische Landesbibliothek Karlsruhe

Digitale Sammlung der Badischen Landesbibliothek Karlsruhe

Geschichte der Badischen Verfassungsurkunde

Goldschmit, Robert

Karlsruhe i.B., 1918

3. Die Reformen der Verfassung unter der Regierung Großherzog
Friedrichs I

urn:nbn:de:bsz:31-92057

3. Kapitel.

Die Reformen der Verfassung unter der Regierung Großherzog Friedrichs I.

In der schweren Zeit nach der Niederwerfung der Revolution war für weitausschauende Änderungen der Verfassung weder Neigung noch Stimmung vorhanden. Andere Aufgaben waren zu lösen. Zunächst galt es, die Achtung vor der Staatsgewalt wieder herzustellen, die Gemüther zu beruhigen, die Bunden, die der Aufstand geschlagen hatte, nach Kräften zu heilen. Außerdem nahm bald die Regelung innerer Angelegenheiten der evangelischen Kirche und in weit höherem Grade die Mißbelligkeiten und Streitigkeiten mit der katholischen Kirche die Tätigkeit der staatlichen Behörden und die Aufmerksamkeit der Bevölkerung auf lange Zeit hinaus in Anspruch. Mit dem Umschwung im Jahre 1860 wurde jedoch für alle Gebiete des Staates eine Reformpolitik eingeleitet, durch die im Laufe der Zeit auch viele Bestimmungen unserer Verfassung nach Anschauungen und Bedürfnissen des modernen Lebens umgestaltet wurden. Am 2. April 1860 trat ein Ministerwechsel ein. Den Anlaß dazu gab allerdings die Ablehnung des von dem seitherigen Ministerium Meysenbug-Stengel mit der päpstlichen Kurie abgeschlossenen Übereinkommens durch die Zweite Kammer. Aber die Berufung vor allem der Abgeordneten Oberhofrichter Stabel und Professor Lamey in den Rat der Krone besagte, daß nicht bloß das Konkordat gefallen, sondern daß für Badens gesamte innere Politik eine neue Zeit angebrochen sei. Der Name der beiden Männer war an sich schon ein Programm. Andere traten ihnen zur Seite. An Stelle Regenauers übernahm Vogelmann das Finanzministerium. Aus der früheren Regierung blieben nur der Kriegsminister Ludwig und Rühl, Minister ohne Portefeuille, im Amt. Für die deutsche Politik Badens wurde es von Bedeutung, daß 1863 Freiherr von Roggenbach Präsident des Ministeriums des Auswärtigen wurde, er fand 1864 in Karl Mathy, der zum Präsidenten des Handelsministeriums ernannt worden war, eine wertvolle und erfolgreiche Unterstützung seiner nationalen Ziele. Auch in den kommenden Jahrzehnten fehlte es in der Regierung nicht an hervorragenden Persönlichkeiten, welche die 1860 eingeleitete Politik in staats-

männischem Geiste fortsetzten. So hoch man aber auch die Tätigkeit einzelner Minister in jener und der folgenden Zeit bewerten mag, nicht sie, sondern der Herrscher war es, der dieser ganzen Epoche unseres Staates den Stempel seines Geistes aufdrückte. Eine selbstlose, erfolgreiche Mitarbeit an der Einigung Deutschlands, ein von weiser Besonnenheit getragenes Wirken für zeitgemäße Fortbildung der staatlichen Einrichtungen Badens bilden den Inhalt der gesegneten Regierung Großherzog Friedrichs I. Vorurteilsfrei prüfte er jederzeit sorgfältig alle Wünsche seines Volkes, nie hat er einem berechtigten Verlangen seine Zustimmung verweigert. Für ihn gab es nach seinen eigenen Worten zwischen Fürstenrecht und Volksrecht keinen Gegensatz.

Das erste Gesetz, das nach 1860 Vorschriften der Verfassung berührte, brachte keine wichtige Reform, es bewirkte formell nicht einmal eine Änderung des Wortlautes der Verfassung, da es nicht in ihren Text aufgenommen wurde, aber die authentische Interpretation des § 74, die durch das Gesetz gegeben wurde, kann doch wie ein Zusatz zur Verfassungsurkunde betrachtet werden. Die Frage, um die es sich handelte, war schon auf den Landtagen 1837 und 1841 erörtert worden. Sie bezog sich auf die Auslegung des genannten Paragraphen über die Anwesenheit von drei Viertel der Mitglieder jeder Kammer bei der Beschlußfassung über eine Verfassungsänderung. Mehrfach waren Zweifel erhoben worden, ob dabei auch diejenigen Mitglieder, die der ganzen Tagung fern geblieben wären, mitzuzählen seien oder nicht. Von den Standesherrn erschien nämlich in früherer Zeit außer dem Fürsten von Fürstentum meistens keiner auf den Landtagen. Wiederholt hatte Blittersdorff über diese Gleichgültigkeit geklagt. Ihre Entschuldigungsgründe wollte er nicht gelten lassen. Nach seiner Meinung legten sie auf ihre Mitgliedschaft in der Ersten Kammer überhaupt keinen Wert. Durch das gewohnheitsmäßige Fernbleiben der Standesherrn trat der auf die Dauer unhaltbare Zustand ein, daß die Abwesenden es in der Hand hatten, jede Verfassungsänderung und jedes Gesetz, das eine solche in sich schloß, unmöglich zu machen, weil dann die geforderten drei Viertel der Mitglieder fehlten. 1837 verteidigte daher der Regierungsvertreter in der Ersten Kammer gegenüber der von einigen Grundherren verlangten strengen Auslegung des betreffenden Paragraphen den Satz, „daß die Stimmen der Standesherrn, welche durch ihre Erklärungen und Handlungen deutlich bewiesen hätten, daß sie an den Beratungen der Kammer keinen Anteil nehmen wollten, so lange als beruhend betrachtet werden müßten und zwar nach dem Grundsatz, daß Wohlthaten nicht aufgedrungen werden können“¹. In der Praxis wurde der Paragraph in der Folgezeit verschieden ausgelegt. 1862 kam man in der Ersten Kammer anläßlich der Beratung eines Regentenschaftsgesetzes, das als Verfassungsgesetz gelten sollte, auf die Angelegenheit zurück. Das

¹ Blittersdorff Bericht vom 20. April 1837 an die badischen Gesandten über Kammerverhandlungen, Generallandesarchiv a. a. D. Fasc. 38.

Haus beschloß am 24. März, durch eine Kommission prüfen zu lassen, wie sich die Bestimmungen des § 74 zu dem vorgelegten Entwurf verhielten und durch welche Mittel dafür zu sorgen sei, daß die Beschlußfähigkeit der Ersten Kammer und die Möglichkeit eine Verhinderung, wie es das öffentliche Interesse erfordere, gesichert werde. In dem Kommissionsbericht² wird u. a. bemerkt, daß § 74 für die Erste Kammer von anderer Bedeutung sei als für die Zweite, da erstere nicht bloß gewählte und ernannte, sondern auch solche Mitglieder umfasse, die es kraft Geburt und kraft bestimmter hoher geistlicher Würden seien. Daher sei die Zahl der Mitglieder keine sich gleich bleibende, außerdem wären, so lange die Verfassung bestünde, nie alle zu erscheinen Berechtigten in der Kammer auch wirklich erschienen. Welches immer der Beweggrund ihres Ausbleibens sein möge, jedenfalls sei die Erste Kammer zu der Annahme berechtigt, daß es nicht Absicht der betreffenden Herren sein könne, durch dieses Fernbleiben den Staat in seinem Rechte der Gesetzgebung zu beeinträchtigen; vielmehr sei es ein Gebot der hohen Achtung, die denselben gebühre, von der Voraussetzung auszugehen, daß sie für die Zeit ihres Richterscheinens auf die Ausübung ihres Stimmrechtes selbst verzichtet hätten oder nicht in der Möglichkeit seien, zu erscheinen und mitzuwirken, daß demnach mit ihrer eigenen Zustimmung der Analogie des in § 28 der Verfassung ausgesprochenen Satzes Raum zu geben sei, der sage: Während der Minderjährigkeit des Besitzers der Standesherrschaft ruht dessen Stimme. Aber wie dem auch sei, keinesfalls könne es einem einzelnen Staatsangehörigen zustehen, in das Rad der Gesetzgebung in der Art hemmend einzugreifen, daß es in irgend einer Beziehung zum Stillstand verurteilt wäre. Die Mehrheit der Kommission beantragte daher, den Großherzog zu bitten, „wo möglich noch auf diesem Landtage den getreuen Ständen den Entwurf eines Gesetzes vorlegen zu lassen, durch welches die betreffende Stelle des § 74 der Verfassung dahin erläutert werde, daß unter den da genannten drei Viertel der Mitglieder in Bezug auf die Erste Kammer diejenigen zu verstehen seien, welche an dem betreffenden Landtage teilnehmen“. Ein Kommissionsmitglied war dafür, statt des Wortes „erläutert“ „abgeändert“ zu setzen. Das Haus beschloß nach dem Antrag am 28. April.

Das Ministerium entsprach der Bitte nach zwei Tagen und legte einen Entwurf vor, der einen einzigen Artikel nachstehenden Inhalts umfaßte: „Die in § 27 Abs. 1, 2 und 3 der Verfassungsurkunde genannten Mitglieder der Ersten Kammer der Landstände sind derjenigen Zahl der Anwesenden, welche der § 74 zur gültigen Beratschlagung über die Änderung der Verfassung vorschreibt, nur insofern beizurechnen, als sie an dem betreffenden Landtage teilnehmen.“ In der Begründung des Entwurfs wird bemerkt: Seit vielen Jahren und in sehr wichtigen Fällen ist der § 74 so ausgelegt und angewendet worden, wie vorstehendes erläutert. Trotzdem sind von Zeit zu Zeit Bedenken erhoben wor-

² Beilage 343 zum Protokoll der 15. Sitzung der Ersten Kammer vom 4. April 1862.

den. Daher entstand das Bedürfnis, eine authentische Interpretation des Paragraphen festzustellen. Die angeregten Zweifel bezogen sich übrigens nur auf die Folgen des Nichterscheinens der in § 27 Abf. 1, 2 und 3 erwähnten Mitglieder (Prinzen, Standesherrn, Erzbischof und Prälat), wogegen von den übrigen Mitgliedern, die nicht bloß das Recht, sondern vermöge des angenommenen Auftrags auch die Pflicht haben, auf dem Landtage zu erscheinen, keines an der festgesetzten Zahl in Abzug gebracht werden kann, selbst wenn es zur betreffenden Zeit verhindert sein sollte, dem Landtage beizuwohnen. Die Erste Kammer hat den Entwurf am 17. Mai genehmigt. Um jedoch der Streitfrage, ob es sich um eine Abänderung oder nur um eine Erläuterung der Verfassung handle, ihre praktische Bedeutung zu entziehen, beschloß die Kammer im Einverständnis mit der Regierung im Eingang des Gesetzes statt der Fassung: „Zur Erläuterung des § 74 der Verfassung haben wir mit Zustimmung unserer getreuen Stände beschlossen und verordnen, wie folgt“ zu sagen: „Mit Zustimmung unserer getreuen Stände haben wir beschlossen und verordnen, wie folgt.“ Zugleich hat die Kammer den Wunsch zu Protokoll gegeben, daß die Regierung die Frage einer zeitgemäßen Reorganisation der Ersten Kammer in beförderliche Erwägung ziehe und namentlich und insbesondere auf die Möglichkeit einer Stellvertretung der standesherrlichen Mitglieder Bedacht nehme und womöglich noch auf dem gegenwärtigen Landtage einen derartigen Gesetzesentwurf einbringe. Die Zweite Kammer trat nach dem Antrag ihrer Kommission dem Beschluß der Ersten am 12. Juni 1862 einstimmig bei. Bezüglich des erwähnten Wunsches sagte die Kommission, daß er zwar mit dem vorliegenden Gesetze nichts zu tun habe, aber sie spreche ihre Freude aus, daß von dem anderen Hause selbst die Frage einer Reorganisation ausgegangen sei. Man wäre bereit, wenn ein Entwurf vorgelegt würde, dann auch die angeregte Stellvertretung trotz Bedenken, die dagegen sprächen, zu prüfen. Sie sei vielleicht annehmbar, wenn sie in engen Grenzen gehalten würde. In dem oben angegebenen Wortlaute und der erwähnten Fassung wurde das Gesetz vom 17. Juni 1862 veröffentlicht³.

Eine weitere Änderung der Verfassung, die 7., wenn wir die eben besprochene Interpretation von 1862 als solche gelten lassen, erfolgte 1867. Anregung dazu war wiederholt auf früheren Landtagen gegeben worden. Man verlangte die Aufhebung oder mindestens die Abänderung der Ziffer 3 des § 37 der Verfassungs-urkunde. Wir erinnern uns, daß dort die Wählbarkeit eines badischen Staatsbürgers zum Abgeordneten u. a. von dem Nachweis eines bestimmten Steuerkapitals abhängig gemacht wird. Der Paragraph spricht nur von Grund-, Häuser- und Gewerbesteuer, die Kapitalsteuer nennt er nicht. Da diese durch das Gesetz vom 4. Juli 1848 als bleibende direkte Steuer eingeführt worden war, hat die Zweite Kammer seit

³ Regierungsblatt XXVIII.

1850 mehrmals Wahlen für gültig erklärt, wenn die betreffenden Abgeordneten ihre Wählbarkeit mit Entrichtung einer Kapitalsteuer als „einer direkten Steuer aus Eigentum“ im Sinne der berührten Bestimmung begründeten. Außerdem hatte die Zweite Kammer eine eigenartige Umgehung des Paragraphen seit viel längerer Zeit gutgeheißen. Es war nämlich Übung geworden, daß ein Kandidat, der kein Steuerkapital oder wenigstens keines von der durch die Verfassung verlangten Größe und Beschaffenheit besaß, sich nach der Akzise- und Gewerbesteuerordnung ein Weinhandlungspatent löste, wodurch er mit dem entsprechenden Steuerkapital veranlagt wurde, ohne wirklich Weinhandel treiben zu müssen. Die Kammer hat auch solche Wahlen jeweils für gültig erklärt. Aber mit der Zeit wurden gegen die Art, wie man die Vorschrift der Verfassung in beiden Fällen auslegte und anwandte, doch verschiedene Bedenken erhoben. Bereits 1844 hatte Nebenius in einem Kommissionsbericht⁴ gesagt, daß dieses eine „gegen den Sinn und Geist der Verfassung laufende Übung“ sei, die „den sonnenklaren Zweck der Bestimmungen des § 37 Abs. 3 der Verfassungsurkunde vereitle“. Im Jahre 1858 brachte der Abg. Prestinari den Antrag ein, die Kammer möge um die Vorlage eines Gesetzes bitten, das bestimme, „daß und unter welchen Voraussetzungen der Besitz beweglichen Kapitalvermögens, bezw. die Entrichtung einer Kapitalsteuer die Wählbarkeit zur Zweiten Kammer begründe“. Über die Motion erstattete der Abg. Schwarzmann⁵ den Kommissionsbericht. Hatte Prestinari in der Begründung seines Antrags die bisherigen Beschlüsse der Kammer in der vorliegenden Frage „für der Verfassung nicht entsprechend“ bezeichnet, so fällt Schwarzmann noch ein schärferes Urteil darüber. Er erklärte die Beschlüsse für „verfassungswidrig“. Indessen der Antrag der Kommission auf Bitte um Vorlage eines Gesetzentwurfs, nach dem das steuerbare Kapitalvermögen, allerdings unter gewissen in dem Antrage angegebenen Beschränkungen, die Wählbarkeit begründet hätte, wurde nicht angenommen, das Haus genehmigte vielmehr⁶ folgenden Antrag Kirchner: „Die Kammer anerkennt zwar, daß die Entrichtung einer Kapitalsteuer die Wählbarkeit in die Zweite Kammer nach den Bestimmungen der Verfassung nicht begründe und nur als Bezahlung einer direkten Steuer in dem Falle Geltung haben könne, wenn der Besitz einer lebenslänglichen Rente oder einer Besoldung oder Kirchenpfünde von 1500 Gulden nach den Bestimmungen des § 37 Ziffer 3 der Verfassungsurkunde nachgewiesen ist. Es erscheint jedoch eine größere Berücksichtigung der Kapitalsteuer nicht als ein so dringendes Bedürfnis, um eine Abänderung oder Ergänzung der Verfassung zu veranlassen. Die Kammer geht deshalb zur Tagesordnung über.“ Mit diesem Beschluß blieb die Angelegenheit einstweilen auf sich beruhen.

⁴ Beilage 278 zum Protokoll der 46. Sitzung der Ersten Kammer vom 18. Oktober 1844.

⁵ 29. Sitzung der Zweiten Kammer vom 12. Februar 1858.

⁶ 33. Sitzung der Zweiten Kammer vom 26. Februar 1858.

Im Jahre 1862 griff der Abg. Lamey⁷ die Frage wieder auf. Er bat in einer Motion um Vorlage eines Gesetzentwurfs, der § 37 Ziffer 3 der Verfassungsurkunde aufhebe oder in zweiter Linie wenigstens die seitherige Bevorzugung des liegenschaftlichen und gewerblichen Besitzes beseitige und für die Wählbarkeit zur Zweiten Kammer jeder direkten Steuer eine verhältnismäßige Geltung zuerkenne. Der Antragsteller zog zwar, wie er betonte, grundsätzlich die Beseitigung der Bestimmung vor, weil nur dann alle Mißstände gehoben würden, aber er gab sich auch mit der Annahme des zweiten Teiles seines Antrags zufrieden und betrachtete diese als Abschlagszahlung, deren Ergänzung der Zukunft vorbehalten bleibe. Lamey wies darauf hin, daß zwar Beamte Abgeordnete werden könnten, wenn sie außer einer Befoldung von wenigstens 1500 Gulden nur irgend eine direkte Steuer zahlten, nicht aber Ärzte, Künstler, Advokaten, wenn sie nicht mit dem im § 37 vorgeschriebenen Kapital im Steuerkataster stünden, weil sie keine Beamten seien. Schon diese Ausnahmen, die die Verfassung gestatte, sei nicht mehr zu rechtfertigen und nach dem Wechsel des wirtschaftlichen Lebens, der sich seit Jahrzehnten vollzogen habe, seien die Beschränkungen des § 37 überhaupt nicht mehr haltbar. Die Umgehung des Gesetzes durch die Lösung des Weinsteuerpatents verlege zwar den Wortlaut der Verfassung nicht, weil der betreffende Kandidat vom Tage der Erwerbung des Patentes wirklich Gewerbesteuer zahle, aber sie verstoße gegen den Geist der Verfassung. Wenn die Männer von 1818 nun einmal keine Doktoren, keine Künstler, keine Advokaten als Abgeordnete gewollt hätten, so werde ihrer Absicht auch dadurch nicht entsprochen, wenn dieselben als Weinhändler maskiert in die Kammer kämen. Es sei nicht gut, daß eine Vorschrift fortbestehe, die beharrlich umgangen werde. Die Achtung vor dem Gesetze würde dadurch untergraben und der sittliche Sinn abgestumpft.

Im Auftrag der Kommission erstattete Abg. Pagenstecher am 7. Mai 1863⁸ Bericht über die Motion. In einem wichtigen Punkte teilte die Kommission die Meinung des Antragstellers nicht. Lamey hatte nämlich geäußert, es sei nicht zu befürchten, daß durch Aufhebung der Ziffer 3 „die ganze Schar der Besitzlosen“ in die Kammer käme. Die Kommission wollte vorbeugen. Deshalb war sie gegen die völlige Aufhebung der erwähnten Steuerforderung. Denn nach den Anschauungen, die in jener Zeit fast allgemein herrschten, erblickte sie in der weiteren Ausdehnung politischer Rechte auf die Besitzlosen eine schwere Gefährdung der Sicherheit des Staates. Pagenstecher hob hervor, daß man nur in wenigen Staaten bei der Wählbarkeit von einer Steuerleistung abgesehen habe, z. B. in Nordamerika. Aber gerade da führte er einen Ausspruch von John Stuart Mill an, daß in den Vereinigten Staaten die edelsten

⁷ Nicht der Minister, sondern ein gleichnamiger Verwandter desselben. Er war Professor in Pforzheim und Abgeordneter des Landbezirks Pforzheim.

⁸ 85. Sitzung der Zweiten Kammer.

Geister des Landes von der nationalen Vertretung durch das zahlreiche Übergewicht der untersten Schichten ausgeschlossen seien mit allen erdenklichen Wirkungen, die die „Herrschaft der rohen umschmeichelten Masse zu allen Zeiten und in allen Staaten hervorgerufen“ habe. Man versteht diese Worte Stuart Mills, wenn man sich die damalige Unbildung der Massen gerade in den angelsächsischen Staaten vor Augen hält. Ähnliche Ansichten sind auch später wiederholt geäußert worden. Freilich müßte man die schweren Bedenken, wenn man ihnen in unserer Zeit überhaupt noch irgend eine Bedeutung beimessen wollte, in erster Linie nicht gegen das passive, sondern folgerichtig gegen das schrankenlose aktive Wahlrecht richten.

Der Antrag der Kommission wurde von der Zweiten Kammer angenommen⁹. Sie bat um die Vorlage eines Gesetzentwurfs, wodurch Ziff. 3 des § 37 der Verfassung grundsätzlich dahin geändert werde, „daß in Betreff der Wählbarkeit zur Zweiten Kammer einer jeden direkten Staatssteuer verhältnismäßige Geltung zuerkannt werde, gleichviel ob dieselbe aus einer oder der anderen oder zusammengenommen aus mehreren Besitz-, Erwerbs-, oder Einkommensart fließe, jedoch nur insofern, als diese Steuerquote derjenigen gleichkommt, welche von den bisher die Wählbarkeit bedingenden Steuerkapitalien des Grund-, Häuser- und Gewerbebesitzes gezahlt werde“. Die Erste Kammer sprach sich in ähnlicher Weise aus. Doch wurde den Beschlüssen zunächst keine Folge gegeben.

Nach einigen Jahren kam man auf die Angelegenheit zurück. Abg. von Feder brachte am 6. März 1866 eine Motion ein über die Abänderung einiger mit der neuerlichen Entwicklung unserer Zustände unvertäglich gewordene Bestimmungen der Wahlordnung¹⁰. Seine Anträge bezogen sich: 1. Auf die Abänderung des § 36 der Verfassungsurkunde und des § 43 der Wahlordnung im Sinne der Ausdehnung des aktiven und passiven Wahlrechts; 2. auf Änderung des § 37 der Verfassungsurkunde und des § 65 der Wahlordnung im Sinne der Ausdehnung der Wählbarkeit zum Abgeordneten; 3. auf eine Änderung der §§ 49, 53, 54 und 62 der Wahlordnung im Sinne vermehrter Sicherheit der Wahlfreiheit. Der Motionssteller verlangte für jeden volljährigen Staatsbürger das aktive Wahlrecht. Doch empfahl er nach dem Vorbild der bayerischen Verfassung, daß nur derjenige ein Wahlrecht haben solle, der „irgend eine direkte Steuer“ entrichte. Weiter verlangte er für die Wählbarkeit zum Wahlmann das vollendete 25., zum Abgeordneten das vollendete 30. Lebensjahr und für die Urwahlen wie bisher bei den Abgeordnetenwahlen die geheime Stimmabgabe. Zur Begründung seiner Anträge führte von Feder u. a. aus, daß die Forderung des Gemeindebürgerrechts für die Wähler in Folge der Durchführung der Freizügigkeit und der Gewerbefreiheit durchaus unhaltbar geworden sei.

⁹ 90. Sitzung der Zweiten Kammer vom 15. Mai 1863.

¹⁰ 12. Sitzung der Zweiten Kammer vom 6. März 1866.

Den Gewerbsgehilfen, dem Gesinde, den Bedienten das Wahlrecht vorzuenthalten, vertrage sich nicht mehr mit dem Grundsatz der rechtlichen Gleichheit aller Staatsbürger. Die Klasse der Sintersassen, eine Bezeichnung, die aus längst verklungener Zeit stamme, sei verschwunden. Jeder irrte übrigens mit der Annahme, daß Gehilfen, Bedienten und dem Gesinde grundsätzlich kein Wahlrecht zustehe. Das war nicht mehr der Fall. Tatsächlich freilich konnten diese Personen meist deshalb nicht wählen, weil sie in der Regel an ihrem Aufenthaltsorte das Gemeindebürgerrecht nicht besaßen. Die Motion und eine gleichzeitig vorliegende Bittschrift aus Konstanz über das Stimmrecht wurde an eine Kommission verwiesen.

Ebenfalls in der Tagung 1866 hatte Abg. Wagenstecher eine Motion eingebracht mit der Bitte um Vorlage eines Verfassungsgesetzentwurfs zum Schutze der Redefreiheit der Abgeordneten. Auch diese Motion wurde in einer Kommission vorberaten. Ehe man aber darüber, wie über die Anträge des Abgeordneten von Feder in der Vollziehung des Hauses verhandelte, war infolge der Ereignisse des Jahres 1866 ein Ministerwechsel eingetreten. Stabel, Lamey, Vogelmann und Freiherr von Edelsheim, der 1865 an Stelle Roggenbachs zum Minister des Auswärtigen ernannt worden war, nahmen ihre Entlassung. Mathy hatte am 30. Juni 1866 um seine Zuruhesetzung gebeten, weil er die Politik, die zum Kriege gegen Preußen geführt hatte, nicht vertreten konnte. Sein Ruhestand dauerte aber nicht ganz einen Monat. Am 27. Juli beauftragte ihn der Großherzog mit der Neubildung des Staatsministeriums. Mathy übernahm nunmehr als Staatsminister die Ministerien des Handels und der Finanzen, die Leitung des Ministeriums des Innern erhielt Jolly, Frensdorf das Auswärtige und vorläufig auch das Justizministerium, das nach einigen Monaten wieder an Stabel überging. Der Kriegsminister Ludwig und Staatsrat Mühlh (Minister ohne Portefeuille) blieben im Amte.

Über die Anträge der Kommission zu den Motionen Feder und Wagenstecher wurde am 20. Oktober 1866 in der Zweiten Kammer beraten. Der Abg. Sachs stellte über die erstgenannte Motion namens der Kommission folgenden Antrag: I. den Großherzog zu bitten, den Entwurf eines Verfassungsgesetzes vorlegen zu lassen, „worin unter Abänderung der §§ 36 und 37 der Verfassungsurkunde, sowie der §§ 42, 53, 54, 56, 62 und 65 der Wahlordnung bestimmt wird: 1. daß der Besitz des Gemeindebürgerrechts am Wahlorte künftig als Erfordernis der Wahlberechtigung und Wählbarkeit wegfalle und dafür an dem dauernden Aufenthalte am Wahlorte genüge, dagegen die Ausschließungsgründe, wie sie in § 29 des Verwaltungsgesetzes vom 5. Oktober 1863 und im § 16 der Wahlordnung für die Kreisversammlung vom 20. April 1865 aufgestellt sind (mit Ausnahme des noch nicht zurückgelegten einjährigen Aufenthalts im Amtsbezirke) aufgenommen werden; 2. daß die Wählbarkeit zum Abgeordneten jedem wahlberechtigten Staatsbürger, der das 30. Lebensjahr zurückgelegt habe, zukommen; 3. daß auch

bei den Wahlmännerwahlen geheime Stimmgebung stattfinde. II. Auf die Petition des Konrad Häring von Konstanz, soweit solche allgemeines Stimmrecht mit geheimer Stimmabgabe verlangt, zur Tagesordnung überzugehen.

In der Debatte über den Antrag der Kommission erklärte Jolly u. a., die vorgeschlagenen Änderungen seien derart, daß selbst die Gegner derselben anerkennen müßten, daß sie zeitgemäß wären. Aber die gerügten Mängel seien nicht die einzigen. Eine Reihe anderer Abänderungen der Verfassung, ebenso wie eine Revision der Wahlkreise seien notwendig. Infolge der neuesten Ereignisse stünde man am Anfang einer tiefgehenden Umgestaltung Deutschlands; diese würde auch auf die inneren Zustände unseres Landes zurückwirken. Die Regierung erwarte, daß Baden bald in den Norddeutschen Bund eintrete. Dadurch würden neue Bestimmungen notwendig, die sich auf das Bundesverhältnis bezögen. Im Augenblick sei daher die Regierung nicht in der Lage, bestimmte Zusagen zu machen, daß sie schon auf dem nächsten Landtage einen Entwurf mit so weitgehenden Umänderungen vorlegen könne. In der weiteren Aussprache gingen die Meinungen darüber, ob die offene oder die geheime Stimmabgabe vorzuziehen sei, auseinander. U. a. bemerkte Lamey, daß im allgemeinen die offene Wahl den Vorzug verdiene, denn die geheime sei nichts anderes, als eine Nachsicht mit der menschlichen Schwäche¹¹. Auch die geheime Wahl verhindere die Mißstände nicht, die man beseitigen wolle. Niemand werde behaupten wollen, daß unter dem Einfluß der geheimen Wahl jeder wähle, wie er eigentlich gesinnt sei. Unselbständige Leute stünden stets unter dem Druck der ihnen überlegenen Personen. Auch Feder gab zu, daß durch die geheime Wahl nicht alle die gerügten Mißstände beseitigt werden könnten, aber sie würden durch dieselbe doch gemindert. Soviel wird indessen jeder einräumen müssen, daß die geheime Wahl wenigstens in größeren Kreisen die Schädigung der wirtschaftlich Schwachen wegen ihrer Abstimmung verhindert, in kleineren Gemeinden allerdings, in denen Verhältnisse und Gesinnung eines jeden Bewohners allgemein bekannt zu sein pflegen, bietet auch sie kaum einen Schutz. Immerhin bleibt für einen aufrechten Mann zurecht bestehen, nicht bloß was verschiedene Staatsrechtslehrer und Politiker gegen die geheime Wahl gesagt haben, sondern vor allem auch das Wort, das kein Geringerer als Fürst Bismarck gesprochen hat, daß die Heimlichkeit der Abstimmung „einen Charakter hat, der mit den besten Eigenschaften des germanischen Blutes in Widerspruch steht“¹².

¹¹ Fast wörtlich ebenso Häuffer. Vgl. Beilage zum Protokoll der 78. Sitzung der Zweiten Kammer vom 12. Mai 1865.

¹² „Gedanken und Erinnerungen“ II, 58. — Georg Meyer (Parlamentarisches Wahlrecht S. 558 ff.) beklagt es, daß man 1867 die öffentliche Abstimmung, wo sie leicht durchzuführen gewesen wäre, nicht eingeführt habe. Die geheime Stimmabgabe erziehe das Volk zur Charakterlosigkeit, sie wirke mehr auf die schlechten als auf die guten Eigenschaften des Menschen. Freilich gibt Meyer zu, daß der Übergang zur öffentlichen Abstimmung, nachdem man Jahrzehnte lang an die geheime gewöhnt wäre,

Der oben erwähnte Antrag der Kommission wurde von der Zweiten Kammer mit allen gegen zwei Stimmen angenommen. Über die Motion Pagenstecher erstattete der Abg. Kofhirt den Kommissionsbericht. Der Antrag ging dahin, um die Vorlage eines Gesetzentwurfs zu bitten, daß im Anschluß an § 48 der Verfassungsurkunde eine Bestimmung in diese als § 48a folgenden Inhalts eingefügt werde: „Kein Ständeglied kann wegen seiner Abstimmungen und feins wegen seiner Äußerungen bei Kammer-, Abteilungs- und Kommissionsverhandlungen anders als nach Maßgabe der Geschäftsordnung zur Verantwortung gezogen werden¹³.“

Unsere Verfassung enthielt bis dahin keine Bestimmung zum Schutze der parlamentarischen Redefreiheit. Man hat diese stillschweigend als selbstverständlich vorausgesetzt. Selbst in den heißen Kämpfen der vierziger Jahre sind keine gerichtlichen Verfolgungen eines Abgeordneten wegen Äußerungen in der Kammer vorgekommen. Dagegen war die Frage nicht unbestritten, ob auch persönliche Beleidigungen und Verleumdungen in parlamentarischen Versammlungen straflos seien. 1842 strengte ein Privatmann, der sich durch eine Äußerung des Abgeordneten Welcker verletzt fühlte, gegen diesen eine Klage an. Das Stadtamt in Freiburg, das Hofgericht und das Oberhofsaericht entschieden in dem Falle für die Zulässigkeit einer gerichtlichen Verfolgung. Dagegen erklärte damals die Zweite Kammer, wenn auch nicht ohne Widerspruch, „daß sie es mit der Form und dem Wesen unserer Verfassung so wenig als mit den einzelnen Bestimmungen derselben über die landständische Wirksamkeit vereinbar halte, daß Kammermitglieder wegen Äußerungen, die sie in der Kammer oder bei ihrer Berufspflicht machen, von den Landesgerichten zur Verantwortung gezogen werden können, daß sie vielmehr die Freiheit der Rede der Abgeordneten von gerichtlicher Verantwortlichkeit außerhalb der Kammer als ein verfassungsmäßiges Recht derselben erachte und daher das Großh. Staatsministerium ersuche, das Stadtamt Freiburg zu veranlassen, in der vorbezeichneten Anklage gegen den Abgeordneten Welcker mit dem weiteren Verfahren einzuhalten.“ Bei Erwähnung des Falles Welcker wies der Abgeordnete Kofhirt darauf hin,

faum noch möglich sei. Selbst wenn es gelänge, würde eine derartige Maßregel eine so tiefe Verstimmung im Volke hervorrufen, daß es fraglich wäre, ob die erwarteten Vorzüge dadurch nicht zu teuer erkauft würden. (A. a. D. S. 563.) Treitschke (Politik II, 181/182) nennt die geheime Wahl unvernünftig und zugleich unsittlich. Durch das Geheimnis der Wahl wolle man Leuten ohne Selbständigkeit das geben, was sie nicht hätten. Sei das Wahlrecht zum Parlament in Wahrheit aufzufassen als die höchste Bürgerpflicht, so sollte es auch ausgeübt werden in Formen, die dem ehrenhaften und freien Mann nicht verächtlich erschienen, also öffentlich und mit voller Verantwortlichkeit. Politisches Ehrengedühl habe der nicht, der keinen Eitel empfinde, wenn er zur Wahlurne gehe und seinen Zettel verstoßen hineinstecken müsse. Wie würden die Äußerungen solcher Männer erst heute lauten, nachdem man zur Wahrung des Wahlgeheimnisses für notwendig gefunden hat, eine Dunkelkammer einzuführen?

¹³ 4. Beilageheft zu den Protokollen der Zweiten Kammer 1865/66, S. 179 ff.

daß die Verfolgbarkeit eines Abgeordneten, der in dieser Eigenschaft eine Privatperson beleidigt habe, in der Praxis und in der Wissenschaft umstritten sei. Er erinnerte daran, daß trotz der Bestimmung des Art. 84 der preußischen Verfassung Bismarck und der Justizminister die Zulässigkeit einer Klage wegen beleidigender Ausdrücke eines Abgeordneten mit aller Bestimmtheit vertreten hätten. Auch das preußische Obertribunal habe in diesem Sinne entschieden. Endlich führte der Berichterstatter die Ansichten einiger Rechtslehrer an. Zachariä z. B. erkenne an, daß, wenn eine Verfassungsurkunde diese Frage mit Stillschweigen übergehe, anzunehmen sei, daß sie die Verantwortlichkeit ausschließe. Dagegen halte Zöpfl die Äußerungen über Privatpersonen, die diese als Ehrenkränkungen oder Verleumdungen auffaßten, für verfolgbar.

In der Aussprache erklärte Jolly, daß er in der angenehmen Lage sei, die volle Übereinstimmung der Regierung mit der Motion auszusprechen. Die Regierung schließe sich nicht nur im Grundsatz, daß der Abgeordnete wegen Abstimmung oder Äußerungen in der Kammer nicht vor Gericht gezogen werden könne, mit Entschiedenheit an, sondern sie befinde sich auch bezüglich der übrigen in der Motion ausgesprochenen Ansichten in vollem Einklang mit dem Antragsteller. Auch die übrigen Mittel, die man außer einer gerichtlichen Verfolgung gegen einen Abgeordneten anwenden könnte, schienen der Regierung gefährlich. Es könnten wohl Rechtsverletzungen durch einen Abgeordneten vorkommen, allein die sicherste Garantie gegen eine solche sei in der Überzeugung geboten, die ein jedes Mitglied befeelen müsse, daß es in Ausübung der höchsten Rechte und der höchsten Pflichten nie die Würde des hohen Hauses außer acht lassen dürfe. Nach Beendigung der Debatte beschloß die Zweite Kammer einstimmig, um die Vorlage eines Gesetzentwurfes mit dem von dem Antragsteller beantragten und von der Kommission empfohlenen Inhalt zu bitten. In der Ersten Kammer sind beide Motionen, die von Feder und die von Pagenstecher, wegen Schluß des Landtags nicht mehr beraten worden.

Das Ministerium hielt 1866 den Zeitpunkt, wie bemerkt, nicht für geeignet, mit Vorschlägen, die in unser Verfassungsleben tief eingriffen, vor die Stände zu treten. Dagegen schien es ihm rätlich, in zwei Punkten, die die wesentlichen Grundlagen der Verfassung nicht berührten, den Wünschen der Zweiten Kammer entgegenzukommen, nämlich in bezug auf die Abschaffung des ohnehin nur fiktiven Passivzensus und auf Einschaltung einer Verfassungsbestimmung über die Redefreiheit der Ständeglieder. Demgemäß legte das Ministerium dem nächsten Landtage nachstehenden Gesetzentwurf vor¹⁴: „Art. I. Die Ziffer 3 des § 37 der Verfassungsurkunde ist aufgehoben.“ „Art. II. Der § 48 der Verfassungsurkunde erhält folgenden Zusatz: § 48a. Kein Kammermitglied

¹⁴ 3. Sitzung der Zweiten Kammer vom 10. September 1867.

kann wegen seiner Abstimmung oder wegen seiner Äußerungen bei Kammer-, Abteilungs- und Kommissionsverhandlungen anders als nach Maßgabe der Geschäftsordnung der Kammer zur Verantwortung gezogen werden.“ Nach Inhalt und Form schließen sich, wie man sieht, diese Artikel des Entwurfs den Beschlüssen, die die Zweite Kammer am 20. Oktober 1866 über diese beiden Punkte gefaßt hatte, vollständig an. Die Regierung sprach in der Begründung zu Art. I der Vorlage ebenfalls davon, wie seither die Verfassung in der mehrfach erwähnten Bestimmung umgangen worden sei. Die Kammer habe gerade dieser Praxis manche ihrer hervorragenden Mitglieder zu verdanken gehabt¹⁵ und die Übung sei niemals die Ursache von Mißständen geworden. Die ausdrückliche Bestätigung der seitherigen Praxis durch den Strich der Ziffer sei darnach völlig unbedenklich und empfehle sich insofern, als dadurch einer immerhin nicht würdigen und für den einzelnen lästigen Umgehung eines geschriebenen Gesetzes ein Ende gemacht werde. Den Kommissionsbericht über den Entwurf erstattete wiederum der Abgeordnete Kobbirt. Er erinnerte an die Erörterungen, die bisher schon über die vorliegende Frage stattgefunden hätten, und erwähnte dann, daß der Entwurf der Regierung, der § 37 Ziff. 3 aufheben wolle, nicht § 65 Ziff. 4 der Wahlordnung nenne, denn nach Aufhebung der Verfassungsbestimmung könne diese Ziffer nicht mehr bestehen, sei also eigentlich aufgehoben. Indessen im Hinblick auf das Gesetz vom 17. Februar 1849, das § 37 Ziff. 1 der Verfassung aufgehoben, aber § 65 Ziff. 2 der Wahlordnung nicht genannt habe, sehe die Kommission davon ab, einen Antrag wegen der Wahlordnung zu stellen. Nach der Aussprache über den Kommissionsbericht¹⁶ nahm das Haus Art. I der Vorlage unverändert an. Dem Art. II wurde auf Antrag des Abgeordneten Hufschmid nachstehender Zusatz hinzugefügt: „Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in öffentlichen Sitzungen der beiden Kammern bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei“ und darauf das ganze Gesetz einstimmig genehmigt. Außerdem nahm das Haus folgenden Antrag Eckhard an: „Die Kammer wolle in Bezug auf Art. I des Gesetzes den Wunsch zu Protokoll erklären: Es möge der Großh. Regierung gefallen, unser gegenwärtiges Wahlgesetz, insofern nicht infolge des in der Verfassung des Norddeutschen Bundes eingeführten Wahlsystems eine vollständige und baldige Umgestaltung auch unseres Systems eintreten werde, in der in diesem Gesetze nicht berührten, durch den Kammerbeschluß vom 20. Oktober v. J. angedeuteten Richtung abzuändern.“ Die Erste Kammer trat dem Beschluß der Zweiten am 19. Oktober 1867 bei. Das Gesetz wurde am 21. Oktober 1867 vollzogen und lautet:

¹⁵ Zu diesen hervorragenden Mitgliedern gehörte auch der künftige badische Staatsminister Karl Mathy. Auch er ist unter der Maske eines Weinhändlers erstmals in die Kammer eingetreten.

¹⁶ 12. Sitzung der Zweiten Kammer vom 3. Oktober 1867.

„Art. I. Die Ziff. 3 des § 37 der Verfassungsurkunde ist aufgehoben.

Art. II. Der § 48 der Verfassungsurkunde erhält folgenden Zusatz:

§ 48a. Kein Mitglied kann wegen seiner Abstimmungen oder wegen seiner Äußerungen bei Kammer-, Abteilungs- und Kommissionsverhandlungen anders als nach Maßgabe der Geschäftsordnung der Kammer zur Verantwortung gezogen werden.

Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in öffentlichen Sitzungen der beiden Kammern bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei¹⁷.“

Durch die 8. Verfassungsänderung, die im Jahre 1868 erfolgte, wurde die Frage der Ministerverantwortlichkeit geregelt. Das Gesetz ist das Ergebnis langwieriger parlamentarischer Verhandlungen. Zu Beginn unseres Verfassungslebens aufgegriffen, ist der Gegenstand in der Folge wiederholt angeregt worden. Es hat somit fast ein halbes Jahrhundert gedauert, bis eine endgültige Lösung der Frage gelungen ist.

§ 67 der Verfassung von 1818 gab den Kammern neben anderen Befugnissen auch das Recht, die Minister anzuklagen. Er bestimmte, von wem, gegen wen und aus welchem Grunde eine solche Anklage beschlossen werden könne, er hat aber die zum Vollzug dieser allgemeinen Sätze nötigen weiteren Vorschriften einem besonderen Gesetze vorbehalten. Schon während des Landtags des Jahres 1819 begründete der Abgeordnete Deimling von Jahr eine dahin gehende Motion. Im folgenden Jahre legte die Regierung einen Entwurf und zwar zunächst der Ersten Kammer vor. Darnach war Vorbedingung für die Anklage übereinstimmender Beschluß beider Häuser des Landtags. Lag ein solcher vor, hatte der Großherzog zu entscheiden, ob die Anklage unerheblich oder für entkräftet anzusehen sei. Im Falle der Bejahung ging sie an den Landtag zurück, und nur, wenn in jeder der beiden Kammern zwei Drittel der Stimmen auf ihr beharrten, wurde sie an den obersten Gerichtshof gebracht. Nach dem Entwurf konnte auf Verweis, Geldstrafe, einstweilige Enthebung oder dauernde Entfernung vom Amte erkannt werden. Dem Großherzog stand das Begnadigungsrecht mit der Beschränkung zu, daß ein zur Entfernung aus dem Amte verurteilter Staatsdiener nicht in seiner bisherigen Stelle belassen oder sonst in der Rechtspflege und Verwaltung angestellt werden durfte. Der Entwurf war, wie man leicht erkennt, mit soviel Vorbehalt versehen, daß er wohl kaum jemals praktische Bedeutung erlangt hätte. Denn wie könnte man annehmen, daß sich gegen eine Entscheidung des Großherzogs nicht bloß in der Zweiten, sondern auch in der Ersten Kammer eine Zweidrittelmehrheit für die Aufrechterhaltung der Anklage finden würde. In der Zweiten Kammer stieß denn auch die Vorlage auf starke Bedenken. Doch trat die Kammer schließlich mit 47 gegen 4 Stimmen dem Beschluß des anderen Hauses

¹⁷ Regierungsblatt XLVII vom 25. Oktober 1867, S. 423.

bei, um das Zustandekommen des Gesetzes nicht zu gefährden. Es wurde am 5. Oktober 1820 vollzogen¹⁸. Das Gesetz erfüllte übrigens auch deshalb seine Bestimmung nur unvollkommen, weil der § 8 desselben abermals einen sehr wesentlichen Punkt, nämlich das gerichtliche Verfahren, der zukünftigen Regelung überwies. Im Jahre 1822 legte die Regierung einen Entwurf vor, der diese Lücke ausfüllen sollte. Statt des Oberhofgerichts hätte nunmehr ein besonderer Staatsgerichtshof die erkennende Instanz zu bilden. Er sollte im voraus auf acht Jahre gebildet werden, aus 32 Personen bestehen, von denen der Großherzog 16 und jede der beiden Kammern 8 zu ernennen hätten. Mündliche und öffentliche Verhandlung war verlangt. Zur Begründung dieser nach der damaligen Rechtsanschauung überraschenden Neuerung sagte der Entwurf: „Schon die Rücksichten der Gerechtigkeit wie die Schonung für den Angeklagten gebieten, daß er, nachdem über die Anklage in zwei Kammern gegen ihn öffentlich gehandelt wurde, mit seiner Rechtfertigung nicht auf den Weg des geheimen Verfahrens verwiesen, sondern ihm das Mittel gelassen werde, sich ebenso öffentlich zu verteidigen.“ Die Erste Kammer nahm an der Vorlage einige Abänderungen vor. So sollte nach ihrem Beschluß der Staatsgerichtshof aus 24 Personen bestehen, nämlich aus den 4 dienstältesten Oberhofgerichtsräten, aus 10 vom Großherzog und je 5 von jeder der beiden Kammern berufenen Mitgliedern. In der Zweiten Kammer berichtete Isstein über die Vorlage. Er nannte das Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister „den Schlußstein unserer freisinnigen Verfassung.“ Es sichere die heilige und unantastbare Person des Herrschers, sei der kräftigste Schutz für die Verfassung selbst, müsse alle Kabinettsregierung vernichten und gewähre auch der verfassungsmäßigen Stellung der Minister eine feste Stütze¹⁹. Die Zweite Kammer stimmte der Vorlage in der Fassung der Ersten zu und richtete die dringende Bitte an die Regierung um Erteilung der Sanction, damit dem Lande nicht länger die Wohlthat eines solchen Gesetzes vorenthalten werde. Doch infolge der früher erwähnten Vorfälle, die zur Auflösung der Zweiten Kammer führten, teilte das Gesetz das Schicksal aller übrigen, die in jener Tagung vereinbart worden waren, es wurde nicht genehmigt.

Im Jahre 1831 nahm der Abgeordnete Duttlinger in einer Motion die Frage wieder auf. Nach einer Beratung derselben beschloß die Zweite Kammer, daß 24 Geschworene über die Tatfrage, 6 Rechtsgelehrte und zwar 4 aus den Gerichtsböfen und 2 aus den juristischen Fakultäten der Landesuniversitäten unter dem Vorsitz eines der Vorstände des Oberhofgerichts über die Rechtsfrage entscheiden sollten. Für das Geschworenennamt sollten von Wahlmännern, die das Los unter den Notabeln eines jeden Bezirks zu bestimmen hätte, 72 Kandidaten gewählt werden. Das Recht der Ablehnung sollte ebenfalls durch das Los geübt

¹⁸ Regierungsblatt vom 21. Oktober 1820, S. 82.

¹⁹ Sitzung der Zweiten Kammer vom 30. Dezember 1822.

und ebenso die rechtsgelehrten Richter durch das Los bezeichnet werden. Duttlinger beantragte, den Verweis, der in dem Gesetz von 1820 unter den Strafen enthalten war, zu streichen, dagegen in die Liste der Ahndungen auch Gefängnisstrafe von kürzerer oder längerer, unter Umständen von lebenslänglicher Dauer und sogar Todesstrafe aufzunehmen. Die Kammer fügte noch Landesverweisung und Deportation hinzu. Die Erste Kammer strich die beiden letzten Strafen und die Todesstrafe. In diesen Punkten gab die Zweite Kammer nach. Dagegen gelang die Einigung der beiden Häuser über das Anlagerecht nicht. Die Mehrheit der Zweiten Kammer verlangte, daß dieses Recht jeder der beiden Kammern zustehen solle, die Erste Kammer beharrte bei dem Beschlusse, daß für eine Anklage wie bei gewöhnlichen Gesetzen die Zustimmung beider Häuser erforderlich sei. Da sie auch den Vermittlungsantrag auf Durchzählung der Stimmen verwarf, kam keine gemeinsame Adresse an den Großherzog zustande. Beratungen über den Gegenstand auf den Landtagen 1833 und 1835 führten ebensowenig zu einem Ergebnis.

Im Jahre 1844 behandelte der Abgeordnete Hecker in einer Motion und Welcker in dem dazu erstatteten Kommissionsbericht die Frage von neuem. Sie verlangten das Anlagerecht für jede der beiden Kammern, forderten Bestrafung der That und des Versuchs, Zulassung aller nach den Landesgesetzen erlaubten Strafen und Beseitigung des Begnadigungsrechts. That- und Rechtsfrage sollte von Geschworenen entschieden werden. Heckers Vorschläge über die Wahl derselben waren noch umständlicher als jene Duttlingers. Die Kommission vereinfachte etwas das Verfahren. Sie schlug vor, an Stelle der von Hecker empfohlenen Ernennung der Wahlmänner durch die Urwähler die zurzeit bestehenden Wahlmännerkollegien so viele Geschworene wählen zu lassen, als sie Abgeordnete für die Volksvertretung zu ernennen hätten. Sie räumte auch der Ersten Kammer eine Beteiligung bei Aufstellung der Liste ein, aber nur den Wahlkollegien der Universitäten und der Grundherren, sowie den Standesherrn, nicht den Prinzen, den geistlichen und ernannten Mitgliedern. Der Landtag wurde indessen geschlossen, ehe der Bericht im Hause zur Beratung kam.

In den nächsten Jahren hatte sich die Zweite Kammer auf Grund eingelaufener Bittschriften mehrmals mit dem Gegenstand zu befassen. Anfang 1846 wurde die Beratung derselben infolge Auflösung des Landtags abgebrochen. Die der neugewählten Kammer Ende des Jahres zugegangenen Bittschriften blieben ebenfalls unerledigt. Am 9. Februar 1848 wurde zwar ein Antrag, eine vorliegende Petition als Motion zu behandeln, angenommen, aber nicht weiter darüber verhandelt, da das Interesse dafür in den stürmischen Tagen der Märzbewegung zunächst in den Hintergrund trat. Doch wir erinnern uns, daß in dem Märzprogramm auch die Errichtung eines Staatsgerichtshofes mit Geschworenen für etwaige Ministeranklage verlangt worden war und daß die Regierung eine dahin gehende Zusage gemacht hatte. Am 21. November 1848 überwies die Zweite Kammer 219 Bittschriften des-

selben Betreffs dem Staatsministerium zu geeigneter Maßnahme. Die Sache schien damals in Fluß zu kommen. Aber es blieb bei dieser Reform wie bei fast allen übrigen des Märzprogramms bei dem bloßen Anlaufe.

Im Jahre 1863 begründete der Abgeordnete Häusser in einer Motion die Bitte um Vorlage eines Entwurfs über Verantwortlichkeit der Minister, damit das durch die Verfassung in Aussicht gestellte Gesetz endlich zur Wahrheit werde²⁰. Einleitend hielt er eine Rückschau auf die Versuche, die bisher angestellt worden waren, den Gegenstand zu regeln. Sodann wies er darauf hin, daß dort, wo das Repräsentativsystem in reifer, fertiger Ausbildung sei, von dem Gesetze der Ministerverantwortlichkeit kaum mehr Gebrauch gemacht werde. In England wäre seit mehr als einem halben Jahrhundert keine Ministeranklage mehr vorgekommen. In Deutschland sei diese Reife noch nicht erzielt. Deshalb liege ein um so dringenderes Bedürfnis für ein solches Gesetz vor, denn „wer möchte leugnen“, so fährt Häusser wörtlich fort, „daß uns die Ereignisse, die wir durchleben, mit jedem neuen Tag mahnen, daß die Sturm- und Drangperiode in unserem großen Vaterlande noch lange nicht überwunden ist? Fehlt es doch nicht an Beispielen jüngeren und jüngsten Datums, die uns das dringende Gebot der Verantwortlichkeit und Strafe recht eigentlich ans Herz legen! Denn schwerlich würde der frivole Übermut so herausfordernd und die Versündigung am beschworenen Recht so unverhüllt auftreten, wenn im Hintergrund Gericht und Strafe drohte. Mir wenigstens besteht darüber kein Zweifel, daß der prahlenden Keckheit gewissenloser Räte zu sein vor Strafe.“ Für badische Verhältnisse waren diese Worte gewiß nicht berechnet. Denn bei uns war die Sturm- und Drangperiode überwunden und für den Bestand der Verfassung längst nichts mehr zu befürchten. Doch kann kein Zweifel sein, an wessen Adresse die Worte gerichtet waren. Häusser hat indessen noch lange genug gelebt, um wenigstens so viel zu sehen, daß auch in Preußen die Gewitterwolken am politischen Himmel nicht zu der furchtbaren Entladung führten, die er und seine Zeitgenossen fast ausnahmslos befürchteten, sondern lichterem Tagen wichen.

Der Gesetzentwurf sollte nach Häussers Motion folgende Punkte enthalten: 1. daß außer den Ministern und Mitgliedern der obersten Staatsbehörde auch andere Staatsbeamte, im Falle sie in einem besonderen Falle selbständig und ohne Unterordnung unter eine höhere Behörde gehandelt, die Verfassung oder verfassungsmäßigen Rechte verletzt haben, der ständischen Anklage unterworfen werden; 2. daß jede Verletzung der Verfassung durch Tun und Unterlassen, aus Vorsatz oder Verschulden, Vollendung wie Versuch, selbst böser Rat der Anklage unterliege, möge die Verletzung nur einzelne Punkte oder den ganzen Organismus der Verfassung berühren; 3. daß jeder der beiden Kammern

²⁰ Beilage zum Protokoll der 98. Sitzung der Zweiten Kammer vom 6. April 1863.

einzelnen das Recht der Anklage zustehe; 4. daß ein Staatsgerichtshof über Tat- und Rechtsfrage entscheide, der durch Ernennung des Großherzogs, durch Wahl beider Kammern, durch Eintritt ständiger Richter des höchsten Gerichtshofes in gleicher Zahl gebildet werde; 5. daß bei Bestimmung der Strafart nicht gerade die Härte, aber volle Gerechtigkeit den Gesetzgeber leite und endlich eine Begnadigung nicht Platz greife.

Über die Motion erstattete Abgeordneter Achenbach den Bericht²¹. Die Kommission schlug nur einige Abänderungen an den Anträgen vor. Häusser hatte verlangt, daß der Staatsgerichtshof aus den 8 ältesten Oberhofgerichtsräten, aus 8 vom Großherzog ernannten und je 8 von beiden Kammern gewählten Personen bestehen solle. Die Kommission setzte dafür in den drei Kategorien je 10 ein, um dem Ablehnungsrecht den weitesten Spielraum zu lassen. Die Ernennung sollte statt auf Lebenszeit, wie Häusser gewünscht hatte, unwiderruflich auf 12 Jahre oder vielmehr auf 6 Landtagsperioden erfolgen. Die Kommission hielt wie der Motionssteller weder den obersten Gerichtshof allein, noch die Erste Kammer als erkennende Instanz für empfehlenswert. Der Berichterstatter sagte darüber: „Der oberste Gerichtshof, der die Aufgabe hat, nach juristischen Grundsätzen zu urteilen, worauf das Vertrauen zu dem ordentlichen Richter vorzugsweise beruht, würde durch Bestellung als Staatsgerichtshof in den Augen des Volkes seiner Sphäre vollständig entrückt, gleichsam zu einem politischen Körper umgewandelt, was auf seine gewöhnliche Wirksamkeit kaum von wohlthätigem Einfluß sein könnte.“ Die Kommission hielt dafür, daß ihr Vorschlag ein richtiges Verhältnis zwischen Ernennung und Wahl herstelle. Gegen Androhung der Todesstrafe hatte sich Häusser ausdrücklich verwahrt, über Strafen überhaupt bemerkt: „Es erscheint minder wichtig, daß ein Staatsbeamter, welcher die ihm durch sein Amt verliehene Gewalt zur Verletzung der Verfassung mißbraucht, diese oder jene schwere Strafe erleide, als daß der Staat von solchen Beamten befreit und so die Verfassung gegen fernere Angriffe geschützt werde.“ Die Kommission war der Meinung, daß als Strafen für leichtere Fälle Entlassung mit oder ohne Pension, für schwerere Dienstentlassung genüge, daß aber leichtere Strafen wie Verweis oder Suspension grundsätzlich ausgeschlossen sein sollten, weil die Würde, der Ernst der Verfassung und das Ansehen des Gerichtshofes es verbiete, daß Anklagen erhoben würden, deren Gegenstand so unbedeutend sei, daß auf einen Verweis erkannt werden müßte. Schließlich nahm die Zweite Kammer den Antrag der Kommission, für den nächsten Landtag um ein Gesetz zu bitten, das im Anschluß an § 67 der Verfassungsurkunde die Fälle der ständischen Anklage, den Grad der Ahndung, die urteilende Behörde und das Verfahren bestimmen, einstimmig an.

Auf dem nächsten Landtage entsprach die Regierung dem Verlangen der Zweiten Kammer, obwohl sich das andere Haus zu dem Antrage

²¹ Beilage zum Protokoll der 111. Sitzung der Zweiten Kammer vom 16. August 1863.

nicht mehr hatte äußern können, da die Tagung vorher geschlossen worden war. Zwei Entwürfe wurden vorgelegt²². Der eine betraf die Abänderung der Verfassung, der andere regelte das Verfahren bei Ministeranfragen. Wir behandeln nur den ersten Entwurf eingehend, da der zweite in der Form eines gewöhnlichen Gesetzes verabschiedet wurde und keine Änderung der Verfassung bedingte. Der erste Entwurf lautet: Art. I. „In dem § 67 der Verfassung werden die Sätze 4 und 5 beginnend mit den Worten: „Sie haben das Recht, Mißbräuche uff.“ bis zu den Worten: „die Prozedur bestimmen“ gestrichen und der Eingang des letzten Satzes jenes Paragraphen so gefaßt: „Keine Vorstellung oder Beschwerde kann an den Großherzog gebracht werden, ohne Zustimmung der Mehrheit einer jeden der beiden Kammern.“ Art. II. „Zwischen die §§ 67 und 68 der Verfassungsurkunde werden folgende Paragraphen eingeschoben: § 67a. Die Kammer hat das Recht, durch Beschlüsse, welche in den für Verfassungsgesetze vorgeschriebenen Formen gefaßt sind, die Minister und die Mitglieder der obersten Staatsbehörde wegen einer durch Handlungen oder Unterlassungen, wissentlich oder aus grober Fahrlässigkeit begangenen Verletzung der Verfassung oder anerkannt verfassungsmäßiger Rechte förmlich anzuklagen.

Im Falle der Verurteilung ist bei schweren Verletzungen die Entlassung des Angeklagten aus dem Staatsdienste, bei leichteren dessen Entfernung aus dem aktiven Dienste zu erkennen.

Die Folgen der Verurteilung können, so lange nicht fünf Jahre abgelaufen sind, nur auf Auftrag oder mit Zustimmung der Stände wieder aufgehoben werden.

§ 67b. Das Richteramt über die im vorigen Paragraphen erwähnte Anklage übt die Erste Kammer durch 12 ihrer Mitglieder aus, welchen 12 weitere Richter aus den Kollegialgerichten beigegeben werden.

Die ersteren werden aus den am betreffenden Landtage teilnehmenden Mitgliedern, die letzteren aus den gesetzlich zu bezeichnenden Mitgliedern der Gerichte durch das Los bestimmt.

Der Präsident der Ersten Kammer hat den Vorsitz. Sein Stellvertreter ist der Präsident des obersten Gerichtshofes.

§ 67c. Verordnungen und Verfügungen des Großherzogs, welche sich auf die Regierung oder Verwaltung des Landes beziehen, sind in der Urschrift von den zu bestimmenden Mitgliedern der obersten Staatsbehörde zu unterzeichnen und gelten nur als vollziehbar, wenn die Ausfertigung von einem Minister gegengezeichnet ist.“

Aus juristischen und politischen Gründen hat die Regierung, wie in der Erläuterung der Vorlage angegeben ist, die Ansicht der Zweiten Kammer, daß nämlich die Mehrheit eines jeden der beiden Häuser für sich allein berechtigt sein solle, die Anklage zu erheben, nicht billigen können. Es sei eine juristische Unmöglichkeit, daß zwei verschiedene, je-

²² Beilage zum Protokoll der 9. Sitzung der Zweiten Kammer vom 23. Februar 1866.

doch gleichberechtigte, von einander unabhängige Anklagebehörden die Befugnis erhielten, dieselbe Person wegen einer und derselben Handlung zu einem und demselben Zwecke bei einem und demselben Gerichtshofe in Anklagezustand zu versetzen. Aus den gleichen Gründen könnten auch die beiden Kammern als verfassungsmäßige Organe des Landes nicht zwei getrennte und selbständige Anklagebehörden bilden, die möglicherweise sich widersprechende Anklagen gleichzeitig und sukzessiv im Namen des Landes erheben würden. Nach dem juristischen Gesichtspunkte sei somit das Anlagerecht entweder einer Kammer allein einzuräumen, und das könne selbstverständlich nur die aus Volkswahlen hervorgegangene Zweite Kammer sein oder beiden Häusern zusammen infolge übereinstimmenden Beschlusses. Den ersteren Weg einzuschlagen und eine Kammer zur vollständigen Passivität zu verurteilen, sei jedoch vom politischen Standpunkt unnatürlich und mit dem Geiste unserer Verfassung, die auf dem Zweikammersystem beruhe, unvereinbar. Deshalb hat die Regierung der Zweiten Kammer das Anlagerecht überlassen und der Ersten das Richteramt beigelegt und zwar aus gutem Grunde. Denn wenn die bisherige Bestimmung des § 67 in Kraft geblieben wäre, dann würde das Anlagerecht der Volksvertretung, von ganz flagranten und schwerlich jemals vorkommenden Fällen abgesehen, illusorisch geworden sein²³. Ein Antrag der Zweiten Kammer, eine Anklage zu erheben, hätte dann keine anderen Folgen gehabt, als einen Konflikt heraufzubeschwören und die Interessen des Landes schwer zu schädigen. Denn die Lösung des Konflikts war eben dadurch, daß die Erste Kammer ihre Zustimmung versagte, abgeschnitten. Daß jedoch die Erste Kammer allein den Gerichtshof bilde, wie dieses in England und in den Vereinigten Staaten von Amerika der Fall ist, schien bei den Vorschriften über ihre Zusammensetzung nicht angemessen. Man hielt dafür, daß das juristisch-richterliche Element stärker in dem Gerichtshof vertreten sein müsse, als es die Erste Kammer darzubieten vermöge.

Über die Änderung der Verfassung wurde in der Zweiten Kammer auf Grund des Kommissionsberichtes, den der Abg. Prestinari erstattete, am 4. Juni 1866 und den nächstfolgenden Tagen beraten. Der erste Satz des § 67a erhielt nachstehenden Wortlaut: „Die Zweite Kammer hat das Recht, durch Beschlüsse, welche mit d e r i n d e n §§ 64 u n d 74 für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Stimmenzahl gefaßt sind, die Minister und Mitglieder der obersten Staatsbehörde²⁴ wegen einer durch Handlungen oder Unterlassungen, wissentlich oder aus grober Fahrlässigkeit begangenen Verletzung der

²³ Vgl. Bluntschli in der Beilage zum Protokoll der 8. Sitzung der Ersten Kammer vom 19. Oktober 1867.

²⁴ Die kleine Änderung, die schon der Regierungsentwurf enthielt, daß nämlich statt der Worte: „Mitglieder der obersten Staatsbehörden“, wie sie in der Verfassung standen, die Einzahl „Mitglieder der obersten Staatsbehörde“ gesetzt wurde, brachte eine nicht ganz bedeutungslose Einschränkung des Anlagerechts.

Verfassung oder anerkannt verfassungsmäßiger Rechte förmlich anzuklagen.“

Der erste Satz des § 67b lautete nach Beschluß der Kammer: „Das Richteramt über die im vorigen Paragraphen erwähnte Anklage übt die Erste Kammer als Staatsgerichtshof durch 13 ihrer Mitglieder aus, welchen 12 weitere Richter aus den Kollegialgerichten beigegeben werden.“

Die ersteren werden aus den am betreffenden Landtage teilnehmenden Mitgliedern, die letzteren aus den gesetzlich zu bezeichnenden Mitgliedern der Gerichte durch das Los bestimmt. Dem Angeklagten und den Vertretern der Anklage steht ein Ablehnungsrecht zu.“

Abf. 3 unverändert nach der Vorlage. Dazu Abf. 4: „Das Verfahren wird durch ein gemeinsames Gesetz geregelt, welches über die Bildung des Staatsgerichtshofes das Nähere bestimmen wird.“

§ 67c des Entwurfs wurde ohne Diskussion angenommen.

Die Abstimmung über das ganze Gesetz wurde auf den Antrag des Abgeordneten Eshard vertagt, bis das Haus den zweiten Entwurf durchberaten hatte. Über die Fassung der letzten Paragraphen dieses Entwurfs entstand eine längere Debatte. Schließlich wurden diese an die Kommission zurückverwiesen. Im Schoße derselben erhoben sich nun auch Bedenken, ob nicht durch einzelne Bestimmungen der zweiten Vorlage ebenfalls eine Verfassungsänderung eintrete. Der Vorschlag, den ganzen Entwurf als Verfassungsgesetz zu erklären, wurde wegen seiner rein prozessualischen Festsetzungen, die in die Verfassung nicht paßten, abgelehnt. Die Kommission schlug vielmehr zunächst vor, den von ihr zu § 6 des Entwurfs über das Verfahren eingefügten Satz: „Nach Mitteilung der beschlossenen Anklage an die oberste Staatsbehörde wird der Angeklagte der Führung seines Amtes einstweilen enthoben“, dort zu streichen und als besonderen Absatz dem § 67a des Verfassungsgesetzes einzufügen. Sodann sollten die von dem Hause zu den §§ 23, 23a und 24 beschlossenen Bestimmungen dort gleichfalls wegfallen und als § 67c und d in das Verfassungsgesetz kommen und der § 67c der Vorlage die Bezeichnung § 67e erhalten. In dieser Form wurde das Gesetz am 9. Juni 1866 in der Zweiten Kammer mit allen gegen 4 Stimmen angenommen.

Die Erste Kammer konnte das Gesetz nicht mehr durchberaten. Die Kammern wurden am 21. Juni vertagt. Eine Aufmerksamkeit für ruhige Erledigung der Geschäfte war ohnehin nicht mehr zu erwarten. Denn draußen bereiteten sich weltgeschichtliche Ereignisse vor. Nicht in parlamentarischen Gefechten, im Waffenkampfe auf blutigen Schlachtfeldern wurde um Deutschlands Zukunft gestritten. Als der Kanonen Donner in Böhmen verhallt war, zeigte es sich, daß sich eine wahre Revolution im Sinnen und Denken weiter Kreise vollzogen hatte und nicht

am wenigsten im badischen Volke. Während noch am 4. Juni 1866 in unserer Zweiten Kammer über Bismarck das Wort gefallen war, „daß wir von diesem Manne für die Zukunft unseres Vaterlandes nicht die entscheidende Tat erwarten dürfen“, sprach sich jetzt die öffentliche Meinung in Baden in zahlreichen Versammlungen und Adressen für einen neuen Bund mit Preußen aus, d. h. die Politik des bis dahin verpönten Mannes war in ihren hohen vaterländischen Zielen begriffen. Diese Erkenntnis drang auch in die Volksvertretung ein. In kurzem waren es nur ganz wenige Mitglieder beider Häuser unserer Ständeversammlung, die sich mit der Wendung der Dinge noch nicht befreunden konnten. Als sich die Abgeordneten am 8. Oktober in ganz anderer Stimmung wieder versammelten, als sie im Juni nach Hause gegangen waren, trafen sie am Regierungstisch das oben erwähnte neue Ministerium. Dasselbe war zwar mit den vor Monaten in Angriff genommenen Reformen einverstanden, hatte doch der neue Staatsminister auch der früheren Regierung angehört. Jolly hatte wenige Jahre zuvor als Ministerialrat einen Gesetzentwurf über die Ministerverantwortlichkeit ausgearbeitet. Aber unmittelbar nach dem Kriege schien der Zeitpunkt für Durchführung der Reformen wenig geeignet, man verschob sie auf den nächsten Landtag.

Am 7. September 1867 wurde der Ersten Kammer der Gesetzesentwurf über die Verantwortlichkeit der Minister vorgelegt und zwar im wesentlichen in der Fassung, die ihm die Zweite Kammer im Jahre zuvor gegeben hatte. Nur in drei Punkten wich der Entwurf von den am 9. Juni 1866 gefaßten Beschlüssen ab. 1. Ist die einstweilige Enthebung eines angeklagten Ministers von seinem Amt als eine Wirkung des Anklagebeschlusses nicht als gerechtfertigt anerkannt und aufgenommen, dagegen der Auflösung der Kammer statt der Vernichtung des Anklagebeschlusses nur die Folge zugeschrieben worden, daß die Verhandlung und Entscheidung der Anklage während der in § 44 der Verfassung zur Neuwahl festgesetzten drei Monate ruhen soll.

2. Wurde das von der Zweiten Kammer vorgeschlagene Recht der Ablehnung ohne Gründe für unzutraglich mit dem Bestande der Ersten Kammer erachtet und darum auch in dieser Beziehung auf den Regierungsentwurf zurückgegangen.

3. Schien es angemessen, zur Vermeidung etwaiger Meinungsverschiedenheiten ausdrücklich zu bestimmen, mit welcher Stimmenzahl ein bereits gefaßter Anklagebeschluß von der Kammer wieder zurückgenommen werden könne, wobei als selbstverständlich erachtet wurde, daß, wenn die Mehrheit der Zweiten Kammer gegen die Verfolgung der Anklage ist, diese gegen den Willen der Mehrheit nicht mehr aufrecht erhalten werden kann.

Geh. Rat Bluntzschli erstattete den Kommissionsbericht. In der Frage über die einstweilige Enthebung des angeklagten Ministers vom Amte teilte die Kommission und schließlich auch die Mehrheit der Kam-

mer die Auffassung der Regierung. Doch nahm im Hause²⁵ Freiherr von Müdt den Beschluß der Zweiten Kammer in folgender Form wieder auf: „Sobald die Anklage beschlossen ist, tritt die Suspension des Angeklagten vom Amte kraft Gesetzes ein.“ Der Antragsteller befürchtete, daß ein Minister, wenn er nach erhobener Anklage im Amte bleibe, seinen vollen Einfluß zur Neutralisierung oder doch zur Erschwerung der Anklage ausüben werde. In der Zweiten Kammer waren ähnliche Befürchtungen geäußert worden. Aber auch die entgegengesetzte Meinung hatte dort Vertretung gefunden. Abgeordneter Schaaf hatte beantragt, die Bestimmung über die einstweilige Amtsenthebung zu streichen. Sein Antrag wurde jedoch trotz der Verteidigung durch den Regierungsvertreter und durch den Abgeordneten Roggenbach abgelehnt. Müdts Antrag wurde von Bluntzschli und Zolly bekämpft. Der letztere führte aus, daß der Vorschlag nicht zu rechtfertigen wäre und zwar vom politischen Standpunkt noch weniger, wie vom juristischen. Die Anklage werde in der Regel gegen sämtliche Minister gehen. Alle zugleich ihres Amtes zu entheben, hieße einfach den Staat zum Stillstand bringen. Der Zustand sei freilich kein behaglicher, aber fortregiert müsse doch werden. Daß in England auf die leise Mitbilligung der Politik das Ministerium abtrete, habe sich aus den politischen Verhältnissen entwickelt, aber nicht dort und nirgends in der Welt sei es ein Rechtsatz, denn das hieße, eine gesetzgebende Versammlung zur regierenden machen, ihr Regierungsrechte übertragen. Müdts Antrag fand dann keine weitere Unterstützung. Wichtiger waren die Veränderungen, die Bluntzschli namens der Kommission über das Beschwerderecht vorschlug. Nach dem Regierungsentwurf hatte die Bestimmung des letzten Satzes in § 67 folgenden Wortlaut: „Keine Vorstellung oder Beschwerde kann an den Großherzog gebracht werden, ohne Zustimmung der Mehrheit beider Kammern.“ Wir erinnern uns, daß es in der Verfassung ursprünglich hieß: „Keine Vorstellung, Beschwerde oder Anklage usw. Das Wort „Anklage“ war in dem Entwurf natürlich weggefallen, da ja der Zweiten Kammer allein das Anklagerecht eingeräumt wurde. Die Kommission und das Haus hielten die Fassung des genannten Satzes in dem Entwurf nicht für richtig. Denn wenn einmal die Zweite Kammer das größere Recht der Ministeranklage erhalte, so sei es unlogisch, ihr das mindere Recht der Beschwerde vorzuenthalten. Andererseits verlange das Prinzip der Gleichstellung der beiden Häuser das Beschwerde- und Vorstellungsrecht auch für die Erste Kammer. Sie habe in Anbetracht ihrer richterlichen Stellung bei Ministeranklagen auf ihr Beschwerderecht wegen Verfassungsverletzung verzichtet. Aber sie könne nicht dasselbe Zugeständnis machen, wenn es sich um ihre eigenen verfassungsmäßigen Rechte handle. Sie hielt darum für nötig, einen dahin bezüglichen Zusatz vorzuschlagen. Obwohl die Regierungsvertreter Bedenken gegen den Antrag äußerten, wurde er von dem Hause angenom-

²⁵ 12. Sitzung der Ersten Kammer am 9. November 1867.

men. Die Fassung entsprach dem Wortlaut in dem endgültigen Gesetze, worauf wir unten aufmerksam machen werden.

Zu § 67a fügte das Haus nach dem Vorschlag der Kommission folgende Absätze hinzu: „Von dem Ausspruch einer Strafe wird abgesehen, wenn der Beschuldigte darzutun vermag, daß seine Handlungsweise aus Gründen des Staatswohls dringend geboten war.“

Es ist jedoch in dem Urtheil die Verfassungsverletzung selbst zu konstatieren.

Über etwaige Entschädigungsforderung steht dem Staatsgerichtshof keine Entscheidung zu.

Zur Begründung dieses ihres Antrags sagte die Kommission, offenbar unter dem Einfluß der preussischen Konfliktzeit und ihres Ausgangs u. a. folgendes: „Mit Staatsmännern, die unter allen Umständen die legale Rechtsform wahren, auch dann, wenn der Staat darüber zugrunde gehen sollte, ist den Völkern ebensowenig geholfen, als mit Staatsmännern, welche aus selbstsüchtigen Motiven oder aus frivoler Neigung die verfassungsmäßige Rechtsordnung mißachten und sich über ihre Schranken leicht hinwegsetzen. Wie es in der Regel die Pflicht der regierenden Staatsmänner ist, das Verfassungsrecht treu und sorgfältig zu wahren, so ist es ebenso eine staatsmännische Aufgabe, in der wirklichen Not des Staates das zu seiner Rettung Notwendige anzuordnen, auch auf die Gefahr hin, das geschriebene Recht zu verletzen.“

Eine andere Aenderung, die die Erste Kammer vornahm, betraf die Zusammensetzung des Staatsgerichtshofes. Der Kommissionsbericht bemerkte dazu, daß in dem Regierungsentwurf das juristische Element von 12 Mitgliedern aus dem Richterstand zu stark berücksichtigt sei, es gewinne dadurch ein nicht wünschenswertes Übergewicht über das politische Element. Richtiger erscheine, zwei Drittel der Mitglieder des Gerichtshofes der Ersten Kammer und ein Drittel dem Richterstande zu entnehmen. Demgemäß genehmigt das Haus nachstehende Fassung des ersten Absatzes in § 67b: „Das Richteramt über die im vorigen Paragraphen erwähnte Anklage übt die Erste Kammer als Staatsgerichtshof durch ihren Präsidenten und 12 weitere Mitglieder aus, welchen der Präsident des obersten Gerichtshofes und 5 weitere Richter aus den Kollegialgerichten beigegeben werden.“ Außerdem wurden gleichfalls auf Antrag der Kommission zwei neue Paragraphen beschlossen und zwar folgenden Inhalts: „§ 67c: Wird ein Minister oder ein Mitglied der obersten Staatsbehörde beschuldigt, zugleich mit den in § 67a erwähnten Verletzungen oder auch ohne eine solche ein Staatsverbrechen oder ein gemeines Verbrechen durch Mißbrauch des Amtes begangen zu haben, so ist die Zweite Kammer befugt, zu beantragen, daß der Staatsgerichtshof den Beschuldigten wegen dieses Vergehens vor das ordentliche Strafgericht stelle.“

Dieser Antrag ist in den § 67a vorgeschriebenen Formen zu beschließen und mit der Anklage, wo eine solche stattfindet, zu verbinden, andernfalls aber selbständig bei dem Staatsgerichtshof zu stellen.“

§ 67d entsprach nur dem § 67c und § 67e dem § 67d der Vorlage. Neu wurde dann außerdem ein § 67f mit folgendem Wortlaut beschloffen: „Das Recht der Anklage erlischt mit dem Schlusse des Landtages, welcher nach dem Bekanntwerden der verletzenden Handlung einberufen worden ist, wenn die Zweite Kammer jenes Recht nicht wenigstens durch den Beschluß, den Antrag auf Erhebung einer Anklage in Betracht zu ziehen, gewahrt hat.“

Die Anklage kann fernerhin nicht mehr erhoben werden, wenn die Mehrheit der Zweiten Kammer jene Handlung ausdrücklich oder tatsächlich gebilligt hat.“

Endlich hieß nun § 67e der Regierungsvorlage § 67g.

In der Zweiten Kammer berichtete der Abgeordnete Ansel über die Vorlage, wie sie aus der Beratung der Ersten Kammer hervorgegangen war²⁶. In einer Reihe von Punkten zwar empfahl die Kommission, den Beschlüssen des anderen Hauses beizutreten, aber doch nicht in allen. Zunächst beantragte sie, daß in § 67a Abs. 1 hinter den Worten „anerkannt verfassungsmäßiger Rechte“ der Zusatz eingefügt werde „oder schwerer Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staates.“ Außerdem empfahl sie dringend, den Antrag auf einstweilige Enthebung der Minister vom Amte bei erhobener Anklage wieder aufzunehmen. Diese und die übrigen Anträge der Kommission wurden mit einer kleinen Modifikation von dem Hause genehmigt²⁷. Wir werden über die Beschlüsse im einzelnen, um Wiederholungen zu vermeiden, bei Mitteilung des endgültigen Wortlautes des Gesetzes kurze Angaben machen.

Nun hatte die Erste Kammer wieder das Wort. Bluntschli erstattete wiederum den Bericht. Eine Einigung wurde noch nicht erzielt. Doch herrschte in beiden Häusern das lebhafte Bestreben, so weit als möglich Entgegenkommen zu zeigen. Jolly machte in diesem Stadium der Beratungen nicht ohne Eindruck darauf aufmerksam, daß die ganze Materie in Deutschland noch zu wenig durchgearbeitet sei. Die Anschauungen seien noch vielfach ungeklärt und manche persönliche Überzeugung müsse zum Opfer gebracht werden. Der Verzicht darauf werde jedoch dadurch erleichtert, daß es sich vorzugsweise um ein ideales, mehr um ein theoretisches, als politisches Interesse handle. Jenes und damit „ein schöner Schlußstein unserer Verfassung“²⁸ werde jedenfalls mit dem Gesetze erreicht.

Zunächst genehmigte die Erste Kammer auf Antrag ihrer Kommission die von dem anderen Hause beschlossene Beseitigung der Unterschiede zwischen schweren und leichteren Verletzungen der Verfassung und daher auch den zwischen Entlassung des Angeklagten aus dem Staatsdienste und Entfernung aus dem aktiven Dienste, d. h. mit Zuredensetzung. Fer-

²⁶ 50. Sitzung der Zweiten Kammer vom 7. Januar 1868.

²⁷ 52. Sitzung der Zweiten Kammer vom 13. Januar 1868.

²⁸ Jolly wiederholt hier, wohl unbewußt, die früher erwähnten Worte, die Jhstein 1822 über denselben Gegenstand gemacht hatte.

ner wurde der Strich jenes Absatzes genehmigt, daß von dem Ausspruch einer Strafe abgesehen werden könne, wenn der Beschuldigte darzutun vermöge, daß seine ganze Handlungsweise aus Gründen des Staatswohls geboten gewesen sei. Dagegen lehnte sowohl die Regierung wie die Erste Kammer die wiederholt angefochtene einstweilige Amtsenthebung des angeklagten Ministers unbedingt ab. Schon dadurch allein schien in diesem Augenblick das Gesetz gefährdet. Außerdem bereitete die von der Zweiten Kammer beschlossene Erweiterung des Anklagerechts Schwierigkeiten. Mohl beantragte, die darauf bezüglichen Worte zu streichen. Jolly empfahl dagegen, den Antrag der Kommission auf Genehmigung aufrecht zu erhalten. Denn, so führte er u. a. aus, eine Ministerverantwortlichkeit wegen bloßer Verletzung sei in den meisten Fällen illusorisch, indem man, ohne den Buchstaben der Verfassung zu verletzen, die ganze Verfassung außer acht lassen und weiter regieren könne. Mohls Antrag wurde von dem Hause abgelehnt.

Infolge der Erweiterung des Anklagerechts auf politische Mißregierung beantragte die Kommission ferner eine Änderung in der Zusammensetzung des Staatsgerichtshofes. So lange es sich nur um eine Rechtsfrage gehandelt habe, erklärte der Berichterstatter, hätte das Los entscheiden können. Wenn jedoch politische Beurteilung im Vordergrund stünde, könne man dem Los nicht die gleiche Bedeutung zumessen. Die stärker betonte politische Seite der Anklage erfordere auch eine Verstärkung des Einflusses der politischen Körperschaft. Demgemäß befürwortet die Kommission unter Aufhebung des früheren Beschlusses, daß die Erste Kammer als solche zum Gerichtshofe bezeichnet und daß die Zahl der weiteren Richter aus den Kollegialgerichten verhältnismäßig vermehrt werde. Die schließlich genehmigte Fassung des Paragraphen entspricht genau dem endgültigen Wortlaute des Gesetzes, ebenso die dadurch bedingte Fassung des Abs. 2 in § 67e.

Die Zweite Kammer genehmigte²⁹, als ihr die Vorlage wieder zukam, die Beschlüsse des anderen Hauses mit Ausnahme der Worte: „über die vorgetragene Gründe der Ablehnung entscheidet der Staatsgerichtshof nach freiem Ermessen“, worauf das ganze Gesetz mit allen gegen 9 Stimmen angenommen wurde.

Am 8. Februar 1868 erstattete Bluntschli in der Ersten Kammer über die Stellungnahme der Zweiten Bericht und beantragte, den dort gefaßten Beschlüssen beizutreten, da das andere Haus sich bezüglich der einstweiligen Amtsenthebung und der Umgestaltung des Staatsgerichtshofes der Ersten Kammer angeschlossen und in der erwähnten einzigen Abänderung zu dem Wortlaute des ursprünglichen Kommissionsantrags zurückgegangen sei. In der Form dieser Fassung komme über die Frage, ob die Ablehnung mit oder ohne Gründe zu geschehen habe, nichts vor. Es sei aber nicht nötig, weiter darauf einzugehen, da man bei dem Ent-

²⁹ 66. Sitzung der Zweiten Kammer vom 5. Februar 1868.

murf über das gerichtliche Verfahren auf diese Frage zurückkommen könne. Die ganze Vorlage wurde dann mit allen gegen zwei Stimmen angenommen. Damit war nach jahrzehntelangem heißen Bemühen, bei dem viel juristischer Scharfsinn aufgeboten und je nach dem Wechsel der Zeit verschiedene politische Auffassung geltend gemacht wurde, endlich ein Gesetz zustande gekommen, das bis zur Stunde glücklicherweise nicht angewendet werden mußte und von dem hoffentlich auch in Zukunft kein Gebrauch gemacht werden wird.

Die endgültige Fassung des Gesetzes vom 20. Februar 1868 lautet³⁰:

„Art. I. § 67. Die Kammern haben das Recht der Vorstellung und Beschwerde; Verordnungen, worinnen Bestimmungen eingeschlossen, wodurch sie ihr Zustimmungsrecht für gekränkt erachten, sollen auf ihre erhobene gegründete Beschwerde sogleich außer Wirksamkeit gesetzt werden. Sie können den Großherzog unter Angabe der Gründe um den Vorschlag eines Gesetzes bitten. Sie haben das Recht, Mißbräuche in der Verwaltung, die zu ihrer Kenntnis gelangen, der Regierung anzuzeigen.

Beschwerden einzelner Staatsbürger über Kränkung in ihren verfassungsmäßigen Gerechtigkeiten können von den Kammern nicht anders als schriftlich und nur dann angenommen werden, wenn der Beschwerdeführer nachweist, daß er sich vergebens an die geeigneten Landesstellen und zuletzt an das Staatsministerium um Abhilfe gewendet hat.

Zu Beschwerden, welche die Beschuldigung einer Verletzung der Verfassung oder verfassungsmäßiger Rechte enthalten, ist die Zweite Kammer allein befugt. Jedoch steht der Ersten Kammer dasselbe Recht der Beschwerde an den Großherzog wegen Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte zu. Die Beschlüsse über derartige Beschwerden erfordern die in § 67a vorgeschriebene Stimmenmehrheit.

Zu anderen Vorstellungen an den Großherzog sind beide Kammern, sei es in Gemeinschaft, sei es jede für sich allein, berechtigt.

Eine Bitte um Vorlage eines Gesetzes darf nur dann von einer Kammer an den Großherzog gebracht werden, wenn dieselbe zuvor der anderen Kammer mitgeteilt und dieser Gelegenheit gegeben worden ist, sich darüber auszusprechen³¹.“

³⁰ Regierungsblatt XXI vom 6. April 1868. — Das Gesetz über das gerichtliche Verfahren bei einer Ministeranfrage ist erst auf dem Landtage 1869/70 vereinbart worden; es datiert vom 11. Dezember 1869. Gesetzes- und Verordnungsblatt XXXIV.

³¹ In den Anmerkungen wird verzeichnet, von welcher der beiden Kammern der Wortlaut eines Paragraphen oder eines Teiles desselben angeregt wurde, soweit dieses nicht aus der vorangehenden Darstellung ersichtlich ist.

§ 67 Abs. 1 und 2. Nach Weglassung der beiden Sätze die sich auf das Recht der Ministeranfrage bezogen, nach dem ursprünglichen Wortlaut der Verfassung. — Abs. 3 und 4. Aufgrund des Beschlusses der Ersten Kammer vom 9. November 1867. — Abs. 5. Nach dem Beschlusse der Ersten Kammer vom 29. Januar 1868.