

Badische Landesbibliothek Karlsruhe

Digitale Sammlung der Badischen Landesbibliothek Karlsruhe

Geschichte der Badischen Verfassungsurkunde

Goldschmit, Robert

Karlsruhe i.B., 1918

IVa. Von den Anklagen gegen die Minister

urn:nbn:de:bsz:31-92057

„IVa³². Von den Anklagen gegen die Minister.

Art. II. § 67a. Die Zweite Kammer hat das Recht, die Minister und Mitglieder der obersten Staatsbehörde wegen einer durch Handlungen oder Unterlassungen wesentlich oder aus grober Fahrlässigkeit begangenen Verletzung der Verfassung oder anerkannt verfassungsmäßiger Rechte oder schweren Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staates förmlich anzuklagen.

Ein solcher Beschluß erfordert die in den §§ 64 und 74 für Verfassungsänderungen vorgeschriebene Stimmenzahl; die Zurücknahme desselben kann mit einfacher Stimmenmehrheit geschehen.

Das Anklagerecht der Zweiten Kammer wird durch die Entfernung des Angeklagten vom Dienste, mag sie vor oder nach erhobener Anklage erfolgen, nicht aufgehoben.

Im Falle der Verurteilung ist die Entlassung des Angeklagten aus dem Staatsdienste zu erkennen.

Diese Folge der Verurteilung kann nur auf Antrag oder mit Zustimmung der Stände wieder aufgehoben werden.

Über etwaige Entschädigungsforderungen steht dem Staatsgerichtshof keine Entscheidung zu³³.

§ 67b. Das Richteramt über die im vorigen Paragraphen erwähnte Anklage übt die Erste Kammer als Staatsgerichtshof in Verbindung mit dem Präsidenten des obersten Gerichtshofs und acht weiteren Richtern aus, welche aus den Kollegialgerichten durch das Los bezeichnet und der Ersten Kammer beigeordnet werden.

Dem Angeklagten und den Vertretern der Anklage steht ein Ablehnungsrecht zu.

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

Das Nähere über die Bildung des Staatsgerichtshofs, sowie das Verfahren bei demselben, wird durch ein gemeinsames Gesetz bestimmt³⁴.

§ 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 gemeinsames Verbrechen durch Mißbrauch seines Amtes begangen zu haben, so ist die

³² Überschrift nach Beschluß der Ersten Kammer vom 9. November 1867.

³³ § 67a Abs. 1. Nach dem Regierungsentwurf. — Abs. 2. Nach der Regierungsvorlage von 1867 an die Erste Kammer — Abs. 3. Nach dem Beschluß der Zweiten Kammer vom 13. Januar 1868. — Abs. 4. Diese Fassung aufgrund des Beschlusses der Zweiten Kammer, die in der wiederholten Beratung, wie erwähnt, die Unterscheidung zwischen leichteren und schwereren Verletzungen gestrichen hatte. — Abs. 5. Im wesentlichen nach dem Beschluß der Zweiten Kammer.

³⁴ § 67b Abs. 1. Beschluß der Ersten Kammer vom 29. Januar 1868. — Abs. 2. Beschluß der Zweiten Kammer vom 13. Januar 1868. — Abs. 3. Nach Vorlage der Regierung. — Abs. 4. Im wesentlichen nach dem Beschluß der Zweiten Kammer vom 5. Juni 1866.

Zweite Kammer befugt, zu beantragen, daß der Staatsgerichtshof den Beschuldigten wegen dieses Vergehens vor das zuständige ordentliche Strafgericht zur Aburteilung verweise.

Dieser Antrag ist in den in § 67a vorgeschriebenen Formen zu beschließen und mit der Anklage, wo eine solche stattfindet, zu verbinden, andernfalls aber selbständig bei dem Staatsgerichtshof zu stellen³⁵.

§ 67d. Die während der Ständeversammlung von der Zweiten Kammer beschlossene Anklage wird auch nach der Vertagung oder dem Schlusse des Landtags von den erwählten Kommissären verfolgt und die Erste Kammer gilt in Beziehung auf diesen Gegenstand nicht als vertagt oder geschlossen.

Dasselbe gilt von der Auflösung der Ständeversammlung, jedoch wird die Schlußverhandlung und Entscheidung über die Anklage bis nach Ablauf der in § 44 der Verfassungsurkunde festgesetzten Frist verschoben³⁶.

§ 67e. Hat zur Zeit der Einberufung einer neuen Ständeversammlung der Staatsgerichtshof das Urteil noch nicht gefällt, so wird derselbe neu gebildet und die Zweite Kammer wählt aufs neue die Kommissäre zur Vertretung der Anklage.

Erfolgt jetzt eine abermalige Auflösung, so bleibt die von der Zweiten Kammer gewählte Kommission zur Vertretung der Anklage ermächtigt und ebenso der Staatsgerichtshof in dem früheren Bestand³⁷.

§ 67f. Das Recht der Anklage erlischt drei Jahre nach dem Zeitpunkte, wo die verletzende Handlung zur Kenntnis des Landtags gekommen 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 ferner nicht mehr erhoben werden, wenn die Mehrheit der Zweiten Kammer jene Handlung gebilligt hat³⁸.

³⁵ § 67c Abs. 1 und 2. Beschluß der Ersten Kammer vom 9. November 1867 mit Ausnahme der sieben Schlussworte des Abs. 1, die durch die Zweite Kammer am 7. Januar 1868 beschloffen wurden.

³⁶ § 67d Abs. 1. Nach dem Beschluß der Zweiten Kammer vom 5. Juni 1866 durch Aufnahme des ursprünglich als § 23 in dem Regierungsentwurf über das Verfahren bei Ministeranklagen stehenden Bestimmungen in das Verfassungsgesetz. Unter den in dem Absätze genannten erwählten Kommissären sind die in § 67b Abs. 2 erwähnten Vertreter der Anklage gemeint. Vgl. auch § 67e Abs. 1. — Abs. 2. Nach der Regierungsvorlage an die Erste Kammer von 1867.

³⁷ § 67e Abs. 1. Nach der Regierungsvorlage an die Erste Kammer von 1867. — Abs. 2. Beschluß der Zweiten Kammer vom 13. Januar 1868 mit Ausnahme der acht Schlussworte, deren Fassung von der Ersten Kammer am 29. Januar 1868 beschloffen wurde.

³⁸ § 67f Abs. 1 stand in anderer Fassung in § 22 des Entwurfs über das Verfahren bei Ministeranklagen. Der jetzige Wortlaut im wesentlichen nach dem Beschluß der Ersten Kammer vom 9. November 1867. Die Fassung war mehrfach geändert worden. Die Zweite Kammer hatte ursprünglich das Erlöschen der Anklage nach fünf Jahren festgesetzt, aber in der Sitzung vom 13. Januar 1868 nach einem Antrag Camery die Beschränkung auf drei Jahre angenommen. — Abs. 2. Aus § 22 des Regierungsentwurfs über das Verfahren herübergenommen.

§ 67g. Verordnungen und Verfügungen des Großherzogs, welche sich auf die Regierung und Verwaltung des Landes beziehen, sind in der Urschrift von den zustimmenden Mitgliedern der obersten Staatsbehörde zu unterzeichnen und gelten nur als vollziehbar, wenn die Ausfertigung von einem Minister gegengezeichnet ist³⁹."

Inzwischen war eine Veränderung des Ministeriums eingetreten. Am 3. Februar 1868 war nämlich Staatsminister Mathy gestorben. Jolly wurde vom Großherzog mit der Neubildung des Ministeriums beauftragt, weil er Mathy am nächsten gestanden und ihn am erfolgreichsten unterstützt habe. Er behielt als Staatsminister das Ministerium des Innern bei. Außer ihm verblieben von den bisherigen Mitgliedern der Regierung Freydorf und Nüzlin im Amte. Dusch übernahm das Handelsministerium, Ellstätter das Finanzministerium, General von Veyer das Kriegsministerium. Freydorf verwaltete einstweilen auch das Justizministerium, bis dasselbe im Oktober 1868 an Kreisgerichtsdirektor Obfircher überging.

Wenige Monate nach dem Ministerwechsel, am 22. August 1868, fand das 50jährige Jubiläum unserer Verfassung statt. Überall im Lande wurden aus diesem Anlasse Festlichkeiten veranstaltet. Welcher Wandel in der geschichtlichen Entwicklung und in dem Regierungssystem war in der kurzen Spanne Zeit eingetreten, die seit dem 25jährigen Jubiläum verflossen war! Damals war es verpönt, von der Einigung Deutschlands zu sprechen, 1868 beherrschte der nationale Gedanke die ganze Feier. Wo war der Deutsche Bund, wo war die Zensur, die so ängstlich darüber gewacht hatte, daß kein freies Wort die Volksseele verderbe? Verschwunden waren sie auf immerdar. Verschwunden war auch die engherzige Bevormundung der Geister. Ungehindert konnte jeder schreiben und drucken lassen über alles, was sein Herz bewegte. Zwar hatten die Minister 1843 den Beamten die Beteiligung an der Feier frei gegeben, sie selbst aber hatten sich von den Veranstaltungen fern gehalten. 1868 erschienen die Minister, soweit sie nicht im Urlaub abwesend waren, ja sie haben sogar das Wort ergriffen und von Deutschlands Einigkeit gesprochen. Kriegsminister von Veyer hat hier in Karlsruhe in seiner Ansprache darauf hingewiesen, daß die Ereignisse von 1866 in dem § 1 der Verfassung eine Lücke geschaffen hätten, die leider noch nicht ausgefüllt sei. Mit einer glücklichen Wendung bemerkte er: „Wie ich berufen war, durch meine aktive Beteiligung an den Ereignissen von 1866 an der Erzeugung der Lücke mitzuwirken, so erkenne ich es als eine besonders gnädige Fügung des Himmels, daß ich nunmehr auch wieder berufen bin, in meinem gegenwärtigen Amte an ihrer Wiederausfüllung mitzuwirken⁴⁰." In gleichem Gedankengang widmete Ministerialpräsident von Freydorf in der Stadt Durlach, deren Abgeordneter er war, seinen Trinkspruch der Verwirk-

³⁹ § 67g. Entspricht dem § 67c des ursprünglichen Regierungsentwurfs von 1866.

⁴⁰ „Karlsruher Zeitung“ Nr. 200 vom 25. August 1868.

lichung des § 1 der Verfassung, nämlich der Einfügung Badens in das deutsche Staatswesen. In Heidelberg hat nach der Festrede besonders Professor von Treitschke durch seine aus begeisterter Zuversicht hervorgequellende Ansprache über des Vaterlandes Vergangenheit und Zukunft die Hörer mit fortgerissen. Lamey hat in Mannheim das seitdem oft erwähnte Wort geprägt: „Wir wollen nicht souverän bleiben, weil wir vor allem deutsch bleiben wollen.“ Die Reden bei unserer Verfassungsfeier klingen wie ein Widerhall der wenige Wochen zuvor in Berlin gesprochenen Worte. Auf dem Feste nämlich, das die dortige Kaufmannschaft den Mitgliedern des Zollbundesrates und des Zollparlamentes gab, hatte Bismarck an die in die Heimat reisenden Süddeutschen den bekannnten Ausspruch gerichtet: „Mögen Sie nur im Glauben an die Gemeinsamkeit der deutschen Interessen die Überzeugung mit nach Hause nehmen, daß Sie Bruderherzen und Bruderhände hier finden für jegliche Lage des Lebens, möge jedes erneute Beisammensein dieses Verhältnis stärken!“

Leider muß man zugeben, daß die Feier von 1868 trotz der zahlreichen Beteiligung doch nicht alle Kreise des badischen Volkes ergriffen hatte. Die Anhänger der katholischen Volkspartei, großdeutsch gesinnt und noch nicht ausgesöhnt mit der Wendung, die die deutschen Angelegenheiten genommen hatten, dabei in scharfer Opposition gegen die innere Politik des Landes, blieben den Festlichkeiten fern. Die Presse dieser Partei behandelte die Veranstaltungen durchaus absprechend. Schrieb doch der „Pfälzer Bote“: „Mögen sich diejenigen über die Verfassung freuen, welche ihre Früchte genießen.“ In einem anderen Zusammenhang wurde betont, daß das Los des badischen Landes an dem dünnen Faden des Kriegsglücks hänge, wenn es sich auf die Schutz- und Trutzbündnisse verlasse. Mit Anspielung auf das Wort von der Lücke in der Verfassung hieß es: „General von Moltke soll die Lücke schließen. Es kann ihm gelingen, aber auch nicht. Was dann?“ Die unzweideutige Antwort auf diese bange Frage wurde nach zwei Jahren gegeben. Aber das sind glücklicherweise alles vergangene Dinge. Ob wir das 100jährige Jubiläum unserer Verfassung im Frieden begehen können, ist sehr zweifelhaft. Denn während diese letzten Zeilen niedergeschrieben werden — Anfang Februar 1918 — tobt noch der Weltkrieg und es ist bis jetzt wenig Aussicht, daß er bis August dieses Jahres zu Ende gegangen ist. Sollte es uns doch besichert sein, dann wird die Erinnerung an die Geburt unserer Verfassung, dessen sind wir gewiß, nicht wieder auf solche Trennungen und Spaltungen im badischen Volke stoßen, wie 1868. Sie werden ebenso der Geschichte angehören, wie vor 50 Jahren der Bundestag.

Die Festreden und Ansprachen blieben auch im Ausland nicht unbeachtet. Den Franzosen vor allen fiel es auf die Nerven, daß zwei Minister im Amte und ein dritter, der noch vor kurzem der Regierung angehört hatte, unumwunden den Wunsch auf den baldigen Eintritt Badens in den deutschen Staat Ausdruck gegeben und von der Einigung

des großen Vaterlandes so zuversichtlich gesprochen hatten. Die Zeitung „La France“ in Paris nannte die Einigung Deutschlands einen Traum einiger politischen Doctrinäre. Sie bezweifelte den Erfolg des Einheitsgedankens, weil die Schwierigkeiten, die sich seiner Verwirklichung entgegenstellten, größer seien, als die Kraft, sie zu besiegen. Die badischen Wahlen zum Zollparlament hätten das Bestehen einer mächtigen Partei zugunsten der Selbstständigkeit des Großherzogtums bewiesen. Auch die Haltung der anderen süddeutschen Staaten sei ein Hindernis für die Karlsruher Pläne. Außerdem gebe es in Europa viele unparteiische und aufmerksame Leute, die die Bestimmungen des Prager Friedens ernstlich genommen hätten. Kürzer, aber mit ähnlichen Worten hatte schon 1867 Kaiserin Eugenie Großherzog Friedrich I. gegenüber von der Aussichtslosigkeit der deutschen Einigung gesprochen. Sie hat es zu ihrem und Frankreichs Unglück erleben müssen und in einer späteren Unterredung schmerzbewegt dem Großherzog zugestanden, daß die Hoffnung auf dauernde Zwistigkeit und Zerrissenheit Deutschlands eitel und trügerisch war.

Das 1868 gebildete Ministerium Jolly wurde nicht bloß von den politischen Gegnern bekämpft, sondern es sind ihm anfangs auch aus den Reihen der liberalen Partei verschiedene Schwierigkeiten bereitet worden. Die Berufung eines preußischen Generals an die Spitze des Kriegsministeriums, die erhöhten Lasten, die mit der Durchführung der allgemeinen Wehrpflicht und der verstärkten Friedenspräsenz verbunden waren, riefen im Lande wohl da und dort Unzufriedenheit hervor, die zwar nicht tief ging, aber von den Gegnern des Ministeriums ausgenützt wurden. Ungewohnt waren ja die neuen Einrichtungen, aber wenn man die damaligen Ausgaben für das Heer im Norddeutschen Bunde und in den süddeutschen Staaten zusammenrechnet und mit dem Aufwand vergleicht, der im Reiche in unserer Zeit und zwar noch vor dem jetzigen Weltkriege erforderlich war, so erscheinen sie uns lächerlich klein. Unbequemer als der Kampf mit den politischen Gegnern war für das Ministerium die Trübung der guten Beziehungen zu den Liberalen, die damals über die große Mehrheit in der Zweiten Kammer verfügten und bei denen allein die Regierung eine parlamentarische Stütze finden konnte und finden wollte. In einer Versammlung in Offenburg, in der Tagespresse und in einer Flugschrift äußerte die Partei ihre Unzufriedenheit, vor allem gegen den Staatsminister. Man gab zu verstehen, daß Jolly von der seit 1860 eingehaltenen Richtung etwas abrücker. Bis zu einem gewissen Grade mag auch persönliche Verstimmung einzelner Parteiführer von Einfluß gewesen sein. Wir haben keinen Anlaß, auf diese Zwistigkeiten näher einzugehen, am allerwenigsten auf die persönlicher Art. Wir beschränken uns auf die Bemerkung, daß die politischen Beschwerden, die man gegen den Minister vorbrachte, unseres Erachtens unbegründet waren. Die Liberalen sahen auch nach kurzer Zeit ihren Irrtum ein und haben das gute Einvernehmen mit dem Ministerium im großen und im ganzen wieder hergestellt. In einer zwei-

ten Versammlung vom 13. Mai 1869 richtete die Partei an den Landesherrn eine Adresse, in der die einmütige Unterstützung des Großherzogs und seiner Regierung für den Ausbau eines freiheitlichen Staatslebens „unter Zurückstellung aller Gegensätze“ freudig zugesagt wurde. Der Großherzog übersandte die Adresse dem Staatsministerium und erteilte dabei Jolly in einem Handschreiben den Auftrag, den Unterzeichneten auszusprechen, wie dankbar er „die hingebende, tatkräftige Unterstützung schätze, welche sie mit Hintansetzung jeder anderen Rücksicht für die ungeschwächte Fortführung der freisinnigen und nationalen Politik“ seiner Regierung verheißen.

Nach der erneuten Willenskundgebung des Landesherrn unternahm das Ministerium eine Reformarbeit auf zahlreichen Gebieten des Staates, so daß die Tagung 1869/70 zu den erfolgreichsten in unserem parlamentarischen Leben gehört. Von dieser Reform ist hier nur insoweit zu sprechen, als sie sich auf die Verfassung und die wichtigsten Punkte der Wahlordnung bezog. Durch die dahingehenden Beschlüsse wurden nun nicht bloß die Wünsche erfüllt, die die Zweite Kammer auf Grund des zur Motion Feder erstatteten Kommissionsberichts am 20. Oktober 1866 ausgesprochen hatte, sondern sie brachten noch weitere Umgestaltungen und Verbesserungen unserer verfassungsmäßigen Einrichtungen.

Am 20. September 1869 legte das Ministerium der Zweiten Kammer zwei Entwürfe vor. Der eine, der die 9. Verfassungsänderung enthielt, lautete⁴¹:

„Art. I. § 36 der Verfassung wird aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt: Alle übrigen Staatsbürger, welche das 25. Lebensjahr zurückgelegt und in dem Wahlbezirk ihren Wohnsitz haben, sind, — vorbehaltlich der besonderen gesetzlichen Ausnahmen — bei der Wahl der Wahlmänner stimmfähig und wählbar.“

„Art. II. In § 37 der Verfassung wird der 1. Absatz dahin abgeändert: Zum Abgeordneten kann ohne Rücksicht auf Wohnort ernannt werden jeder Staatsbürger, der das 30. Lebensjahr vollendet hat und die Wählbarkeit zum Wahlmann besitzt.“

„Art. III. Nach § 40 der Verfassung wird als § 40a folgende Bestimmung eingeschaltet: Wenn ein durch Wahl ernanntes Mitglied einer Kammer ein besoldetes Staatsamt annimmt oder im Staatsdienste in ein Amt eintritt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höherer Gehalt verbunden ist, so verliert es Sitz und Stimme in der Kammer und kann seine Stelle in derselben nur durch neue Wahl wieder erlangen.“

„Art. IV. In § 45 der Verfassung werden die Worte: „Die Zweite Kammer wählt für die Präsidentenstelle drei Kandidaten, wovon der Großherzog für die Dauer der Versammlung Einen bestätigt“ durch folgende Bestimmung ersetzt: „Die Zweite Kammer wählt selbst ihren Präsidenten.“

⁴¹ 4. Beilageheft zum Protokoll der Zweiten Kammer 1869, S. 22/23.

„Art. V. § 65 der Verfassung erhält folgenden Zusatz: Das Recht, Gesetze vorzuschlagen, steht dem Großherzog, sowie jeder Kammer zu.“

„Art. VI. Die §§ 70, 71, 72, 73 der Verfassung werden aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt: Die Annahme eines Gesetzesentwurfs sowie die Ablehnung eines landesherrlichen Gesetzesvorschlags können in jeder Kammer, sofern nicht eine Vorberatung in einem besonderen Ausschuss stattgefunden hat, nur auf Grund einer zweimaligen, durch eine Zwischenzeit von mindestens drei Tagen getrennten Beratung und Abstimmung erfolgen. Ein von der einen Kammer an die andere gebrachter Gesetzesentwurf oder Vorschlag irgend einer Art kann, wenn er nicht Finanzgegenstände betrifft, mit Verbesserungsvorschlägen an die andere Kammer zurückgegeben werden.“

„Art. VII. In § 74 wird der 2. Absatz, dahin lautend: „Man stimmt ab mit lauter Stimme und den Worten Einverstanden! oder Nichteinverstanden! Nur bei der Wahl der Kandidaten für die Präsidentenstelle der Zweiten Kammer, der Ausschussglieder und der Glieder der Kommissionen entscheidet relative Stimmenmehrheit bei geheimer Stimmgebung“ durch folgende Bestimmung ersetzt: „Die Stimmenzahl und das Verfahren bei den von den Kammern vorzunehmenden Wahlen werden neben der in § 51 der Verfassungsurkunde enthaltenen Vorschrift durch die Geschäftsordnungen geregelt.“

„Art. VIII. § 76 der Verfassung wird durch folgende Bestimmung ersetzt: „Die Minister und Mitglieder des Staatsministeriums und Großherzoglichen Kommissarien haben jederzeit bei öffentlicher und geheimer Sitzung der Kammer und aller Ausschüsse Zutritt und müssen bei allen Diskussionen gehört werden, wenn sie es verlangen.“

Aus der Begründung des Regierungsentwurfes führen wir folgende Sätze an: Art. I. Die Bevölkerung hat infolge der Ereignisse der letzten Jahre „einen weit höheren Grad von Beweglichkeit erlangt und täglich ist die Zahl solcher im Zunehmen, welche die alte Heimat längst verlassen und andere Gemeinden zu dem Sitze ihrer bürgerlichen und wirtschaftlichen Wirksamkeit wählen.“ Art. II. Da der Abs. 1 des § 37 bereits 1849 und 1867 Änderungen erlitten und die besonderen persönlichen Gründe, die von der Wählbarkeit bei der Wahlmännerwahl ausschließen, auch bei der Ernennung der Abgeordneten wirksam sein müßten, so habe der Absatz eine neue Fassung erhalten. Art. III. § 40a sei nach dem Vorbilde der für die Mitglieder des Zollparlaments geltenden Bestimmungen gefaßt. Damit werde den Wählern, wenn ihr Vertreter zum Beamten ernannt oder im Amte befördert wurde, Gelegenheit zur Erwägung geboten, ob sie deshalb Anlaß hätten, eine andere Persönlichkeit mit ihrer Vertretung zu betrauen. Zu den folgenden Artikeln der Vorlage wurde in der Begründung ausgeführt: In welcher Weise sich eine Vereinfachung der Geschäftsordnung und Abkürzung der Verhandlungen erzielen lasse, solle „der hohen Einsicht beider Kammern, denen die Regelung ihrer inneren Geschäftsordnung zusteht, anheim-

gegeben bleiben.“ Der vorliegende Gesetzentwurf bezwecke nur „die Beschränkungen, die bisher in § 45 der Verfassung hinsichtlich der Wahl des Präsidenten ausgesprochen war, aufzuheben und die Hemmnisse zu beseitigen, die eine Änderung des Geschäftsganges durch die Vorschriften der §§ 70—74 der Verfassung dadurch erwachsen, daß überall eine geheime Beratung in besonderen Ausschüssen verlangt werde.“ An Stelle des Schluffatzes des § 45 und der §§ 70—73 sollen hiernach die Vorschriften in Art. IV und V des Entwurfes und Abs. 2 des § 74 sowie § 76 die hierdurch bedingten Änderungen des Verfahrens bei Wahlen in der Kammer und des Verkehrs mit den Vertretern der Regierung treten. Zur Begründung des Zusatzes zu § 65 der Verfassung (Art. V des Entwurfs) wurde noch bemerkt: „Sind die Stände mit Recht nicht darauf beschränkt, Gesetzesvorschläge der Regierung im ganzen anzunehmen oder zu verwerfen, steht ihnen vielmehr die Befugnis zu, an den vorgelegten Entwürfen die eingreifendsten Änderungen vorzunehmen, so kann ihnen nicht wohl das weitere Recht vorenthalten werden, der Regierung selbst mit Vorschlägen zu neuen Gesetzen entgegenzukommen.“

Art. I der Vorlage enthielt eine Änderung, die wiederholt beantragt worden war. Schon im Jahre 1831 hatte der Abgeordnete Gerbel⁴² angeregt, daß statt des Ortsbürgerrechts das Staatsbürgerrecht zur Bedingung des Wahlrechts gemacht werde. Nach seinem Vorschlag sollte in Nr. 3 des § 43 der Wahlordnung das Wort „Bürger“ durch „Staatsbürger“ ersetzt werden. Damals wurde dem Antrage, der eine Änderung des § 36 der Verfassung zur Voraussetzung gehabt hätte, keine weitere Folge gegeben. 1846 wurde die Frage wieder behandelt. Der Zweiten Kammer lag aus der Gemeinde Grünwinkel eine Bittschrift einer großen Anzahl Männer vor, die sich darüber beklagten, daß sie vom Wahlrecht ausgeschlossen wären, weil sie in Grünwinkel zwar anässig, aber in einer anderen Gemeinde Bürger seien. Abgeordneter Brentano legte in seinem Bericht, den er über die Bittschrift erstattete, den § 43 der Wahlordnung namens der Kommission dahin aus, daß es genüge, bei Ausübung des Wahlrechtes vollberechtigter Bürger in irgend einer Gemeinde zu sein. Die Kommission schlug Tagesordnung vor, aber die Kammer nahm statt derselben einen Antrag Welcker an, die Bittschrift dem Staatsministerium mit dem Wunsche mitzuteilen, daß die Regierung die Notwendigkeit einer authentischen Interpretation des § 43 in Erwägung ziehe. Für diesen Antrag hatte sich auch Beck ausgesprochen. Indessen der Beschluß des Hauses teilte das Geschick der Motion Gerbels. Er blieb auf sich beruhen.

Nach Art. I der Vorlage vom 20. September 1869 fiel also nunmehr die noch bestehende Schranke gegen das allgemeine und gleiche Wahlrecht. Künftig sollte jeder 25jährige, unbescholtene Badener wahlberechtigt sein, während bisher, wie wir wissen, alle Nichtgemeindebürger, so-

⁴² 109. Sitzung der Zweiten Kammer vom 8. Oktober 1831.

wie alle jene Männer, die in einer Gemeinde wohnten, in der sie das Bürgerrecht nicht besaßen, vom Wahlrecht ausgeschlossen waren.

Das allgemeine, gleiche und direkte Stimmrecht hat erst allmählich Boden gefunden. Bis über die Mitte des 19. Jahrhunderts gehörte es keineswegs zu den politischen Forderungen des verfassungstreuen Bürgertums. In Baden wie im übrigen Deutschland traten doch nur die Radikalen dafür ein. In Kotteds Schrift von 1819 findet sich der Satz: „Überall wird es nötig sein, um der Ochlokratie zu begegnen, die ganz Vermögenslosen, als welche nicht selbständig, also frei in der Stimmgebung sind und keine Bürgerschaft für ihre Anhänglichkeit ans Gesamtinteresse geben, von den Wahlen, d. h. vom aktiven Wahlrecht auszuschließen“⁴³. In dem Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften machte Kotted einen Unterschied zwischen Selbständigen und darum zu „einer selbsteigenen, verständigen, rechtlich oder politisch unbedenklichen Wahl“ Befähigten und Nichtbefähigten. Zu letzteren zählte er „Kinder, Weiber, Knechte“⁴⁴. Auch im späteren Leben schien es ihm unmöglich, den Besitzlosen ein Stimmrecht zu geben. Ursprünglich hatte er für Gemeindewahlen ebenfalls einen Zensus verlangt, aber in diesem Punkte im Verlaufe der Zeit seine Meinung geändert⁴⁵. Im Frankfurter Parlament schloß Bassermann bei Beratung des Wahlgesezes seine Rede mit den Worten: „Hätte ich den populärsten Namen in ganz Deutschland und wüßte ich, daß ich durch das Votum gegen das allgemeine Stimmrecht meine Popularität in Fluch verwandeln würde, ich würde dennoch so stimmen, lieber als daß ich die Zukunft meines Vaterlandes preis gäbe“⁴⁶. Bei derselben Beratung erklärte Mathy⁴⁷, daß er für allgemeine und gleiche Wahlen nur bei indirektem Verfahren stimmen werde. Ziehe man direkte Wahlen vor, dann sei er für irgend eine Bestimmung der Selbständigkeit oder für einen mäßigen Zensus. Auch verschiedene Nichtbadener sprachen sich damals gegen das allgemeine und gleiche Wahlrecht aus. Wir nennen von den bekannten Mitgliedern des Parlaments nur Gagern und Reichensperger. Der letztere bezeichnete es als eines der gefährlichsten Experimente und führte die Worte aus Schillers Demetrius an:

„Man soll die Stimmen wägen und nicht zählen.
Der Staat muß untergehn, früh oder spät,
Wo Mehrheit siegt und Unverstand entscheidet.“

Nach 1866 vernahmen wir ganz ähnliche Äußerungen. Gustav Freytag nannte das allgemeine Wahlrecht das „leichtfertigste aller Ex-

⁴³ Kotted: „Ideen über Landstände“, S. 80.

⁴⁴ Band II, S. 250.

⁴⁵ Vgl. Mittermaiers Rede in der Sitzung des Frankfurter Parlaments vom 19. Februar 1849.

⁴⁶ Sitzung des Parlaments vom 16. Februar 1849.

⁴⁷ Sitzung des Parlaments vom 19. Februar 1849.

perimente" Bismarcks. Treitschke schrieb 1867: „Das allgemeine Stimmrecht halte ich in Deutschland für ein rohes und frivoles Experiment; noch sind wir ein Volk der Bildung und nicht dazu angetan, uns dem souveränen Unverstande zu beugen⁴⁸.“ Schärfer drückte er sich einige Wochen später aus: „Der Unsinn des suffrage-universel für unser Volk, das den Gleichheitsfanatismus noch nicht kennt, war mir nie zweifelhaft, seit ich gestern den Jammer mit eigenen Augen sah, ist mir die Sache noch klarer geworden. Unseres Volkes beste Kraft war immer sein Idealismus, darum bleibt in alle Wege undeutsch, daß der Unverstand, die Unbildung entscheiden soll⁴⁹.“ Wir erinnern in diesem Zusammenhang, um aus späterer Zeit noch ein Beispiel anzuführen, an Sybels Ausspruch: „Wer Stechpalmen pflanzt, kann nicht süße Früchte davon ernten⁵⁰.“ Auch der Abgeordnete von Feder hat in der mehrfach erwähnten Motion das Wahlrecht der volljährigen Staatsbürger an die Entrichtung „irgend einer direkten Steuer“ geknüpft und dem direkten Verfahren nur eine freundliche Verbeugung gemacht. Er sagte: „Wenn meine persönlichen Sympathien in vollem Maße dem direkten Stimmrecht zugewandt sind, so kann ich mir doch nicht leugnen, daß es zu gewagt erscheinen muß, bei dem jetzigen Stande der deutschen Angelegenheiten dem badischen Staate eine Radikalreform zuzumuten, welche zurzeit hauptsächlich denen erwünscht ist, die aus Parteitendenzen Konflikte und Schwierigkeiten für unser Staatsleben herbeiwünschen.“ Der Kommissionsbericht über Feders Motion hatte sich bestimmt für die Beibehaltung des indirekten Verfahrens erklärt, das sich durch ein halbes Jahrhundert bewährt habe.

Allmählich änderten sich die Anschauungen der politischen Kreise über das Wahlsystem. Dieses trat mit aller Deutlichkeit schon auf dem Landtage 1869 hervor. Ehe es zur Verhandlung über die genannten Entwürfe der Regierung kam, begründete der Abgeordnete Lindau eine Motion⁵¹ auf Vorlage eines Gesetzes behufs Einführung des allgemeinen und direkten Wahlverfahrens mit geheimer Stimmabgabe und Auflösung der Ständekammer nach der Durchberatung dieses Gesetzes. Die Motion wurde im Hause nicht weiter behandelt. Dann legten bei der Beratung der Adresse die Mitglieder der katholischen Volkspartei, der auch Lindau angehörte, gegen den Entwurf der Kammermehrheit einen Entwurf der Minderheit vor, in dem u. a. ausgesprochen wurde: „Solange nicht ein auf der Grundlage des allgemeinen Stimmrechts mit direktem und geheimem Verfahren beruhendes Wahlgesetz eine wesentlich neue und wahre Volksvertretung geschaffen hat, müssen wir allen,

⁴⁸ Treitschke: Brief an seine Braut vom 16. Januar 1867. (Heinrich von Treitschkes Briefe III. Bd., 1. Teil, herausgegeben von Max Cornicelius, S. 130.)

⁴⁹ Treitschke: Brief an seine Braut vom 12. Februar 1867. (A. a. O., S. 138/139.)

⁵⁰ Sybel: „Die Begründung des Deutschen Reiches durch Wilhelm I., 4. Auflage 1892, Bd. V, 453.

⁵¹ Dritte Sitzung der Zweiten Kammer vom 29. September 1869.

auch den sonst wichtigsten Vorlagen mit dem freimütigen Bekenntnis entgetreten, daß wir von denselben wesentliche Erfolge für die Wohlfahrt unseres Landes nicht erwarten, daß vielmehr eine künftige Volksvertretung genötigt sein müßte, wesentliche Grundlagen jetzt zu schaffen, der Geseze geradezu wieder zu beseitigen.“ Der diesem letzten Satzteil zugrundeliegende Gedanke war vor allem durch die damaligen kirchenpolitischen Kämpfe eingegeben, die ganze Forderung hat jedoch auch für die Beurteilung der allgemeinen Auffassung der Wahlrechtsfrage seine Bedeutung. In den Reihen der liberalen Mehrheit und unter Männern mit konservativ gerichteter Anschauung fand das allgemeine, gleiche und direkte Wahlverfahren gleichfalls manche Anhänger. Zu diesem Umschwung der Meinungen mag nicht wenig die überraschende Tatsache beigetragen haben, daß es Bismarck mit seiner konservativen Staatsauffassung vereinbar gehalten hatte, das Wahlrecht aus der Reichsverfassung von 1849 in die Verfassung des Norddeutschen Bundes zu übernehmen. In Süddeutschland ist es dann bei den Wahlen zum Zollparlament in Anwendung gekommen.

Die Entwürfe, die die Regierung den Ständen vorgelegt hatte, sahen, wie bemerkt, das allgemeine und gleiche Wahlrecht vor. Ein Zensus wäre ja auch kaum möglich gewesen, da unsere Verfassung einen solchen bei dem aktiven Wahlrecht überhaupt nicht gekannt hat. Aber an dem indirekten Verfahren hielt die Regierung als einem Gegengewicht gegen das allgemeine und gleiche Stimmrecht fest. Die Mehrheit der Kommission, für die der Abgeordnete Naf den Bericht erstattete⁵², hatte sich im wesentlichen auf den Boden der Vorlage gestellt. Eine Minderheit hatte sich für direkte Wahl ausgesprochen und ein Mitglied den Beginn der Wahlfähigkeit mit dem 21. Lebensjahre verlangt. Nach der Meinung dieses Abgeordneten sollte die politische Rechtsfähigkeit mit der bürgerlichen gleichen Schritt halten. Werde der Bürger erst nach Vollendung des 25. Lebensjahres wahlberechtigt, dann seien gerade die ausgeschlossen, die für das Vaterland ihr Leben einzusetzen hätten. Die Mehrheit der Kommission wandte dagegen ein, daß dieser Grund zu viel beweise, denn die Wehrpflicht trete schon vor dem 21. Lebensjahre ein. Es wäre daher widerspruchsvoll, denjenigen, der wegen seiner geistigen Unreife noch nicht Herr seiner selbst sein könne, zu der Teilnahme an der Herrschaft über andere zu berufen. Auch sei es falsch, die bürgerliche mit der politischen Rechtsfähigkeit gleichzustellen. Denn es gehöre „weit weniger Einsicht und Festigkeit des Willens dazu, in seinen eigenen Angelegenheiten seiner eigenen Führung überlassen zu sein, als zur tätigen Teilnahme an den großen Angelegenheiten des Staates.“ Die Kommission glaubte ferner, daß das indirekte Verfahren Schutz gegen die Einsichtslosigkeit und Leidenschaft der Masse gewähre. Die Massen, bei denen am wenigsten Bildung und Einsicht in das Wesen des Staates

⁵² Sechstes Beilagenheft zum Protokoll der 13. Sitzung der Zweiten Kammer vom 21. Oktober 1869.

vorauszusetzen sei, bildeten die Mehrheit; sie erlangten also die Herrschaft über die Minderzahl, die durch ihre Bildung vorzugsweise den Zweck alles Wahlverfahrens, die Wahl des Einsichtsvollsten und Gewissenhaftesten durchzusetzen, zu erfüllen berufen seien. Die geheime Stimmgebung schließe zugleich alle Verantwortlichkeit der Abstimmenden aus und dieses habe zur Folge, daß die Mehrzahl, die auf diese Weise des Erfolges der Wahl ohnedies gewiß sei, überhaupt bei der Stimmgebung der Vernunft kein Gehör mehr schenke. Dies führe zur Massenherrschaft wie der Jenseit und wäre verwerflich wie dieser. Reichthum und Bildung seien durchaus nicht zwei sich deckende Begriffe und vom Reichthum sei ebenso der Mißbrauch der Wahlen zu befürchten, wie von der Mehrheit der Kopfbahl. Wenn einmal der Beweis erbracht wäre, daß die Massen die politische Reife erlangt hätten, die zur schrankenlosen Volksherrschaft unerlößlich sei, werde die Meinung der Minderheit von selbst rasch die Oberhand gewinnen. Wenn man auch vom Standpunkt des rein philosophischen Denkens die Gründe der Minderheit anerkennen wolle, so sei dadurch die Erfahrung und die Wirklichkeit noch keineswegs widerlegt. Das direkte System bringe nur dann den Volkswillen zum Ausdruck, wenn sich bei der Wahl auch wirklich alle Wähler beteiligten. Die Erfahrung zeige, daß dieses in ruhigen Zeiten durchaus nicht der Fall sei. Gerade in aufgeregten Zeiten aber werde der allgemeine Wille durch unedle Leidenschaften und Parteisucht verfälscht.

Die Kommission beantragte Genehmigung der Artikel I, II, III, IV und V nach dem Regierungsentwurf. Doch sollte der Art. V keinen Zusatz, sondern einen selbständigen § 65a bilden. Hervorgehoben wurde, daß das in Art. IV der Zweiten Kammer zugestandene Recht, ihren Präsidenten zu wählen, eine weitere Anerkennung der Selbständigkeit der Kammer wäre und eine Bestimmung sei, die sich in den meisten neueren Verfassungen finde und durch die eine zeitraubende Förmlichkeit beseitigt werde. Die Kommission begrüßte es auch, daß ihr durch Art. VII das Recht zugesprochen werde, ihre Geschäftsordnung, soweit sie sich auf die Geschäfte ihres eigenen Hauses beziehe, selbst festzusetzen. Wir wollen in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt lassen, daß der Großherzog, während er der Zweiten Kammer eine Erweiterung der Rechte zugestand, bei der Einräumung der Präsidentenwahl auf ein, wenn auch nicht gerade sehr wichtiges Recht seinerseits in selbstloser Weise verzichtete.

Die Kommission schlug vor, dem ersten Satz in Art. VI folgende Fassung zu geben: „Die Annahme eines Gesetzesentwurfes, sowie die Ablehnung eines landesherrlichen Gesetzesvorschlages können in jeder Kammer sowohl nach stattgefundener Vorberatung in einem besonderen Ausschuß, als auch ohne solchen erfolgen, letzteres aber nur auf Grund einer zweimaligen, durch eine Zwischenzeit von mindestens drei Tagen getrennten Beratung und Abstimmung.“ Die vorgeschlagene Änderung hatte ihren Grund darin, daß nicht im voraus bestimmt werden sollte, ob die Vorberatung in einem besonderen Ausschuß Regel oder Aus-

nahme sei. Übung und Erfahrung würden erst dieses Verhältnis ausbilden. — In der endgültigen Redaktion des Gesetzes wurde die beschlossene Fassung des Art. VI als § 70a in die Verfassungsurkunde aufgenommen.

In Art. VII beantragte die Kommission statt „neben“ das Wort „unbeschadet“ zu setzen, „als deutlicheren Ausdruck der Absicht, die Vorschrift des § 51 (relative Mehrheit bei den Wahlen zum ständischen Ausschuß) beizubehalten“.

In Art. VIII (§ 76) schlug die Kommission vor, die Worte des Entwurfs „und aller Ausschüsse“ zu streichen. Sie war nämlich der Meinung, daß „es Fälle geben könne, wo die Unbefangenheit der Beratung in den Ausschüssen durch die Anwesenheit des Regierungsvertreters keineswegs gewinnen würde“. Dann wurde der aufgehobene § 71 dem § 76 als Abs. 2 in folgender Fassung hinzugefügt: „Wenn eine Vorberatung in einem besonderen Ausschuß stattfindet, so treten zur vorläufigen Erörterung der Entwürfe die landesherrlichen Kommissarien mit den ständischen Ausschüssen zusammen, so oft es von der einen oder andern Seite für notwendig erachtet wird. Keine wesentliche Abänderung in einem Gesetzentwurf kann getroffen werden, die nicht mit den landesherrlichen Kommissarien in einem solchen gemeinschaftlichen Zusammentritt erörtert worden ist.“

Am 28. und 29. Oktober fand die Beratung in der Vollsitzung des Hauses statt. Vor Beginn derselben stellte der Abgeordnete von Feder nachstehenden Antrag: „Die Kammer möge den Gesetzentwurf an die Kommission zurückverweisen und ihn nach folgenden Grundsätzen umarbeiten lassen: 1. Einkammersystem. 2. Allgemeines, direktes und geheimes Wahlrecht. 3. Dreijährige Mandatsdauer der Abgeordneten. 4. Einjährige Budgetperiode. Ferner wolle die Kommission die geeigneten Bestimmungen in Vorschlag bringen, welche 5. das Recht der Kammer, zu ihrer Information die selbständige Untersuchung von Tatsachen vorzunehmen und Einsicht von Staatsurkunden zu nehmen, feststellen, 6. die Gewähr der Verfassung vervollständigen, indem sie a) die Rechte des ständischen Ausschusses nach dem Vorbilde der neuen Verfassung erweitern; b) die Eidesleistung des Regenten auf die Verfassung vor versammelten Ständen einführe und c) die Wirksamkeit provisorischer Gesetze und Verordnungen begrenze.“ Nach kaum drei Jahren schlug hiermit der Abgeordnete eine weit radikalere Reform vor, als er 1866 wohl selbst geahnt hatte. Die Kammer ging übrigens in die sachliche Erörterung des Antrags Feder nicht ein, sondern wies ihn als nach der Geschäftsordnung unzulässig ab. Dann wurde die Beratung des Kommissionsberichts eröffnet. Dabei kamen hauptsächlich die gegensätzlichen Anschauungen über direktes und indirektes Wahlverfahren zum Ausdruck. Der Abg. Kiefer sprach sich mit allem Nachdruck für direkte Wahlen aus. Mitalieder verschiedener Parteirichtungen stimmten ihm bei, u. a. der konservative Abgeordnete Mühlhäußer und Kiefers liberaler Parteigenosse Eckhard. Der letztere bemerkte, daß beide Systeme, das

direkte und indirekte, Licht- und Schattenseiten hätten. Beide hätten in Wirklichkeit schon zu guten und zu schlechten Ergebnissen geführt. Er verkenne keineswegs die Bedenken, die dem direkten System überhaupt und seiner sofortigen Einführung insbesondere entgegenstünden. Aber diesem System gehöre die Zukunft. Die Forderung des direkten Wahlrechts liege in der Zeitströmung. Mit dem Scharfblick eines weitblickigen Politikers sagte Eckhard schließlich: In nicht allzuferner Frist wird tatsächlich jeder Widerstand gegen diese Wahlart fruchtlos sein. Darum möchte ich auch heute die noch Zögernden an den Spruch erinnern: „Geben ist seliger als Müssen.“ Lamey war der Meinung, daß der Schwerpunkt der Angelegenheit nicht in der Frage liege, ob direkt oder indirekt gewählt werde, sondern in der Bezirkseinteilung. Jede solche ruiniere den Ausdruck des Mehrheitswillens. Er belegte diese Behauptung durch ein rechnerisches Beispiel⁵⁹. Gegen Zufallsmehrheiten, fuhr er fort, helfe nur die Bildung eines einzigen Wahlbezirks durch das ganze Land. In einem großen Staate würden die Zufälligkeiten durch die Masse der Fälle ausgeglichen, bei uns minderten sie sich durch die indirekte Wahl. Wenn man übrigens, wie es geschehen sei, die Wahlmänner als bloße Kindsmädchen bezeichne, so beschimpfe man gerade das direkte System, denn die Wahlmänner seien direkt gewählt.

Staatsminister Jolly führte zur Verteidigung des Standpunktes der Regierung an: Bei der indirekten Wahl gibt der Wähler demjenigen seine Stimme, der ihm nahe steht, den er kennt, von dem er weiß, welche Ziele er verfolgt. Je genauer man aber einen Mann kennt, um so lebhafter wird auch das Interesse der Wähler sein, was gewiß nicht der Fall sein wird, wenn man nur einen unbekanntem Namen vor sich hat. Die Erfahrung späterer Jahre hat gelehrt, daß gerade das Gegenteil von dem zutrifft, was der Minister in den letzten Worten glaubte annehmen zu sollen. Und daß in den größten Bezirken auch bei direkter Wahl die Bewerber nicht unbekannte Männer blieben, dafür sorgten die Parteien in ausgiebiger Weise. Man beschränkt sich leider, besonders in erregten Zeiten, nicht auf die Bekämpfung sachlicher Gegensätze, sondern zerrt vielfach die persönlichen Verhältnisse des Bewerbers, die mit dem Parteiprogramm nicht das mindeste zu tun haben, in den Wahlkampf.

Der Minister brachte für die Anschauung der Regierung noch folgende Worte vor: „Nach meinem Dafürhalten ist im großen Ganzen der Erfolg des indirekten Wahlsystems der, daß durch dasselbe im we-

⁵⁹ Das Beispiel Lameys ist theoretisch unanfechtbar, wird aber praktisch wenigstens in der schroffen Form schwerlich jemals vorkommen. Nehme man an, rechnet Lamey, in jedem der 63 Wahlbezirke gebe es 4000 Wähler. Die geringste Mehrheit beträgt $2000 + 1$. Werden nun in 32 Wahlbezirken 32 mal 2001 Stimmen, also 64032 abgegeben, so sind 32 Abgeordnete gewählt. Wenn die übrigen 31 Bezirke übereinstimmend 4000 Stimmen abgeben = 124000 und wenn in den ersten 32 Bezirken jeweils 1999 gegen den Gewählten sind, so kommen zu den 124000 weitere 63968, d. h. 187968 Stimmen erhielten nur 31 Abgeordnete und die Minderheit mit 64032 Stimmen bildet, wie erwähnt, die Mehrheit von 32 Vertretern.

sentlichen die durchschnittliche Intelligenz und Bildung zur Geltung kommt, der Erfolg des direkten Wahlsystems ist der, daß im wesentlichen die Instinkte der Massen durchschlagen werden.“ . . . „Ich halte es, im ganzen für richtiger, wenn man dasjenige Wahlsystem vorzieht, das vorzugsweise die durchschnittliche Bildung und Intelligenz zur Geltung kommen läßt, als wenn man dem System sich zuneigt, das darauf angelegt ist, lediglich den Instinkten der Massen zum Ausdruck zu helfen.“

Bei der Einzelberatung stellte Kiefer den Antrag: „§ 33 der Verfassungsurkunde solle lauten:

„Die Zweite Kammer besteht aus 63 Abgeordneten der in der Beilage der Wahlordnung festgesetzten Städte- und Landwahlbezirke.“

„§ 34. Diese Abgeordneten gehen aus allgemeiner und direkter Wahl mit geheimer Stimmgebung hervor.“

Der Abgeordnete Baumstark beantragte, den ersten Absatz des Antrags Kiefer so zu fassen:

„Die Zweite Kammer besteht aus Abgeordneten des badischen Volkes. Auf je 25 000 Einwohner wird ein Abgeordneter gewählt. In den Städten wählen Bruchteile von über 12 500 Einwohnern einen weiteren Abgeordneten.“

Als daraufhin Kiefer in seinem Antrag die Zahl 63 strich, zog Baumstark seinen Vorschlag zurück. Der Antrag Kiefer wurde jedoch vom Hause mit allen gegen 13 Stimmen abgelehnt, dagegen die Anträge der Kommission angenommen und dann das ganze Gesetz einstimmig gutgeheißen.

Von Pforzheim hatte der Zweiten Kammer eine mit sehr zahlreichen Unterschriften versehene Bittschrift vorgelegen, die das direkte Wahlrecht verlangte. Die Bittsteller betonten, daß sie daselbe für das theoretisch und praktisch richtige hielten. Sie glaubten auch nicht, daß die von ihnen „durchaus gebilligte liberale und nationale Politik der badischen Regierung“, wie überhaupt das Einigungswerk des deutschen Volkes durch direkte Wahl gefährdet werde. Die Unterzeichner bekannten sich als liberale Arbeiter und erwähnten in der Bittschrift, daß „auf dem Arbeitertag zu Freiburg die Vertreter von 22 badischen Arbeiterbildungsvereinen“ das Verlangen „nach dem allgemeinen, direkten und geheimen Wahlrecht mit ausdrücklicher Anerkennung der nationalen und freiheitlichen Politik unserer Regierung“ gestellt hätten. Die Bittschrift wurde durch Annahme des Gesetzes für erledigt erklärt.

In der Ersten Kammer erstattete Staatsrat Dr. Weizel den Bericht. Bei der Beratung im Hause⁵⁴ fanden die Erörterungen, die in der Zweiten Kammer für und wider das allgemeine, gleiche und direkte Wahlverfahren geführt worden waren, ein Echo. Der Berichterstatter hatte zur Unterstützung seiner ablehnenden Haltung des gleichen und

⁵⁴ 9. Sitzung der Ersten Kammer am 13. November 1869.

direkten Wahlrechts auf das Wort eines amerikanischen Schriftstellers hingewiesen, der die Wirkung dieses Systems dahin erläuterte: „Die Quantität solle zum Urquell der Qualität und die Algebra zur Mutter der nationalen Ethik erklärt werden.“ Jolly kam auf einige Ausführungen zurück, die er in der Zweiten Kammer vorgebracht hatte. Mit Nachdruck betonte er auch den unansehbaren, aber leider so wenig beachteten oder absichtlich verschwiegenen Gedanken, daß das Wahlrecht kein angeborenes Menschenrecht sei; es komme nur darauf an, ein System zu finden, das möglichst den Interessen des Staates entspreche. In eingehender Rede behandelten Geh. Rat von Mohl und Bluntschli die Frage. Der erstere erklärte sich als Gegner des allgemeinen Stimmrechts. In einer Demokratie sei es angebracht, aber nicht in der Monarchie. Unser Wahlssystem sei durch und durch falsch. Es sei ungerecht gegen die Minderheiten, es gebe den Fraktionen, die den Organismus des Volkes bildeten, keinen Ausdruck. Wie Jolly hob Mohl hervor, daß das Wahlrecht kein angeborenes Recht der Menschen oder Bürger sei. Es sei eine staatsrechtliche Institution, eine Pflicht, ein Amt, das der Wähler auszuüben habe und dazu müsse er qualifiziert sein. Die Gleichheit vor dem Gesetze bestünde doch nicht darin, daß jeder zu jeder Funktion im Staate gleichberechtigt und gleich befähigt sei, sondern daß die Bürger gleichmäßig in gleichen Verhältnissen behandelt würden. Sonst könnte der Schreiber in der Kanzlei verlangen, auch einmal Präsident, der Tambour, Kommandeur zu werden. Das allgemeine Wahlrecht widerspreche auch der Natur des Menschen. Die Massen seien nicht so reif, noch würden sie es je, daß sie mit Verständnis wählen könnten. Das Wahlrecht, wie es der Regierungsentwurf bringe, sei auch unbillig und egoistisch. Es schließe die Hälfte des menschlichen Geschlechtes aus, die Frauen. An sie denke niemand. Hätten diese etwa weniger Interessen am Staate oder weniger Verständnis in diesen Dingen, als der Knecht, den man von den Ochsen wegnehme. Nach dieser scharfen Ablehnung hätte man vermuten müssen, daß Mohl einschneidende Abänderungen an der Vorlage beantragen würde. Es war nicht der Fall. Er schlug nur vor: Im Art. I hinter dem Worte „in dem Wahlbezirk ihren Wohnsitz haben“ einzuschalten: „Dasselbst aber ein selbständiges Geschäft oder einen eigenen Haushalt besitzen.“ Nach dem Vorschlage wäre zwar das Ortsbürgerrecht als Voraussetzung der Wahlfähigkeit gefallen, aber es hätten nur solche Männer wählen dürfen, die, wie Mohl bemerkte, „mit fester Stellung im Leben auch einen festen Willen verbinden, nicht aber alle jungen Menschen, die noch keine sicheren Verhältnisse und keine bestimmten Interessen“ hätten. Mohl bat, falls sein Antrag abgelehnt würde, wenigstens um Annahme des Eventualantrags: „Die Stelle der Abgeordneten ist ein unbezahltes Ehrenamt.“ Nach dem Beispiel der Verfassung des Norddeutschen Bundes glaubte er, daß in der Diätenlosigkeit einigermaßen ein Gegengewicht gegen das allgemeine und gleiche Stimmrecht liege. Die Freunde dieser Bestimmung haben mit der Zeit die Erfahrung gemacht, daß das Versagen der Tagegelder durch-

aus kein Mittel ist, den von ihnen beabsichtigten Zweck zu erreichen, ja daß dadurch ganz anderen Kreisen der Eintritt in die Volksvertretung außerordentlich erschwert wurde, als denjenigen, die man fernhalten oder mindestens in der Zahl ihrer Abgeordneten beschränken wollte.

Bluntschli gab zu, daß manches für Mohls Ansicht spreche, trotzdem könne er ihm nicht beipflichten. Der Zug der Zeit gehe dahin, die politischen Rechte immer weiteren Kreisen einzuräumen. Die niederen Klassen hätten zwar kein Naturrecht auf Wahlstimmen, aber doch einen natürlichen Anspruch, mitzuwirken, wenn es sich um das öffentliche Wohl des ganzen Volkes handle. Durch Ausdehnung des allgemeinen Stimmrechts würden die niederen Klassen in ihrem Selbstgefühl gehoben. Etwas von dem Staatsgeist, dem Geist für Ordnung und Freiheit, gehe sie nach und nach in diese Klassen über. Die Frauen dagegen in das politische Leben einzuführen, wäre ein Fehler gegen die weibliche Natur. Die Frau sei doch vorwiegend ein Glied der Familie und nur mittelbar ein Glied des Staates. Der Staat sei nach seinem ganzen Charakter männlich und so wenig die Frauen imstande seien, den Staat mit den Waffen in der Hand zu schützen, so wenig seien sie befähigt, an den politischen Kämpfen des Staates einen unmittelbaren Anteil zu nehmen. Wo sie moralisch auf die Männer wirkten, sei es durchaus in der Ordnung. Aber das werde nicht staatlich organisiert. Dieser Einfluß halte sich in den Grenzen der Gesellschaft und des Familienlebens. Aber eine Stimme den Frauen einräumen, würde bedeuten, das Weib seiner natürlichen Bestimmung zu entfremden, es gewissermaßen vermännlichen, darum verderben. Bluntschli kommt dann wieder auf die Wirkung des allgemeinen Stimmrechts zu sprechen. Er sieht in der Ausdehnung desselben weniger die Gefahr, als darin, daß es bloß arithmetisch organisiert sei, statt organisch. Statt daß wir in der Volksvertretung ein Bild des Volkes, wie es sei, erhielten, hätten wir auf diesem Wege nur eine Durchschnittsberechnung weiter Kreise gemacht. Dieser Fehler werde vorerst nicht verbessert. Möglich sei dieses bis zu einem gewissen Grade durch die Verhältniswahl. Aber an ihre Einführung sei zunächst noch nicht zu denken. Auch müsse man in dem Augenblick von dem direkten Wahlverfahren absehen. Eine nicht ferne Zukunft werde es wohl bringen. Jetzt, wo wir uns in einem kritischen Übergangsstadium befänden, sei es ein geringeres Wagnis, das mittelbare System beizubehalten, als sofort zu dem unmittelbaren überzugehen.

Von Freiherrn von Bodman wurde folgender Antrag eingebracht:

„I. § 33 der Verfassungsurkunde lautet: Die Zweite Kammer besteht aus Abgeordneten der in der Beilage zur Wahlordnung festgestellten Städte- und Landwahlbezirke.

§ 34. Die Abgeordneten gehen aus allgemeiner und direkter Wahl mit geheimer Stimmabgabe hervor.

II. Nach Annahme des unter Abt. I gestellten Antrags sei der ganze Gesetzesentwurf zur weiteren Verhandlung in Gemäßheit obigen Grundsatzes an die Kommission zurückzuberweisen.“

Graf Verlichingen unterstützte diesen Antrag. Er sagte u. a.: Die direkten Wahlen führten nicht zu einer Böbelherrschaft, wie man fürchte. Gegen eine solche würde er energisch ankämpfen. Die Einführung der direkten Wahlen sei vielmehr eine konservative Maßregel, konservativ im besten Sinne genommen, indem die Wähler ein größeres Interesse an der Ordnung und Wohlfahrt des Staates gewännen.

Der Erzbistumsverweser Dr. Kübel erklärte das direkte Wahlssystem in der Lage, in der man sich befände, für das beste und gerechteste; es sei eine Forderung des fortgeschrittenen Rechtsbewußtseins. Die Ausführungen Dr. Kübels riefen einen eigentümlichen Zwischenfall hervor. Vor dieser Rede hatte nämlich Geh. Rat Herrmann empfohlen, das indirekte Verfahren als Korrektiv der allgemeinen Wahlen und als eine Schranke gegen die Ausschreitung der Massen festzuhalten. Dabei erinnerte er, daß das Oberhaupt der katholischen Kirche neuerdings in dem Syllabus errorum den Satz: *Auctoritas nihil aliud est nisi numeri* für einen grundstürzenden Irrtum erklärt habe. Dr. Kübel ging auf das Zitat Herrmanns nicht ein, was Jolly zu folgender Äußerung veranlaßte: „Der Herr Bistumsverweser hat das, was sein Vorredner ihm aus dem Syllabus vorhielt, vollkommen ignoriert. Er sieht sich dadurch in seinen von dem Syllabus abweichenden politischen Anschauungen so wenig beirrt, daß er nicht einmal für nötig hält, diesen Ausspruch nur mit einer Silbe zu erläutern. Wenn der Herr Bistumsverweser bei allen unseren Diskussionen auf diesen Standpunkt sich stellen würde, daß er bei allen behandelten politischen Fragen die von ihm für unrichtig gehaltenen Sätze des Syllabus oder andere Autoritätsaussprüche einfach ignoriert und sagt: Sprecht, was ihr wollt, ich spreche nach meiner Überzeugung, dann würde unsere Diskussion außerordentlich erleichtert und der Gegensatz, der seit einiger Zeit zwischen mir und ihm hervorgetreten ist, wird leicht ausgeglichen werden.“

Die Kommission hatte beantragt, hinter Art. I einen Art. Ia des Inhalts zu setzen: „An Stelle des § 35 der Verfassung tritt folgende Bestimmung: „Wer Mitglied einer Kammer ist, kann nicht in eine andere Kammer gewählt werden.“ Der Regierungsvertreter hatte sich mit diesem Antrag einverstanden erklärt. Durch den Antrag sollte ein nach Ansicht der Kommission widerspruchsvoller Zustand beseitigt werden. Da nämlich die acht durch Entschließung des Großherzogs berufenen Mitglieder der Ersten Kammer in der Regel erst kurz vor dem Zusammentritt des Landtags ernannt würden, so könnten sie bei der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer mitwirken. Würde aber im Laufe der Tagung eine Neuwahl stattfinden, dann dürften sie nach der Vorschrift des § 35, auch wenn sie vorher Wahlmänner waren, von ihrem Stimmrecht keinen Gebrauch machen. Dagegen seien die Professoren der beiden Universitäten, obwohl sie ein Wahlrecht zur Ersten Kammer hätten, doch stets für berechtigt gehalten worden, auch bei der Wahlmännerwahl mitzuwirken mit Ausnahme desjenigen Professors, der schon Mitglied der Ersten Kammer sei. Die Kommission hielt es für unbedenklich, wenn

durch ihren Vorschlag auch die Standesherrn und die Grundherren das Wahlrecht erhielten. Als Folge der Fassung des Art. Ia sollte in Art. 1 das Wort „übrigen“ gestrichen werden. Die Art. II, III und IV wurden nach dem Entwurf, Art. V, VI und VII in der Fassung der Zweiten Kammer als § 65a von der Kommission zur Annahme empfohlen. Hinter Art. VII beantragte die Kommission folgenden Art. VIIa. (in der endgültigen Fassung VIII, so daß der Art. VIII des Entwurfs dann zu Art. IX wurde). „In § 75 der Verfassung wird der erste Absatz dahin abgeändert: Die beiden Kammern können nicht zusammentreten; sie beschränken sich in ihrem Verhältnis zu einander auf gegenseitige Mitteilung ihrer Beschlüsse.“ Der Antrag bezweckte die Ermöglichung des Zusammentritts der Kommissionen, um das Hin- und Herschieben eines Gesetzentwurfs zwischen beiden Häusern tunlichst zu vermeiden, das besonders lästig empfunden werde, wenn man sich über die Hauptfragen bereits geeinigt habe. Endlich beantragte die Kommission, dem Art. VIII in der Fassung der Zweiten Kammer zuzustimmen. Sie halte zwar den Wortlaut des Artikels in dem Regierungsentwurf für richtiger, hätte aber davon abgesehen, die Wiederherstellung desselben vorzuschlagen, weil keine Aussicht bestehe, damit in dem anderen Hause durchzudringen. Bei der Abstimmung im Hause blieb der Antrag Bodman in der Minderheit, Mohls Antrag fand keine Unterstützung. Schließlich wurde das ganze Gesetz nach den Anträgen der Kommission einstimmig angenommen.

In der Zweiten Kammer wurde am 25. November über die Beschlüsse der Ersten Kammer beraten. Die von derselben beantragte Änderung des § 35 fand keine Annahme. Der Berichterstatter der Kommission bemerkte zur Begründung der Ablehnung, daß keinerlei Rechtsgrund vorliege, den Grundherren auch zur Zweiten Kammer ein aktives, und sofern sie nicht Mitglieder der Ersten Kammer seien, ein passives Wahlrecht einzuräumen. Sie erhielten dadurch ein doppeltes Recht, nämlich neben ihrer bisherigen Bevorzugung noch die weitere, in die Zweite Kammer zu wählen und gewählt zu werden. Die Analogie mit den Universitätsprofessoren treffe nicht zu. Diese besäßen die Wahlfähigkeit nicht als eigenes Recht, sondern um das Recht der Universität als einer juristischen Person auszuüben. Auch auf die Stellung der ernannten Mitglieder könne man sich nicht berufen, da ja deren Wahlrecht zur Zweiten Kammer während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zur Ersten ruhe: Der vorgeschlagene Art. VIIa (VIII) wurde genehmigt und das ganze Gesetz einstimmig angenommen.

In der Ersten Kammer beklagte der Berichterstatter, daß das andere Haus die Änderung des § 35 nicht gutgeheißen habe. Die dagegen eingewendeten Gründe seien nicht stichhaltig, um so weniger als die Zweite Kammer das Prinzip zugegeben und nur gemeint habe, man solle diese Änderung nicht jetzt vornehmen. Die Kommission glaube aber, daß dieses wohl hätte geschehen können. Doch stelle sie keinen Antrag auf Wiederherstellung des Art. Ia, um das ganze Gesetz nicht zu gefährden.

Am 11. Dezember 1869 trat das Haus dem Antrag der Kommission auf Genehmigung der Vorlage in der Fassung der Zweiten Kammer einstimmig bei. Das Gesetz wurde am 21. Dezember vollzogen⁵⁵.

Die Vorlage über „einige Abänderungen zur Wahlordnung“ wurde, wie oben erwähnt ist, ebenfalls am 20. September 1869 in der Zweiten Kammer eingebracht. Sie schließt sich an den Entwurf über die Änderungen der Verfassungsurkunde an, ist aber kein Verfassungsgezet. Die wichtigeren Bestimmungen der Vorlage sind aus folgenden Angaben zu ersehen. Zunächst wird auch für die Urwahlen die geheime Abstimmung vorgeschrieben. In der Begründung⁵⁶ sagte die Regierung, daß die Ansichten über die Vorgänge der geheimen oder offenen Wahl geteilt seien. Sollte durch geheime Abstimmung dem Wähler ermöglicht werden, ohne Beachtung versuchter Beeinflussung und unbeirrt durch äußere Rücksicht lediglich seiner Überzeugung bei der Wahl zu folgen, so dürfe man nicht übersehen, daß solche Garantien vor allem für die Urwahlen zu wünschen seien, da sich unter der Zahl dieser Wähler viele befänden, die derartigen Einwirkungen in hohem Grade ausgesetzt wären. Die Begründung wies auch darauf hin, daß die Verfassung des Norddeutschen Bundes die geheime Stimmabgabe anordne, daß diese bei uns somit bei den Wahlen zum Zollparlament angewandt worden sei. Außerdem bestehe sie durch badisches Gesetz bei den Kreis- und Gemeindevahlen. Ferner will die Neuerung die Zahl der Wahlmänner vermehren. Dieses sei, wie in der Begründung bemerkt wurde, deshalb geboten, weil durch Einräumung des Wahlrechts an jeden 25jährigen im Wahlbezirk wohnenden Staatsbürger der Kreis der Wahlberechtigten erheblich erweitert würde. Es sollte statt wie bisher in ländlichen Bezirken auf je 500 und in städtischen auf je 300 Einwohner überall gleichmäßig auf je 250 Einwohner ein Wahlmann gewählt werden. Auch sollte die höchste Zahl der in einem Bezirk zu wählenden Wahlmänner, wie bisher in den städtischen Bezirken, nirgends 8 übersteigen, so daß alle Gemeinden von 250—2000 Seelen einen Wahlbezirk bildeten, kleinere mit anderen vereinigt würden, größere in mehrere Bezirke zerfielen. In Wahlbezirken, die weniger als 8000 Einwohner zählten, sollten gleichwohl 32 Wahlmänner gewählt werden. Art. III der Vorlage schließt und zwar ebenfalls nach dem Vorbilde der Wahlen zum Zollparlament vom Wahlrecht aus: Entmündigte, Mundtote, ständige Almosenempfänger und solche Personen, denen durch richterliches Urteil das Wahlrecht oder die Wählbarkeit entzogen wurde. Die bisherige Wahlordnung⁵⁷ kannte derartige Ausnahmen nicht. Bei dem auf ortsangeseffene Bürger beschränkten Stimmrecht waren sie auch kaum ein Bedürfnis, da sich bescholtene Leute nicht zur Ausübung des aktiven Wahlrechts drängen mochten, während sie vom passiven Wahlrecht faktisch ausgeschlossen bleiben mußten. Auch

⁵⁵ Gesetz- und Verordnungsblatt XXXVII, S. 571.

⁵⁶ 4. Beilagenheft zur Tagung der Zweiten Kammer 1869/70, S. 19.

⁵⁷ Vgl. Beilage 408 zum Protokoll der 18. Sitzung der Ersten Kammer vom 29. Januar 1870.

die Bestimmung des Art. III § 2, daß für die Personen des Soldatenstandes die Berechtigung zum Wählen ruht, so lange sie sich bei der Fahne befinden, war der Wahlordnung von 1818 fremd.

Die Kommission der Zweiten Kammer glaubte in der Zahl der Wahlmänner, die in den einzelnen Distrikten zu wählen seien, namentlich im Hinblick auf kleinere Städtewahlbezirke, wie Durlach, Offenburg und Lahr, noch weiter gehen zu sollen, als der Regierungsentwurf. Sie schlug daher für sämtliche Wahlbezirke Distrikte von bloß 200 Seelen vor. Auf einen Bezirk von z. B. 30 000 Seelen ohne Unterschied zwischen Städte- und Amtwahlbezirken kämen nach diesem Vorschlage beiläufig 150 Wahlmänner, statt, wie bisher, in den Städten beiläufig 100, in den Ämtern 60—70. Es sei augenscheinlich, daß so große Wahlkörper nicht nur gegen autoritative Beeinflussungen sicherer gestellt wären, sondern daß sie auch imposanter und auf eine dem direkten Wahlsystem sich nähernde Weise auftreten könnten. Aus dem gleichen Grunde hat die Kommission die geringste Zahl der Wahlmänner von 32 auf 48 erhöht. Schließlich schlug die Kommission als Übergangsbestimmung vor: „Für den nächsten ordentlichen Landtag findet eine Neuwahl sämtlicher Abgeordneten der Zweiten Kammer nach diesem Gesetze und dem Gesetze: die Änderungen einiger Bestimmungen der Verfassungsurkunde betreffend, statt.“ „Das gleiche findet, wenn in der Zwischenzeit der Landtag aufgelöst werden solle, für einen außerordentlich zu berufenden Landtag statt.“ Außerdem solle an die Regierung die Bitte gerichtet werden: „Wo möglich noch auf diesem Landtage einen Gesetzentwurf über die Neueinteilung der Amtwahlbezirke und über die Änderung der Bestimmungen bezüglich der Städtewahlbezirke vorzulegen.“ Es wurde dazu bemerkt, daß der Grund der Einteilung, der auf der Rücksicht der direkten Steuerlast beruhe, in dem Maße, in dem er im Jahre 1818 betrachtet worden wäre, nicht mehr berechtigt sei. Die Steuerunterschiede in den einzelnen Bezirken seien vielmehr gegen früher in einem sehr hohen Grade zurückgetreten. Die neue Einteilung solle „sich daher nicht nur die möglichste Gleichheit der Seelenzahl der Wahlbezirke, sondern bei der Zusammensetzung derselben auch die sorgfältigste Berücksichtigung der gegenwärtigen Einteilung der Bezirksämter und der geographischen Lage derselben zur Aufgabe setzen. Der ganze Entwurf wurde in der Zweiten Kammer am 11. Januar 1870 nach den Anträgen der Kommission einstimmig angenommen.

Die Erste Kammer trat den Beschlüssen des anderen Hauses fast durchweg bei. Sie hat abgesehen von einer unbedeutenden Änderung in der Fassung des § 1 Abs. 4 einen Art. VII neu hinzugefügt. Der § 59 der Wahlordnung gebot nämlich die Ergänzung der Zahl der Wahlmänner, wenn einzelne aus irgend einem Grunde ausgeschieden waren, bei einer Abgeordnetenwahl, die durch Austritt des bisherigen Vertreters notwendig wurde, nur dann, wenn die Zahl der noch vorhandenen Wahlmänner weniger als 32 betrug. Die Erste Kammer schlug eine Veränderung dieser Bestimmung vor. Über die Fassung entstand eine längere

Debatte. Der Zusatz wurde behufs endgültiger Feststellung des Wortlauts an die Kommission zurückgewiesen. Er wurde sodann in der wiedereröffneten Sitzung nach dem Vorschlage der Kommission angenommen. Er lautet: „Vor jeder Abgeordnetenwahl sind, auch wenn eine Neuwahl sämtlicher Wahlmänner nicht stattfinden muß (§ 39 der Verfassung), an Stelle der durch Tod, Wegzug oder aus anderen Gründen ausgeschiedenen Wahlmännern in den betreffenden Wahlbezirken neue Wahlmänner zu wählen, sofern es ohne erhebliche Verzögerung der Abgeordnetenwahl geschehen kann.“ Darauf wurde die ganze Vorlage genehmigt. Die Zweite Kammer stimmte den Beschlüssen der Ersten am 11. Februar 1870 zu. Das Gesetz wurde am 16. Februar 1870 vollzogen⁵⁸.

Nach ganz kurzer Zeit kam die Regierung dem von der Zweiten Kammer ausgesprochenen Wunsche nach einer Neueinteilung der Wahlkreise nach. Bereits am 18. Februar 1870 legte Minister Jolly der Zweiten Kammer den darauf bezüglichen Entwurf vor. Er lautete:

„§ 1. Behufs der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer wird das Großherzogtum nach Maßgabe der Anlage zu diesem Gesetze in 56 Wahlbezirke eingeteilt. Die Wahlbezirke 35 (Stadt Karlsruhe) und 45 (Stadt Mannheim) haben je drei, der Wahlbezirk 18 (Stadt Freiburg), 42 (Stadt Pforzheim) und 48 (Stadt Heidelberg) je zwei, alle übrigen Wahlbezirke je einen Abgeordneten zu wählen.

§ 2. Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 1871 in Kraft. Sollte jedoch vor dieser Zeit der Landtag aufgelöst werden, so beginnt die Wirksamkeit des Gesetzes am Tage nach der Bekanntmachung der Auflösung.“

Zur Begründung der Vorlage wurde gesagt: Nach einem Ablauf von mehr als 50 Jahren könne es nicht befremden, wenn infolge der mehr oder weniger raschen wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Landesgegenden, der veränderten Steuergesetzgebung und bei den vielfachen Abweichungen, die in der politischen Einteilung des Landes in zwischen eingetreten seien, jene alte Abgrenzung der Wahlbezirke den Verhältnissen der Gegenwart nicht mehr ganz entspreche und Wünsche nach einer Änderung vielfach laut geworden wären. Die Regierung habe darum unbedenklich auf die Bitte der Zweiten Kammer die neue Einteilung vorgelegt. Dabei sei es nicht zweifelhaft gewesen, daß die bisherige Scheidung zwischen städtischen und ländlichen Wahlbezirken auch fernerhin beizubehalten sei. Die Städte hätten der großen Mehrzahl nach, auch wenn sich ihre Einwohnerzahl seit 1818 nahezu verdoppelt habe, doch keine so große Zunahme, daß sie bei einer durchgängigen Gleichstellung mit dem flachen Lande selbständige Bezirke bilden könnten. Bei einer Einverleibung in die ländlichen Bezirke würden sie aber Gefahr laufen, die ihren besonderen Interessen entsprechende Vertretung in der Ständeversammlung einzubüßen. Einige Änderungen jedoch hätten vor-

⁵⁸ Gesetz- und Verordnungsblatt XXV vom 26. April 1870, S. 300—302.

genommen werden müssen. Den Städten Überlingen und Wertheim seien zahlreiche andere Gemeinden an Seelenzahl und wirtschaftlicher Bedeutung gleich und selbst vorgekommen, denen trotzdem, wenn man nicht das bisher zwischen Städten und Landbezirken mit glücklichem Erfolg beobachtete Gleichgewicht stören wollte, eine besondere Stellung nicht hätte eingeräumt werden können. Aus dem gleichen Grunde könne Jahr keine zwei Abgeordnete belassen werden, weil sonst Rastatt, Baden, Bruchsal, Konstanz gleiche Berücksichtigung zu beanspruchen berechtigt wären. Andererseits habe man es für angemessen gehalten, aus der Stadt Lörrach, deren Bevölkerung seit 1818 von 1979 auf 5527 gestiegen und für die Grund-, Häuser- und Gewerbesteuer schon 1864 mit einem Kapital von über drei Millionen eingeschätzt worden sei und durch ihre Industrie einen hervorragenden Platz im Lande einnehme, mit dem benachbarten Stetten einen besonderen Bezirk zu bilden. Bei den ländlichen Wahlbezirken habe man den schweren Mißstand zu verhindern gesucht, daß Bezirke aus Bruchstücken verschiedener Amtsbezirke zusammengesetzt würden, auch habe man eine größere Ausglei- chung der Bevölkerungszahl der Wahlbezirke erstrebt. Es sei gelungen, die in der Verfassung vorgeschriebene Zahl von 63 Abgeordneten beizubehalten. Wie die beigeflossene Übersicht zeige, besäßen von 43 ländlichen Wahlbezirken 34 eine Einwohnerzahl von 25 000 bis 30 000 Köpfen. Bei den anderen 9 Bezirken sei die höhere, übrigens die Zahl von beiläufig 34 000 Seelen nicht übersteigende Ziffer teils durch die geringe Steuerkraft der Bezirke gerechtfertigt, teils infolge ihrer geographischen Lage unvermeidlich gewesen. Nach der Einteilung hatte der Bezirk Überlingen-Pfundersdorf mit 34 888 Einnahmen die höchste, Stadt Offenburg mit 5381 die niedrigste Zahl. Im ganzen brachte der Entwurf statt der bisherigen 41 ländlichen und 14 Städtewahlbezirke 43 ländliche und 13 Städtewahlbezirke.

Die Zweite Kammer beschloß, von einer Kommissionsberatung abzusehen und die Vorlage im Hause zu beraten. Auf Grund des § 51 der Geschäftsordnung ernannte der Präsident den Abgeordneten Kirsner zum Berichterstatter. Derselbe beantragte nach mündlichem Berichte⁵⁹ unveränderte Annahme des Regierungsentwurfs. Die Mitglieder der katholischen Volkspartei verlangten nach § 54 der Geschäftsordnung, den Entwurf nebst der Anlage zur näheren Prüfung an eine Kommission zu verweisen. Der Antrag wurde gegen 4 Stimmen abgelehnt, dagegen der des Berichterstatters mit 46 gegen 4 Stimmen angenommen. Die nach § 70a der Verfassung erforderliche zweite Lesung fand am 8. März 1870 statt. In dieser erfolgte die Genehmigung des Entwurfs mit 44 gegen 4 Stimmen.

In der Ersten Kammer erstattete Prinz Wilhelm ausführlichen Bericht⁶⁰ über die Vorlage. Er bemerkte, daß sich die Kammer den Wün-

⁵⁹ 66. Sitzung der Zweiten Kammer vom 3. März 1870.

⁶⁰ 24. Sitzung der Ersten Kammer vom 15. März 1870.

schen des anderen Hauses nach Neueinteilung der Wahlkreise angeschlossen und damit kund gegeben hätte, daß sie eine solche für nützlich erachte. Die Änderungen des Entwurfs seien zwar mehr oder minder einschneidend, aber doch fern davon, eine durchgreifende Umgestaltung des Bestehenden herbeizuführen. Die Vorlage erscheine ebenso gerecht, als der politischen Sachlage entsprechend. Sie berücksichtige die Steuer- und Bevölkerungsverhältnisse, die im Laufe von 50 Jahren erhebliche Veränderungen erlitten hätten. Die Kommission würde es lieber gesehen haben, wenn Überlingen und Wertheim ihren Vertreter nicht verlören. Es stünden dazu mehrere Wege offen, z. B. könnte man die Zahl der Abgeordneten um zwei vermehren. Die Erste Kammer würde eine solche Verstärkung nur freudig begrüßen, wenn sie auf Grund steigender Zunahme der Bevölkerung, der Steuerkraft und des Wohlstandes erforderlich sei. Doch wolle die Kommission keinen Antrag in dieser Beziehung stellen. Wünschenswert wäre auch, daß Weinheim einen Abgeordneten erhielte. Die Stadt gehe bezüglich ihrer Bevölkerung Offenburg und Durlach, bezüglich ihrer gewerblichen Einrichtungen, ihrer geographischen Lage jedenfalls Durlach an Bedeutung voran. Weinheim zähle 6292 Einwohner und versteuere ein Kapital von 5 324 345 Gulden. Doch beantrage die Kommission auch da keine Änderung des Entwurfs. Sie schlage dem Hause vielmehr unveränderte Annahme vor. Das Gesetz wurde von der Ersten Kammer einstimmig genehmigt und am 16. April 1870 vollzogen⁶¹.

Die 10. Verfassungsänderung entstammte der Initiative der Zweiten Kammer. Am 16. März 1870 brachte der Abgeordnete Kieser mit einigen seiner Parteifreunde einen Gesetzentwurf ein, der für die Grundherren und die Abgeordneten der Städte und Ämter an Stelle der bisher geltenden achtjährigen Dauer des Mandates die vierjährige mit hälftiger Erneuerung alle zwei Jahre und das Mandat der Vertreter der beiden Landesuniversitäten auf zwei Jahre statt wie bisher auf vier festsetzte⁶². Der Entwurf bedingte die Abänderung der §§ 29, 31, 38 und 79 Abs. 2, 3, 4 und 5. Der Antrag begnügte sich, wie man sieht, nicht mit der Einführung der vierjährigen Wahlperiode für die Mitglieder der Zweiten Kammer, sondern berücksichtigte auch die Erste Kammer und wollte „zur Aufrechterhaltung der Harmonie der gewählten Vertreter beider Häuser“, wie in der Begründung gesagt wurde, die gleiche Form der Zeitfolge der Erneuerung beibehalten wie bisher. Ferner bemerkten die Antragsteller, es sei eine folgerichtige Forderung aus den bereits vollzogenen Reformen auf dem Gebiete der Verfassung, daß auch dem Volke in kürzeren Fristen, als bisher, Gelegenheit geboten werde, sich über öffentliche Angelegenheiten durch seine Wahlstimme auszusprechen. Hierbei müsse jedoch in angemessener Weise dafür Sorge getragen werden, daß die Dauer des Abgeordnetenmandates nicht zu kurz sei, um eine

⁶¹ Gesetzes- und Verordnungsblatt XXV vom 26. April 1870, S. 303 ff.

⁶² Beilage zum Protokoll der 72. Sitzung der Zweiten Kammer.

ständig einwirkende PreSSION zu ungunsten einer freien und selbständigen Überzeugung des Abgeordneten fern zu halten. Die Teilerneuerung sei vorzuziehen, insbesondere so lange zweijährige Budgetperioden beständen; sonst würde man bei einjährigem Budget dreijähriger Gesamterneuerung den Vorzug geben.

Die Zweite Kammer sah von einer Kommissionsberatung des Entwurfs ab. Der Präsident ernannte infolgedessen den Berichterstatter und zwar den Abgeordneten Lamey. Dieser führte aus⁶³: Es gibt für dieses Gebiet keine feste Regel. Die Erfahrung muß maßgebend sein. Nicht zweifelhaft ist, daß achtjährige Mandatsdauer gegenüber den Anforderungen, die man dormalen an das Verfassungsleben stellt, nicht mehr als passend erscheint und die Abkürzung fast als dringendes Bedürfnis gefordert werden muß. Eine Dauer von acht Jahren ist gegenüber den herrschenden Lebensverhältnissen und gegenüber der Schnelligkeit der damaligen Zeit viel zu lang, um angemessen zu sein. Dann bemerkte auch Lamey, daß man die beantragte Änderung der Gleichförmigkeit halber auf die Dauer des Mandates der Grundherren und der Vertreter der Universitäten ausgedehnt habe. Wolle es die Erste Kammer für ihre Mitglieder bei der bisherigen Bestimmung lassen, so habe die Zweite Kammer keinen Grund, in diesem Punkte auf der Beibehaltung ihres Beschlusses zu bestehen. Das Haus nahm den Gesetzentwurf einstimmig an. Die zweite Lesung ergab ebenfalls einstimmige Genehmigung⁶⁴.

In der Ersten Kammer erstattete Geheimrat Bluntschli den Kommissionsbericht. Er beantragte, den Beschlüssen des anderen Hauses, soweit sie die Grundherrlichen und die Vertreter der Universitäten betrafen, nicht beizutreten, dagegen jenen, die sich auf die Mandatsdauer der Abgeordneten der Städte und Ämter bezögen, zuzustimmen. Der Berichterstatter bemerkte dazu, daß die Reorganisation der Ersten Kammer eine besonders zu lösende Frage wäre; es könne kein Stück derselben herausgenommen und für sich behandelt werden. Die Erste Kammer habe das Recht, Vorschläge für ihre Reorganisation selbst zu machen. Außerdem halte man es für angemessen, daß die Mitglieder der Ersten Kammer ihre Sitze längere Zeit behielten, als die Abgeordneten des anderen Hauses.

Das Gesetz wurde am 16. April 1870 vollzogen und lautete folgendermaßen⁶⁵:

„Art. I. An Stelle des § 38 der Verfassung besagend:

„Die Abgeordneten der Städte und Ämter werden auf acht Jahre ernannt und so, daß die Kammer alle zwei Jahre zu einem Viertel erneuert wird“ tritt das Nachstehende:

⁶³ 74. Sitzung der Zweiten Kammer vom 21. März 1870.

⁶⁴ 76. Sitzung der Zweiten Kammer vom 26. März 1870.

⁶⁵ Gesetz- und Verordnungsblatt XXV vom 26. April 1870, S. 299/300.

„Die Abgeordneten der Städte und Ämter werden auf vier Jahre gewählt. Sie werden alle zwei Jahre zur Hälfte erneuert.“

„Art. II. In § 79 der Verfassung (nach den durch das Gesetz vom 5. August 1841, Reg.-Bl. Nr. XXV festgesetzten Bestimmungen) werden die Absätze 2, 4 und 5 befallend:

Abf. 2: „Von den Abgeordneten der Städte und Ämter sollen erstmals 15 und in den drei folgenden Perioden jedesmal 16 Mitglieder austreten.“

Abf. 4: „Niemand darf jedoch ein solcher, noch der vorigen Periode angehöriger Landtag das Budget auch für die folgende Periode votieren, sondern es muß hierzu der regelmäßig zu einem Viertel erneuerte berufen werden.“

Abf. 5. „Findet die Auflösung einer Ständeversammlung vor Bewilligung des der laufenden Landtagsperiode angehörigen Budgets statt, so wird die Dauer ihrer Sitzung dem neu einzuberufenden Landtage eingerechnet, so daß das erste Viertel der Deputierten zur Zweiten Kammer (und bezw. die erste Hälfte der grundherrlichen Abgeordneten) mit dem 30. Juni des nämlichen Jahres austritt, an welchem das betreffende Viertel (oder die betreffende Hälfte) der Mitglieder der aufgelösten Kammer hätten austreten müssen“, durch nachstehende Bestimmungen ersetzt:

Abf. 2. „Von den Abgeordneten der Städte und Ämter sollen erstmals nur 31 und in der zweiten Periode 32 Mitglieder austreten.“

Abf. 4. „Niemand darf jedoch ein solcher, noch der vorigen Periode angehöriger Landtag das Budget auch für die folgende Periode votieren, sondern es muß hierzu der regelmäßig zur Hälfte erneuerte berufen werden. Findet die Auflösung einer Ständeversammlung vor Bewilligung des der laufenden Landtagsperiode angehörigen Budgets statt, so wird die Dauer ihrer Sitzung dem neu einzuberufenden Landtage eingerechnet, so daß die erste Hälfte der grundherrlichen Abgeordneten und der Mitglieder der Zweiten Kammer mit dem 30. Juni des nämlichen Jahres austritt, an welchem der betreffende Teil der Mitglieder der aufgelösten Kammer hätte austreten müssen“⁶⁶.

Durch die Bestimmungen des § 147 des Beamtengesetzes, das im Jahre 1888 beschlossen wurde, erfolgte die 11. Änderung der Verfassung. Durch die §§ 24 und 25 der Verfassungsurkunde vom Jahre 1818 waren, wie wir gesehen haben, die Rechtsverhältnisse der Staatsdiener, die Institute der weltlichen und geistlichen Witwenkasse und der Brandversicherung unter den Schutz der Verfassung gestellt worden. In der Begründung zu dem genannten § 147⁶⁷ wurde darauf hingewie-

⁶⁶ Der zweite Satz in Abf. 4 entspricht fast wörtlich dem bisherigen Abf. 5, wie man unschwer erkennt. Nur der Hinweis auf die durch die Verfassungsänderung aufgehobene Viertelserneuerung der Zweiten Kammer ist selbstverständlich gestrichen.

⁶⁷ 6. Beilageheft zu den Sitzungen der Zweiten Kammer 1887/88, S. 35.

fen, daß weder das preußische noch das Reichsbeamtengezet als Verfassungsgesetze erlassen worden wären. Eine ganze Reihe der nunmehr in dem Entwurf aufgenommenen Bestimmungen hätten auch seither nach badischem Rechte der verfassungsgesetzlichen Feststellung entbehrt. Es erscheine daher nicht angängig, einzelne Bestimmungen der neuen Gesetzgebung herauszuheben und sie vor anderen mit der besonderen verfassungsgesetzlichen Bedeutung auszustatten. Man halte es vielmehr für angemessen, daß das neue Beamtenrecht in vollem Umfange in der Form eines gewöhnlichen Gesetzes erlassen würde. Daher wurde dem § 147 nachstehender Wortlaut gegeben: „Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes werden und zwar unter Beobachtung der für die Verfassungsgesetze geltenden Bestimmungen, soweit nicht ausdrücklich die fernere Geltung einzelner Bestimmungen vorbehalten ist, folgende Vorschriften außer Kraft gesetzt: die §§ 24 und 25 der Verfassungsurkunde⁶⁸.“ Die Ziffern 2—9 des § 147 beziehen sich auf verschiedene Gesetze, die die Rechtsverhältnisse der Beamten betreffen. Da die Verfassung davon nicht berührt wird, sind sie hier nicht weiter zu behandeln.

In dem Zeitraum von 1870 bis zu der umfassenden Reform des Jahres 1904 sind außer der eben besprochenen Aufhebung der §§ 24 und 25 keine Abänderungen der Verfassung erfolgt. Dagegen wurden in jenen Jahrzehnten wiederholt und seit den neunziger Jahren regelmäßig auf allen Landtagen Anträge auf Beseitigung des indirekten und Einführung des direkten Wahlverfahrens gestellt. Mehrfach waren mit diesen Anträgen auch solche auf eine weitergehende Umgestaltung der Verfassung und andere gestellt worden, die sich auf die Zusammensetzung und die rechtliche Stellung der Ersten Kammer bezogen.

Über die Erste Kammer ist, wie schon mehrfach zu erwähnen Gelegenheit war, auch früher verhandelt worden. Die Erörterungen betrafen in den ersten Jahrzehnten die Befugnisse der Ersten Kammer bei Beschlüssen über Finanzgesetze oder berührten die Frage der Stellvertretung der Standesherrn und etwa der geistlichen Mitglieder. Im Jahre 1844 dagegen brachte Freiherr von Andlaw eine Motion ein, die eine andere Bildung der Ersten Kammer verlangte, als sie durch die Verfassung von 1818 vorgeschrieben war. Die Absicht des Antragstellers ging nicht dahin, eine den Zeitverhältnissen entsprechende Änderung in der Zusammensetzung der Ersten Kammer vorzuschlagen. Er hielt vielmehr dafür, daß gewisse Strömungen, die er für unheilvoll ansah, den Geist der Zweiten Kammer insbesondere seit 1831 nur zu stark beherrschten. Er glaubte, daß dadurch eine ruhige und stetige Entwicklung des Staates gefährdet werde. Deshalb bemühte er sich durch die beabsichtigte Umbildung der Ersten Kammer in dieser einen Wall gegen die nach seiner Ansicht destruktiven Elemente im Volksleben aufzurichten. Demgemäß sollten alle Mitglieder der Ersten Kammer, die ihr jeweils nur auf kurze Zeit, sei es durch Wahl, sei es durch Ernennung angehör-

⁶⁸ Gesetz vom 24. Juli 1888, Regierungsblatt XXXIV.

ten, ausscheiden, da ihre Berufung ebenfalls unter der Herrschaft wechselnder Tagesmode stehen könnte. Er stellte daher den Satz an die Spitze seines Antrags: „Alle Mitglieder der Ersten Kammer sollen ihre Sitze entweder erblich innehaben oder auf Lebensdauer ernannt werden.“ Im einzelnen verlangte Herr von Andlaw: 1. Prinzen und Standesherrn sollten sich vertreten lassen dürfen. 2. Während einer Minderjährigkeit solle die Stimme des Standesherrn nicht ruhen, sondern es habe Vertretung stattzufinden. 3. Außer dem Erzbischof oder in dessen Ermangelung dem Bistumsverweser sollte auch der Domdekan oder ein vom Domkapitel auf Lebenszeit zu ernennender Geistlicher in die Erste Kammer berufen werden. Ebenso solle 4. außer dem vom Großherzog zu ernennenden evangelischen Prälaten ein von der Generalsynode auf Lebenszeit gewählter protestantischer Geistlicher Mitglied der Ersten Kammer sein. 5. Die Universitäten sollen ihre Abgeordneten nicht auf vier Jahre, sondern auf Lebenszeit ernennen. 6. Abs. 3 des § 28 der Verfassung sei aufzuheben und dafür sei zu bestimmen, daß dem Großherzog unbeschränkt freistehe, jedem adeligen oder bürgerlichen Besitzer eines nach dem Rechte der Erstgeburt vererblichen Stamm- oder Lehensgutes die erbliche Landstandschaft zu verleihen. 7. Die Teilnahme des grundherrlichen Adels an der Landstandschaft solle auf andere Weise bestimmt werden, als die Verfassung vorschreibe. Andlaw schlug dabei vor, daß entweder das bestehende Wahlkollegium seinen Abgeordneten auf Lebenszeit bezeichne, oder daß, was ihm noch besser scheine, eine Anzahl Grundherren kraft eigenen Rechtes, das vom Umfange ihres liegenschaftlichen Besitztums abzuleiten sei, Mitglieder der Ersten Kammer würden, wonach auch die Bestimmung in § 79 Abs. 2 der Verfassung über die 60 000 Gulden entbehrlich wäre. Endlich befiürwortete Andlaw 8. die lebenslängliche Ernennung der acht vom Großherzog zu berufenden Mitglieder. Doch stellte er in dieser Beziehung keinen förmlichen Antrag, „da die Worte der Verfassungsurkunde eine lebenslängliche Ernennung nicht“ ausschloffen. Nebenius erstattete den Kommissionsbericht⁶⁹. Er gab freilich das Eine zu, daß sich die politischen Verhältnisse in einer Weise entwickelt hätten, die den Vorwurf, den man der Verfassung machen könnte, daß sie das Prinzip der Bewegung begünstige, eine Stütze böten. Trotzdem vermochte er sich nicht davon zu überzeugen, daß ein Bedürfnis vorliege, an einer wesentlichen Bestimmung der Verfassung eine Änderung vorzunehmen. Die Kommission teilte seine Meinung und stimmte der Motion nur soweit zu 1. daß sich die Standesherrn durch einen Agnaten ihres Hauses oder Mitglied einer anderen im Besitze einer Standesherrschaft im Großherzogtum befindlichen Familie, dem nicht schon als Haupt derselben aus eigenem Rechte der Eintritt in die Erste Kammer zustehende, vertreten lassen dürfte. Unter den gleichen Bedingungen war die Kommission für die Vertretung eines

⁶⁹ Beilage 278 zum Protokoll der 46. Sitzung der Ersten Kammer vom 18. Oktober 1844.

Minderjährigen durch den Vormund, 2. daß der Erzbischof durch den jeweiligen Domdekan und der Prälat durch ein aus der Zahl der evangelisch-protestantischen Geistlichen vom Großherzog zu ernennendes Mitglied vertreten werden könnte. Alle übrigen Vorschläge der Motion lehnte die Kommission ab. Das Haus stimmte dem Antrage der Kommission am 23. November 1844 zu. In der Zweiten Kammer kam die Motion nicht zur Beratung.

Von anderer Auffassung ging Bluntschli in seiner Motion⁷⁰ im Jahre 1864 aus. Er wollte die Stellung und den Einfluß der Ersten Kammer durch eine zeitgemäße Zusammensetzung derselben befestigen und stärken. Er konnte sich dabei auf eine Erklärung berufen, in der sich die Erste Kammer selbst zwei Jahre vorher über eine andere Zusammensetzung des Hauses ausgesprochen hatte. Bluntschli ging in der Begründung der Motion von dem Gedanken aus, daß die Existenz einer Ersten Kammer eine Grundbedingung des konstitutionellen Staates sei. Ein Mittelglied zwischen Fürst und Zweiter Kammer sei für beide und für die friedliche Entwicklung des ganzen Staates unentbehrlich. Es wäre ein Unglück, wenn dieselbe durch irgend eine leidenschaftliche Strömung beseitigt würde. Die Erste Kammer solle nicht als Hemmschuh aufgefaßt werden, um eine allzu rasche Bewegung etwa der Zweiten Kammer zu behindern. Wohl solle sie ermäßigend und vermittelnd wirken, aber auch nach Umständen ergänzend, berichtigend und fördernd. Aber die Zahl der Mitglieder unserer Ersten Kammer sei zu klein. Es entspreche nicht der Würde einer solchen Körperschaft, daß oft Zweifel entstünden, ob sich auch nur eine beschlußfähige Anzahl ihrer Mitglieder einfände. Auch besäßen einzelne Bestandteile der Kammer nicht den wünschenswerten festen Boden im Volk und in den sozialen Verhältnissen. Anderen fehle es an der nötigen Selbständigkeit und Dauerhaftigkeit. Auf der anderen Seite seien nicht alle Elemente, die dahin gehörten, vertreten. Demgemäß empfahl Bluntschli eine Umgestaltung der vorhandenen wichtigeren Bestandteile der Ersten Kammer, die Aufnahme neuer Elemente, die Gestattung der Stellvertretung innerhalb gewisser Grenzen und die Erleichterung eines Beschlusses bei Meinungsverschiedenheiten beider Häuser. Die Kommission, an die die Motion verwiesen wurde, schloß sich den Vorschlägen Bluntschlis in den grundlegenden Bestimmungen an. Ihr Antrag lautete: I. Es möge die Zusammensetzung der Ersten Kammer dahin abgeändert werden: 1. daß an Stelle der acht Abgeordneten des grundherrlichen Adels zehn vom Großgrundbesitz gewählte Abgeordnete in die Kammer treten sollen; 2. daß die Zahl der vom Großherzog ernannten Mitglieder von acht auf zehn erhöht werde und die Erneuerung auf acht Jahre mit Teilerneuerung alle zwei Jahre erfolge, 3. daß in Zukunft die Generalsynode drei aus ihrer Mitte gewählte Geistliche vorschlagen solle, von denen der Großherzog einen als

⁷⁰ Beilage 75 zum Protokoll der 6. Sitzung der Ersten Kammer vom 27. Februar 1864. Vgl. auch: Bluntschli, Denkwürdiges aus meinem Leben, III, 85/86.

Vertreter der evangelisch-protestantischen Kirche zu ernennen habe; 4. daß jede Stadt mit mehr als 20 000 Einwohnern das Recht erhalte, einen vom Gemeinderat und kleinen Ausschuß gewählten Vertreter in die Erste Kammer zu entsenden habe; 5. daß Handel und Industrie vier Abgeordnete in die Erste Kammer zu wählen hätten.

II. Es möge die erbliche Landstandschaft in der Ersten Kammer 1. den Besitz eines Stamm- oder Lehensgutes, sowie in § 28 der Verfassung vorgeschrieben sei, auch künftighin zur Voransetzung haben, dagegen 2. daß von dem Erfordernis des Adels Umgang genommen werde und 3. die Gewährung derselben durch Ernennung von seiten des Großherzogs auf Antrag der Ersten Kammer zu erfolgen habe.

III. Es möge den Standesherrn im Falle der Verhinderung oder für einen Minderjährigen das Recht der Stellvertretung eingeräumt werden, ebenso sei dem Erzbischof die Stellvertretung durch den Generalvikar zu gestatten und bei der Wahl und Ernennung des Vertreters der evangelischen Kirche solle gleichzeitig ein Stellvertreter ernannt werden.

IV. Bei dauernder Meinungsverschiedenheit beider Kammern über einen die Finanzen nicht betreffenden Gesetzentwurf möge ein vereinigter, von einer jeden der beiden Kammern mit gleichviel Mitgliedern zu beschickender Ausschuß gebildet und der Mehrheitsantrag dieses Ausschusses einer jeden der beiden Kammern zu einfacher Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden. Der Antrag wurde angenommen.

In der Zweiten Kammer erstattete der Abg. Häusser den Bericht über den Beschluß des anderen Hauses⁷¹. Die Kommission war mit einer Vertretung des Großgrundbesitzes, der Großindustrie und des Großkapitals vollkommen einverstanden. Sie begrüßte auch die Verlängerung der Mandatsdauer der vom Großherzog ernannten Mitglieder. Diese Bestimmung habe den Vorteil, die Stetigkeit der Ersten Kammer und damit den Glauben an ihre Selbständigkeit zu erhöhen. Dagegen lehnte die Kommission die lebenslängliche Mandatsdauer einzelner der ernannten Mitglieder, wie Bluntschli ursprünglich vorgeschlagen hatte, ab, weil die Regierung Gelegenheit haben müsse, in gewissen Fristen Ernennungen vorzunehmen, die entweder im allgemeinen zuträglich erschienen oder durch besondere gesetzgeberische Aufgaben des Landtags wünschenswert geworden wären. Wir verkennen das Gewicht dieser Gründe nicht, verbleiben aber trotzdem bei einer oben gemachten Bemerkung, daß die lebenslängliche Berufung, wenn nicht aller, so doch einiger Ernannter auch ihre Vorzüge hat. In der durch Reform von 1904 beschlossenen Ernennung zweier Richter auf die Dauer ihres Amtes ist dafür einiger Ersatz geboten. Die Kommission hielt ferner die Gründe, die in der Ersten Kammer gegen die Vertretung des Polytechnikums geäußert worden waren, ob nämlich auf einer so jungen Schöpfung, deren Geschichte erst nach Jahrzehnten zähle, eine dauerhafte politische Institution zu gründen sei, nicht für erheblich. Für unsere Zeit ist der

⁷¹ 78. Sitzung der Zweiten Kammer vom 12. Mai 1865.

Einwand der Ersten Kammer völlig gegenstandslos geworden. Gegen die Vertretung der Städte dagegen hegte die Kommission Bedenken. Der Berichterstatter sagte über diesen Vorschlag: „Wenn unser Land Städte von sehr hervorragender Größe und Bedeutung hätte, die beinahe die Wichtigkeit eines kleinen Staatswesens im Staate besitzen, und wie es deren in anderen Staaten gibt, so würden wir es natürlich finden, einem Gemeinwesen von solchen Dimensionen eine besondere Vertretung und zwar in der Ersten Kammer einzuräumen. Allein Baden besitzt keine Stadt, die vorerst auch nur die Aussicht auf solch eine Entwicklung böte. Die Städte, die wir besitzen, sind genügend vertreten und schon unsere Verfassung und Wahlordnung hat sie soweit berücksichtigt, als es ihre Größe, ihre Steuerlast und ihre Intelligenz erfordert. Ja, es ließe sich vielleicht eher die Frage aufwerfen, ob darin nicht schon zuviel geschehen ist. . . . In der kommunalen Entwicklung Karlsruhes und Mannheims liegt vorerst nichts, was eine solche Ausnahmebestimmung zu ihren Gunsten begründen könnte.“ Es schien uns nicht ohne Interesse, etwas näher auf diese Begründung einzugehen. Die badischen Städte waren freilich damals im Vergleich zu heute unbedeutende Gemeinwesen. Karlsruhe zählte 1865 etwa 30 000 Einwohner. Niemand konnte in jener Zeit den Aufschwung voraussehen, der mit dem Jahre 1871 in der Entwicklung unserer Städte einsetzte. Um so mehr haben wir auch an diesen Worten, die sich so bald als irrtümlich herausstellten, wieder ein mahnendes Beispiel, daß in der Öffentlichkeit wirkende Männer mit Voraussagungen auf allen Gebieten, insbesondere aber auf politischen und wirtschaftlichen, recht vorsichtig sein sollen.

Über das Stellvertretungsrecht auch in engeren Grenzen war die Kommission der Zweiten Kammer nicht einig. Die größten Bedenken jedoch hatte sie gegen die Verstärkung der Mitgliederzahl der Ersten Kammer. Sie befürchtete nicht ohne Grund, daß das Übergewicht, das der Zweiten Kammer bei einer nach § 61 bzw. 74 der Verfassung vorzunehmenden Durchzählung der Stimmen besaß, bedroht sei. Bisher habe sich, wie im Berichte erläutert wurde, die Zahl der Mitglieder der Zweiten Kammer zu jener der Ersten wie 63 zu 31 verhalten, wobei noch zu bemerken sei, daß die Erste Kammer so gut wie nie vollzählig wäre. Die Kommission berechnete, daß sich künftig ein Verhältnis von 63 zu 42 ergeben werde. Es sei unerlässliche Pflicht des Hauses, dieses Übergewicht unverkümmert zu wahren, denn dasselbe wie überhaupt die Rechtsstellung der Zweiten Kammer bildeten einen Grundpfeiler unserer Verfassung. Es gebe einen Ausweg aus diesen Schwierigkeiten, der auch schon in der Ersten Kammer angedeutet worden wäre. Man könne die Zahl der Mitglieder der Zweiten Kammer ebenfalls erhöhen. Aber dagegen gebe es gewichtige Bedenken, denn die neue Organisation in Verwaltung und Rechtspflege nehme die freie Mitwirkung der Staatsbürger bereits stark in Anspruch und die Vermehrung der Mitgliederzahl beider Kammern stünde vielleicht nicht mehr in richtigem Verhältnis zu den politischen Kräften des Landes.

Die Zweite Kammer lehnte nach dem Antrag der Kommission die Vertretung der großen Städte ab⁷². Der Bestimmung über die Stellvertretung gab sie die Fassung, daß für die Häupter der standesherrlichen Familie, für den Erzbischof und den Prälaten im Verhinderungsfalle ein Sekundärberechtigter, der nicht bloßer Gewalthaber, sondern kraft eigenen Rechts einzutreten habe, bezeichnet werde. Den Vorschlag über die erbliche Landstandschafft überwies die Kammer der Regierung zur weiteren Erwägung. Endlich erklärte sie sich für die ganze Reform der Ersten Kammer nur „unter dem Vorbehalt, daß das verfassungsmäßige Zahlenverhältnis der Mitglieder der Ersten Kammer und Zweiten Kammer nicht wesentlich geändert wird und daß die Gesamtzahl der Glieder der Bevölkerungszahl des Landes entsprechend bleibe.“ Demgemäß teilte sie der Ersten Kammer mit, daß sie der beantragten Adresse im ganzen nicht beitrete. Die angeregte Reform blieb demnach auf sich beruhen.

Nach einigen Jahren wurde die Frage einer Reform der Ersten Kammer auf einer breiteren Grundlage und in veränderter Gestalt wieder aufgenommen. Im Jahre 1873 brachte der Abgeordnete von Feder eine Motion ein⁷³, den Großherzog zu bitten, „daß zu einer Revision unserer Verfassung nach Maßgabe der Entwicklung des öffentlichen Rechts in Deutschland geschritten und ein darnach zu beurteilender Verfassungsentwurf den Kammern baldmöglichst zur Beratung und Zustimmung unterbreitet werde.“ In derselben Sitzung lag eine Motion des Abgeordneten Bluntschli⁷⁴ über eine allgemeine Revision der Verfassung vor. Feder zog darauf seine Motion zugunsten der von Bluntschli eingebrachten zurück und erklärte sich mit dessen Antrag einverstanden. Derselbe lautete:

„Die Zweite Kammer erklärt: In Erwägung

1. daß die Neugestaltung des Deutschen Reiches die staatliche Existenz des Großherzogtums anerkenne und sichert, aber die Kompetenz desselben wesentlich beschränkt, indem es viele staatliche Aufgaben, welche nach der früheren Landesverfassung den badischen Behörden oblagen, nun den gemeinsamen Organen des Reiches vorbehält;

2. daß diese tiefeingreifende Umgestaltung des aufgehobenen Deutschen Bundes der souveränen Fürsten und freien Städte von 1815 in einem deutschen Gesamtstaat eine umfassende Revision der Landesverfassung nötig macht, damit dieselbe mit der Reichsverfassung in Harmonie gebracht und die wünschenswerten und zeitgemäßen Reformen vollzogen werden;

⁷² Sitzung der Zweiten Kammer vom 13. Mai 1865.

⁷³ 15. Sitzung der Zweiten Kammer vom 22. Dezember 1873.

⁷⁴ Geh. Rat Bluntschli war inzwischen Mitglied der Zweiten Kammer geworden, er war 1873 vom 14. Wahlbezirk (Billingen-Neustadt) gewählt worden.

3. daß insbesondere folgende Institutionen und Rechtsätze einer neuen Prüfung und Regelung bedürfen:

a) der Ertrag der Art. 1, 2 und 83, welche sich auf den Deutschen Bund beziehen, durch neue Bestimmungen, welche die Beziehung des badischen Landes zum Deutschen Reiche berücksichtigen;

b) die Revision der staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten der Badener, entsprechend der Fortbildung des öffentlichen Rechts;

c) die Organisation des Landtags und vorzüglich, ob auch jetzt noch das Zweikammersystem beizubehalten oder eher durch eine Versammlung zu ersetzen sei, in welcher die berechtigten Interessen, deren Wahrung bisher vorzugsweise der Ersten Kammer vorbehalten war, Beachtung finden;

d) die Einrichtung einer jährlichen kurzen Versammlung des Landtags und eines einjährigen Budgets;

e) die Frage der Wahlart, der Integralerneuerung und der Amtsdauer der Mitglieder des Landtags;

f) das Institut des ständischen Ausschusses und die Frage seiner Zuständigkeit;

4. daß es schicklich und zweckmäßig sei, die Initiative zu einer umfassenden Revision der Verfassung der Staatsregierung anheim zu stellen und daß nur bezüglich der Anordnung und jährlichen Versammlungen des Landtags gegenwärtig schon durch die Initiative der Kammer ein Fortschritt einzuleiten sei, oder auch die Gesamtrevision zu fördern geeignet sei;

5. daß für die Prüfung und Feststellung der Anträge zu einer allgemeinen Verfassungsrevision die Bildung einer größeren Revisionskommission, an welcher auch Vertrauensmänner der beiden Kammern sich beteiligen, zweckmäßig erscheint."

Der Antrag wurde mit großer Mehrheit angenommen.

Der genannten Sitzung der Zweiten Kammer lag außer der Motion Bluntzschli von Seiten der Abgeordneten Buß und Gen. ein Initiativantrag vor, der in der Hauptsache folgende Neuerung verlangte: Die Abgeordneten der Zweiten Kammer werden von den Wahlberechtigten unmittelbar gewählt. Die Unterscheidung zwischen Städten und Ämtern fällt weg. Auf durchschnittlich 25 000 Seelen der Bevölkerung entfällt ein Vertreter. Die Einteilung der Wahlbezirke wird durch Gesetz geregelt. Die Abgeordneten werden auf 4 Jahre gewählt, alle 2 Jahre scheidet die Hälfte aus. In der Begründung wurde gegen die indirekte Wahl u. a. gesagt: Die Verantwortlichkeit der Wahl eines Abgeordneten wird zwischen Urwählern und Wahlmännern geteilt. Eine geteilte Verantwortlichkeit ist aber gar keine. Beiläufig sei hier bemerkt, daß der letzte Satz zum mindesten sehr unvorsichtig war. Denn

in der Allgemeinheit, wie er dasteht, schießt er die Verantwortlichkeit jeder kollegialen Beratung und Beschlußfassung aus und gar erst in einer vielköpfigen parlamentarischen Versammlung. Ferner hebt die Begründung hervor, daß die indirekten Wahlen auf Gleichgültigkeit stoßen, daß Wahlmänner meistens Staatsbeamte, Bürgermeister, Gemeinderäte, Kapitalisten oder Fabrikherren seien, wodurch die Wahl derselben statt einer Handlung einsichtsvoller Freiheit zu sein, ein Akt der Abhängigkeit und der Dienstbarkeit sei. Auch diese Behauptung erwies sich, wie die Erfahrung der nächsten Jahrzehnte zeigte, als nicht stichhaltig. Die rühriger gewordene Arbeit der Parteien sorgte dafür, daß die hier vorausgesetzte Dienstbarkeit, wenn sie überhaupt in größerem Umfang bestanden hat und als solche empfunden wurde, fast vollständig verschwand. Dafür wurde jedoch vielfach die Abhängigkeit von dem Gebot der Parteiführer oder von der Suggestion einer vorübergehenden Zeitströmung eingetauscht, wodurch das Interesse für politische Wahlen bei selbständig denkenden Männern, die nicht auf jedes einzelne Dogma der Partei eingeschworen sind, nicht gerade erhöht wird. Wenn für die Zweckmäßigkeit des direkten Wahlverfahrens keine anderen Gründe, als die eben erwähnten des Antrags Buß, angeführt werden könnten, wäre sie eine Einrichtung von zweifelhafter Güte. Die Bemerkungen dagegen, die in der Begründung des Antrags über Stadt und Land vorgebracht wurden, enthalten manchen zutreffenden Gedanken, wenn sie auch der Bedeutung der Städte nicht durchweg gerecht werden. Es heißt da: Das Übergewicht der Städte ist nicht mehr zu halten. Die Erweiterung des Volksunterrichts und der ganze Gang der die Standesunterschiede abgleichenden Bildung hat die Schranken zwischen dem Bildungsgrade der städtischen und ländlichen Bevölkerung abgeebnet. Gewerbe und Handel ist aus den Mauern der Städte auf das Land hinausgetreten. Umgekehrt hat die städtische Bevölkerung beim scheinbaren Steigen ihres Bildungsgrades wirkliche Einbuße an nachhaltiger Gediegenheit erlitten und der konservative Kern der öffentlichen Meinung liegt unverkennbar in der breiten Gesellschaftsschichte der ländlichen Bevölkerung. Zur Steuer- und Wehrpflicht ist ohnehin die ländliche Bevölkerung tatsächlich ungleich mehr, als die städtische herangezogen. Die Zweite Kammer beschloß mit großer Mehrheit über den Antrag Buß zur Tagesordnung überzugehen, da durch die Motion Bluntschli eine Gesamtdurchsicht der Verfassung in Betracht gezogen und eine Revision der Wahlordnung vor der Gesamtdurchsicht der Verfassung weder als zeitgemäß noch als dringlich erscheine.

Endlich lag der Sitzung vom 22. Dezember der Initiativantrag der Zweiten Kammer nachstehenden Inhalts vor: „§ 46 der Verfassung und der erste Satz des § 54 werden aufgehoben und durch folgende Bestimmungen ersetzt:“

„§ 46. Der Landtag wird alljährlich versammelt.
§ 54, 1. Satz. Das Auflagegesetz wird alljährlich festgestellt.“

Der Antrag wurde an eine Kommission verwiesen, für die der Abgeordnete Kiefer später mündlich Bericht erstattete⁷⁵. Er schlug namens der Kommission vor: „Es sei in Anbetracht der sehr vorgerückten Geschäftszeit des gegenwärtig tagenden Landtags und im Hinblick auf die vielfach zwischen der Mehrheit dieses Hauses und der Ersten Kammer, sowie der Großherzoglichen Staatsregierung über diesen Gegenstand hervorgetretenen Meinungsverschiedenheiten dem in diesem Hause ergriffenen Schritt zur Revision der Verfassung in der Erwartung, daß dem nächstzusammentretenden Landtage ein die ganze Frage in der Form eines Gesetzesentwurfs umfassender neuer Initiativantrag unterbreitet werde, vorerst eine weitere Folge nicht zu geben.“ Die Kammer trat dem Kommissionsantrag einstimmig bei.

Begreiflicherweise wünschte die Regierung, ehe sie zu dem so bedeutungsvollen Beschluß, den die Zweite Kammer auf Grund des Antrags Bluntschli gefaßt hatte, Stellung nahm, die Auffassung der Ersten Kammer zu hören. Am 16. Januar 1874 teilte Jolly dem Präsidenten derselben eine Entschliebung des Staatsministeriums mit, in der im Auftrag des Großherzogs der von der Zweiten Kammer beschlossene Revisionsantrag auch der Ersten Kammer zur Beratung und Beschlußfassung vorgelegt wurde. Geh. Rat Renaud erstattete darüber einen ausführlichen Kommissionsbericht. Er berief sich vielfach auf die Rede, die Jolly bei Erörterung des Antrags Bluntschli in der Zweiten Kammer gehalten hatte. Das Verhältnis des Reiches zu den Einzelstaaten habe sich noch lange nicht so bestimmt entwickelt, daß man eine tiefer greifende Verfassungsänderung mit der Sicherheit unternehmen könnte, es werde dieselbe auf eine lange Reihe von Jahren hinaus zu den Einrichtungen und Zuständen des Reiches passen. Reichsgesetze über die Zivil- und Strafprozessordnung, sowie über die Gerichtsorganisation stünden bevor, dadurch würden Änderungen der badischen Verfassung nötig werden, wann und wie weit, lasse sich jetzt noch nicht sagen. Wahrscheinlich werde das Reich auch vom Art. 4 der Reichsverfassung Gebrauch machen und direkte Steuern ausschreiben, die Einfluß auf das Besteuerungsrecht der badischen Staatsgewalt ausübten und eine Beschränkung derselben zur notwendigen Folge haben würden, ein Einwand, der freilich erst in unferen Tagen von Bedeutung geworden ist. Endlich hielt die Kommission die dermaligen Zeitverhältnisse, in denen „die Wogen politischer, kirchlicher, sozialistischer Gärung hoch gingen“, für ungeeignet zur Vornahme einer umfassenden Verfassungsänderung, für die Ruhe und Objektivität fehle. Gegen eine teilweise Änderung der Verfassung dagegen hätte die Kommission nichts einzuwenden, besonders solcher Bestimmungen, die lediglich badische Verhältnisse betreffen und voraussichtlich durch eine Fortbildung der Reichsverfassung nicht berührt würden. Dazu rechne sie das einjährige Budget. Da aber der darauf bezügliche Initiativantrag der Zweiten Kammer später an die Erste Kammer ge-

⁷⁵ 62. Sitzung der Zweiten Kammer vom 19. Juni 1874.

langen werde, sehe sie davon ab, näher darauf einzugehen. Weiter zählte die Kommission zu den teilweisen Änderungen die Art des Wahlverfahrens, die Gesamtverneuerung, die Amtsdauer der Mitglieder des Landtages, aber auch die Domänenfrage, die die Zweite Kammer mit Stillschweigen übergangen habe, obwohl sie „durch das Interesse des Landes wie des Großherzoglichen Hauses gleich dringend erfordert“ werde. Die Änderung der §§ 1, 2 und 83 der Verfassung sei nicht nötig. Diese Paragraphen seien zweifellos ohne alle praktische Bedeutung, allein sie wären unverfänglich, weil die Aufhebung des Deutschen Bundes von 1815 eine offenkundige Tatsache sei. Übrigens könnte sich eine Durchsicht nicht auf die genannten Paragraphen allein beziehen. Verschiedene Bestimmungen seien durch Reichsgesetz der Landesgesetzgebung entzogen, andere durch die Landesgesetzgebung aufgehoben oder beschränkt, ohne daß diese Änderungen in der Verfassungsurkunde eingerückt worden wären. Völlig unbestreitbar waren die Bemerkungen gegen die Forderungen der Zweiten Kammer in 3b. Der Berichterstatter hob hervor, daß sich die Kommission keine klare Anschauung von der Art des hier empfundenen Bedürfnisses zu bilden vermöge. Das dermalige Staatsgrundgesetz regele das aktive und passive Wahlrecht der Badener bereits in der freisinnigsten Weise, die Reichsgesetze hätten die bürgerliche und staatsbürgerliche Gleichberechtigung aller Konfessionen anerkannt, die Reichsverfassung endlich die Wehrpflichtigkeit aller Deutschen ausgesprochen und Presse wie Vereinsrecht der Reichsgesetzgebung unterstellt, daher sei es unerfindlich, welche Fortbildung die staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten der Badener erhalten sollten, „wenn es nicht auf die Aufnahme rein theoretischer Sätze in die Verfassung abgesehen ist“, wogegen sich die Kommission „auf das allerentschiedenste erklären müßte“. Die Kommission lehnte auch die direkte Wahl ab. Endlich bemerkte der Berichterstatter, daß die Kommission aus voller Überzeugung an dem Zweikammersystem festhalte. In diesem Zusammenhang führt er die von uns an anderer Stelle erwähnten Sätze an, daß das Beispiel des Reiches für Empfehlung des Einkammersystems nicht passe. Als weiterer Grund wurde hinzugefügt, „daß zwei Kammern mehr Sicherheit für die Krone gewähren, weil die Gesetzgebung sich in sich selber berichtigt und der Krone manches Klein erspart, und weil der Monarch, welcher bei einer Kammer gar zu leicht in den Kampf der Parteien und mit der Kammer verwickelt wird, bei zwei Kammern, zwischen denen er Wage hält, einem solchen Kampf entzogen bleibt.“ Wer freilich die Einführung des Einkammersystems nur als eine Etappe zur Republikanisierung des Staates ansieht, wird diesen Grund nicht gelten lassen wollen. Schließlich machte Geh. Rat Renaud darauf aufmerksam, daß sich Bluntschli noch 1868⁷⁰ für das Zweikammersystem ausgesprochen habe. In der Tat ist Bluntschli mit diesem Teil seines Antrags

⁷⁰ Die von Renaud angeführten Stellen finden sich bei Bluntschli „Allgemeines Staatsrecht“, 4. Auflage 1868 Bd. I, S. 495 ff.

in einen starken Widerspruch mit sich selbst geraten. Hier zieht er die Beseitigung der Ersten Kammer in den Bereich der Möglichkeit, wenige Jahre zuvor hatte er, wie oben erwähnt, die Aufhebung derselben für ein Unglück des Staates erklärt. Der Schlußantrag der Kommission, dem das Haus beitrug, lautete:

„1. Eine umfassende Revision der bestehenden Staatsverfassung vom 22. August 1818 erscheint dormalen nicht als geboten.

2. Dagegen erkennt die Erste Kammer an, daß eine größere oder geringere Zahl von Bestimmungen der Verfassung jetzt schon einer Revision unterzogen werden könnten; sie ist daher in diesem Sinne bereit, zu einer durch die Großherzogliche Regierung zu berufenden Verfassungsrevisionskommission Vertrauensmänner zu berufen.“ Mit der Annahme des Antrags war die Angelegenheit vorerst erledigt.

Die Forderung des direkten Wahlrechts bildete allmählich den Kernpunkt in den Programmen der oppositionellen Parteien. Auch die liberale Mehrheit konnte die Zeitströmung nicht ganz unbeachtet lassen, zumal da sich ja, wie wir gesehen haben, in ihren eigenen Reihen einzelne Mitglieder schon vor Jahren dafür ausgesprochen hatten. Freilich die Regierung lehnte die Erzeugung des indirekten Wahlverfahrens durch das direkte, ohne daß gleichzeitig Garantien gegeben würden, wie sie das bestehende System bis dahin geboten habe, unbedingt ab. Keines der verschiedenen Ministerien, die in jenem Zeitabschnitt an das Ruder kamen, hat an dieser Haltung etwas geändert. Wir werden noch darzustellen haben, mit welchen Schwierigkeiten es verbunden war, zu einer Verständigung über das Maß der Garantien zwischen der Zweiten Kammer und den übrigen gesetzgebenden Faktoren des Staates zu gelangen.

Jolly war im September 1876 zurückgetreten. Mit ihm schied ein Mann von überragender Begabung und ungewöhnlicher Arbeitskraft aus dem Ministerium. Seine etwas verschlossene Natur ließ ihn nie nach Volkstümlichkeit streben. Er erfreute sich trotz seiner hohen staatsmännischen Bedeutung auch in der liberalen Partei, aus der er doch hervorgegangen war, nie ungetrübter Beliebtheit. Es wiederholte sich unseres Erachtens in kleineren Verhältnissen die Erfahrung, die Bismarck in größeren machte. Der Verkehr mit bedeutenden Männern ist nicht leicht und deshalb nicht jedermanns Sache. Immerhin hätte die Tatsache allein, daß Jolly mit der Kammermehrheit nicht immer gut auskam, ihn nicht zu Fall gebracht. In dem Augenblick jedoch, in dem Bismarck den sogenannten Kulturkampf abzubauen begann, war auch im Einzelstaate der Träger einer ähnlichen Politik wohl nicht mehr möglich. Überrascht wurde dann Jolly doch von der Notwendigkeit, seinen Abschied zu erbitten. Er bewarb sich bald darauf um ein Reichstagsmandat in dem Wahlbezirk Pforzheim—Gernsbach. Durch eigenartige Mächenschaften daselbst ist es ihm nicht gelungen, durchzudringen und so einen größeren Schauplatz für Geltendmachung seiner Anschauungen zu gewinnen. Im Interesse unseres Landes und, darf

man wohl behaupten, auch des Reiches ist es zu beklagen, daß sich ein solcher Staatsmann und einer mit so ausgeprägten nationalen Bestrebungen schließlich mit der zwar hohen Rangstellung, aber dem politisch völlig bedeutungslosen Amte eines Präsidenten der Oberrechnungskammer und einiger schriftstellerischer Arbeit begnügen mußte.

Jollys Nachfolger als Staatsminister wurde Turban. Er blieb bis 1893 im Amte. Dann folgte Roff bis 1901, worauf Brauer zum Staatsminister ernannt wurde. Turban hatte 1890 die Leitung des Ministeriums des Innern abgegeben; sie wurde Staatsrat Eisenlohr übertragen. Dieser bekleidete sein Amt auch unter Roff und bis 1900 unter Minister von Brauer. Er konnte somit unter den drei Staatsministern einen bedeutenden Einfluß auf die Behandlung der Verfassungsreform ausüben, da diese Frage ja in erster Linie in den Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern fiel.

Daß trotz der abweichenden Anschauungen einiger Liberalen zunächst in der Zweiten Kammer keine Mehrheit für das unmittelbare Stimmrecht vorhanden war, wurde bereits bei der Erörterung der Anträge Lindau, Kiefer und Buß erwähnt. Aber mit der Zeit wechselten die Beschlüsse des Hauses. Denn die Zusammensetzung desselben wurde allmählich eine andere. Die nationalliberale Partei büßte ihre überragende Mehrheit ein. Während sie 1870 über 55 Kammerstimme verfügte, zählte sie 1881 nur 31. Es gelang ihr zwar in den nächsten Tagungen wieder emporzukommen, so daß sie es 1887 auf 52 Mitglieder brachte, aber in den folgenden Jahren erlitt sie wiederholt Verluste und behauptete schließlich mit 24 oder 25 Stimmen knapp die relative Mehrheit in der Zweiten Kammer. Dagegen wurde das Zentrum, wie sich die frühere katholische Volkspartei nach dem Namen ihrer Parteifreunde im Reichstage nunmehr bezeichnete, die zweitstärkste Partei. 1870 zählte es 5 Mitglieder, gewann aber allmählich weitere Sitze, brachte es 1881 auf 23. Es trat dann infolge von Unstimmigkeiten in seinen Reihen ein Rückschlag ein, so daß die Zentrumsfraktion 1887 nur aus 9 Mitgliedern bestand, dann stieg aber die Zahl derselben und betrug in den folgenden Landtagen 21 bis 23. Das Zentrum unterstützte in diesem ganzen Zeitabschnitt in den Bezirken, in denen es selbst keine Aussichten hatte, die übrigen oppositionellen Parteien und verhalf den Demokraten (Süddeutsche Volkspartei) zu 5 bis 6, den Freisinnigen, die sich übrigens in den neunziger Jahren schon einmal einige Zeit mit den Demokraten vereinigt hatten, zu 1 oder 2 Mandaten. Außerdem gewann die Sozialdemokratie infolge der fortschreitenden Industrialisierung einzelner Bezirke Boden für ihre Bestrebungen. 1891 fielen ihr erstmals zwei Sitze zu. Auch sie erfreute sich der Unterstützung des Zentrums und brachte es auf 5 und 1901 auf 6 Sitze. Wie verschieden die Grundanschauungen dieser oppositionellen Parteien auch sein mochten, in der Forderung des direkten Stimmrechts waren sie einig. Die konservative Partei war in jenen Jahren zuweilen mit einem oder zwei Sitzen vertreten. Vorübergehend gelang auch der antisemitischen Strömung,

einen und einmal zwei Sitze zu gewinnen. Doch bestand in diesen beiden kleineren Gruppen keine einheitliche Auffassung in der Wahlrechtsfrage. Bei diesen Parteiverhältnissen erlangten zwar die Anträge der Oppositionellen auf Einführung des direkten Stimmrechts mehrfach die Mehrheit in der Zweiten Kammer, aber die Nationalliberalen waren trotz der erlittenen Verluste immer noch stark genug, die verfassungsmäßige Zweidrittelmehrheit zu verhindern. Ihrerseits machte die Partei verschiedenartige Vorschläge, um in der unstrittenen Frage eine Verständigung mit der Ersten Kammer und mit der Regierung herbeizuführen. Sie erzielte damit allerdings keinen Erfolg. Heute, da die heißen Kämpfe jener Tage der Geschichte angehören, ist ohne weiteres zuzugeben, daß alle Bemühungen dieser Art unter den herrschenden Verhältnissen erfolglos bleiben mußten. Das früher erwähnte Wort Eckhards von der Fruchtlosigkeit jedes Widerstandes gegen das allgemeine, gleiche und direkte Wahlrecht bewahrheitete sich, ebenso die Andeutung, daß es in jeder Beziehung erspriesslicher ist, zur rechten Zeit freiwillig ein Zugeständnis zu machen, als sich später dazu gezwungen zu sehen.

Im Jahre 1876 beschloß die Zweite Kammer⁷⁷ über einen Antrag Junghanns auf Einführung der direkten Wahl und Beseitigung der Städtevorrechte, so daß auf je 25 000 Einwohner ein Abgeordneter käme, Übergang zur Tagesordnung. In der gleichen Weise wurde ein Antrag Bezinger, der dieselbe Forderung aufstellte, am 22. Januar 1878 erledigt. Ein anderes Geschick hatte 1882 der Antrag Kern und Gen. Das Zentrum, dem die genannten Abgeordneten angehörten, brachte dieses Mal keinen Initiativantrag ein, sondern eine Motion. Diese ließ die Städtevertretung unberührt, verlangte keine Neueinteilung der Wahlkreise, sondern beschränkte sich auf die Forderung des direkten Wahlverfahrens. Die Motion wiederholte im wesentlichen die uns bekannten Gründe gegen das indirekte System. Sie wies außerdem auf die Wirkung der Reichstagswahlen hin und bestritt, daß diese irgendwie Gefahren hervorgerufen habe. Eigentümlich mutet uns die naive Bemerkung in der Begründung der Motion an, daß mit der Einführung des direkten Wahlrechts deshalb nicht gezögert werden sollte, „da die Lösung der sozialen Frage unmittelbar vor der Tür stehe“, die es namentlich wünschenswert mache, daß der geringe Mann als Wähler seinem Abgeordneten nähergerückt werde. Ebenso fremd klingt uns, wenn der Abgeordnete von Feder in der Aussprache des Hauses über die Sozialdemokratie sagte: „Wir leben in Baden in Verhältnissen, daß die sozialdemokratische Bewegung in einer unabsehbaren Zeit für unser Land von keiner Bedeutung ist. Wir haben sie nur in wenigen Städten so wenig zahlreich, daß von einem wirklichen Einfluß auf staatliche Dinge keine Rede sein kann.“ Die Worte der beiden Abgeordneten, so verschieden sie auch lauten, beweisen uns von neuem, daß in jener Zeit so viele, geistig nicht

⁷⁷ Sitzung der Zweiten Kammer vom 2. Juni 1876.

Goldschmit, Verfassungsurkunde.

unbedeutende Männer bei der Beurteilung der Sozialdemokratie hilflos im Dunkeln wandelten.

In der Vollziehung des Hauses beantragte die nationalliberale Partei: „In Erwägung, daß dem Antrag in der Motion Kern auf Abänderung des Wahlrechts durch Einführung der direkten Wahlen sehr erhebliche Bedenken gegenüber stehen und daß insbesondere dieser Antrag eine Änderung der Verfassung nur in einzelnen Punkten verlangt, obgleich die begehrte Änderung mit anderen Bestimmungen der Verfassung in untrennbarem Zusammenhang steht, teils auf sie einen wesentlichen Einfluß üben müßte und es sich in keiner Weise empfehlen kann, auf diesen Antrag einzugehen, wird Übergang zur Tagesordnung beschlossen.“

Abgeordneter Kiefer hatte diesen Antrag seiner Freunde zu begründen. Seine Aufgabe war im Hinblick auf die Stellung, die er noch vor wenigen Jahren eingenommen hatte, nicht leicht, doch er entledigte sich derselben mit Geschick. Er hob hervor, daß man die Wahlfrage nicht isoliert aufgreifen dürfe. Sie sei nur in Verbindung mit einer eingehenden Verfassungsreform zu lösen. Diese hätten seine Parteifreunde früher verlangt. Er wies auf die Forderung der Gesamtverneuerung der Zweiten Kammer, auf eine anderweitige Zusammensetzung der Ersten Kammer hin. Nach der Äußerung des Abgeordneten Buß über die Städtevorrechte fand er es begreiflicher Weise sehr auffällig, daß Kern und seine Freunde plötzlich und schnell ihre Meinung geändert hätten. Kern hatte vielfach im schärfsten Gegensatz zu Buß gesagt: Es kann nicht verkannt werden, daß durch die veränderte Steuergesetzgebung seit 1818 „die Städte namentlich mit ihrem beweglichen Vermögen mehr zur Staatskasse beigezogen werden; es kann auch nicht verkannt werden, daß gerade in den Städten die Interessen des Gewerbes, des Handels und der Industrie vorherrschen, und es muß zugegeben werden, daß die größeren Städte besonders die Zentren der Intelligenz sind. Alle diese Umstände rechtfertigen vollständig, daß den Städten ihre seitherigen Vorrechte bleiben.“ Auch der Abgeordnete Lender hatte sich in der Aussprache dahin geäußert, daß die Städte „es sind, die zu den Lasten des Landes, über welche hier in ganz besonderer Weise verhandelt wird, hauptsächlich beigezogen werden“. Kiefer wollte es deshalb nicht glauben, daß sich das Zentrum mit der Aufhebung des indirekten Wahlverfahrens begnügen werde. Habe es diese erreicht, würden andere Forderungen kommen. Dabei machte er die gewiß nicht bloß für jene Zeit zutreffende Bemerkung: „Eine der größten Gefahren jeder Wahlreform würde nach meiner Ansicht darin bestehen, daß man ein Wahlsystem organisieren wollte, das wie im Schachbrett das ganze Land in kleine Quadrate teilt nach dem starren Grundsatz der Einwohnerzahl, ohne daß man dabei unterscheiden würde, ob der Bezirk im Schwarzwald, Odenwald oder irgend einem wenig bedeutenden Landesteile gelegen ist, oder ob er eine bewegungsvolle Stadt, welche einer sehr großen Zahl von Menschen eine vielseitige wirtschaftliche Tätigkeit gewährt, die sich

in mächtiger Fortbewegung befindet.“ . . . Wollen Sie Städte wie Mannheim und Karlsruhe „einfach in das Schachbrett einfügen, ihnen gleichsam Arme und Beine abschneiden, nur um den mechanischen Grundsatz der Gleichheit Ihres Schachbrettes durchzuführen? Das wollten Sie früher unbedingt.“

Abgeordneter von Feder hat sich über die ganze Angelegenheit sehr resigniert ausgesprochen: „Ich bin auch bezüglich des Wahlsystems auf Grund langjähriger Erfahrung sehr kühl geworden, und es gibt; nachdem ich so verschiedenes gehört und gesehen habe, in Wahlangelegenheiten für mich fast nur eine Frage, die von Interesse für mich ist, die mich erwärmen könnte, und das ist eine Frage, die heute noch gar nicht berührt wurde, das ist die Frage des Wahlrechts der Frauen, allein ich wollte in dieser Hinsicht keinen Antrag stellen, denn allerdings, wie ich einsehe, müssen wir die Lösung dieser Frage der Zukunft überlassen.“ Das Haus war damals offenbar der Meinung, daß diese Zukunft in nebelhafter Ferne liege, da der Bericht zu den Worten Feders nichts weiter bemerkt, als „Weiterkeit“.

Mit großer Schärfe lehnte Staatsminister Turban die Motion Kern ab. Für die Regierung, sagte er, sei der Antrag unannehmbar. Das indirekte System biete eine der Garantien gegen Ausschreitungen, die unter Umständen zu erwarten seien, wenn die Änderung schrankenlos nach der Motion gemacht werde. Baden würde damit etwas durchführen, was nirgends bestünde, was seines Wissens „überhaupt kein zivilisierter, kein weiser und politisch eingerichteter Staat“ besäße. Es müßten bei uns Garantien geschaffen werden, damit „unsere Verfassung ein die wahre Freiheit schützendes und im besten Sinne des Wortes konservatives, ein unserem Lande zum Segen reichendes Werk verbleibe“. Trotz dieser Erklärung des Ministers wurde der Antrag auf Tagesordnung mit 29 gegen 28 Stimmen abgelehnt und die Motion mit derselben Mehrheit angenommen⁷⁸. Zu der letzteren gehörte auch der konservative Abgeordnete von Stockhorner.

Die Erste Kammer beschloß einstimmig, der Motion nicht beizutreten. Geh. Hofrat Schulze berichtete über dieselbe mündlich u. a.: „In einer Zeit, wo der erbitterte Kampf religiöser und wirtschaftlicher Parteien unser Volk bis in seine tiefsten Tiefen durchwühlt, wo alle Leidenschaften, auch die unedelsten gegen einander aufgerufen werden, muß man festhalten an gegebenen Grundlagen des Staatslebens, die sich bewährt oder wenigstens keine unerträglichen Übelstände mit sich geführt haben.“ . . . „Der Staatsminister hat nur seine Pflicht getan, indem er die vorliegende Motion (Kern) als unannehmbar erklärt und seine wohlwollende Ansicht in gründlicher Weise motiviert hat“⁷⁹.

In verschiedener Hinsicht sind die Bemerkungen bezeichnend, die damals zwei Mitglieder der Ersten Kammer über die Frage gemacht haben.

⁷⁸ 63. Sitzung der Zweiten Kammer vom 27. April 1882.

⁷⁹ 23. Sitzung der Ersten Kammer vom 3. Mai 1882.

Graf Verlichingen sagte, daß er sich früher immer für direkte Wahl ausgesprochen habe, weil es ihm als etwas Ideales erschienen sei, wie der Kandidat öffentlich vor das Volk hintrete, sein Programm entwickle und jedemann auf seine Frage Rede stehe. Allein unsere Reichstagswahlen, namentlich in der letzten Zeit, mit ihrer persönlichen Heze, ihren Straßenanschlägen und ihrer Erregung der niedrigsten Leidenschaften hätten ihn derart mit Abscheu erfüllt, daß er der Verwirklichung jenes Ideals in unserem Staatsleben nicht mehr das Wort reden werde. Freiherr von Marschall erklärte, daß er kein unbedingter Gegner des direkten Wahlrechts sei. Aber solange die Strömung im Volke gegen die indirekten Wahlen nicht ganz andere Dimensionen als bisher annehme, verneine er die Einführung des direkten Systems.

Im Jahre 1885 lagen der Zweiten Kammer zahlreiche Bittschriften für Einführung der direkten Wahl vor, sie kamen aber nicht mehr zur Verhandlung. Eine noch größere Zahl lief auf dem Landtage 1889/90 ein. Über diese erstattete namens der Petitionskommission Abgeordneter Striibe Bericht. Er teilte mit, daß die Kommission mit allen gegen 3 Stimmen Tagesordnung beantrage; ein Gegenantrag wolle die Bittschrift der Regierung empfehlend überweisen. Bei dieser Debatte sprach sich der Staatsminister mit derselben Schärfe wie vorher gegen die Aenderung aus. Die Regierung sei fest entschlossen, auf Einführung des direkten Wahlrechts nicht einzugehen, hauptsächlich aus dem Grunde, weil ein allgemeines direktes Wahlrecht, das, wie es hier verlangt werde, ohne jede Einschränkung gewährt werden solle, „zum Umsturz unseres Staatswesens führen“ würde. Es wäre eine Unwahrheit und Unnatürlichkeit, zu sagen, es sei ein jeder gleichbefähigt, die Verhältnisse unseres Staatswesens zu erkennen und in demselben mitzuwirken; man entferne sich damit von der Natur.

Während sich der konservative Abgeordnete Kirchenbauer im Gegensatz zu früheren Äußerungen einzelner seiner Gesinnungsgenossen als Gegner des direkten Stimmrechts bekannte und erklärte, daß, wenn sein Parteifreund Mühlhäußer noch lebe und die Früchte des direkten Systems gesehen hätte, er gewiß nicht wieder für das letztere eintreten würde, bemerkte der nationalliberale Abgeordnete Wittum, daß er unter gewissen Kautelen für das direkte System sei und somit nicht für Übergang zur Tagesordnung stimmen werde. Der Kommissionsantrag wurde indessen mit Mehrheit angenommen.

Auf dem Landtage 1891/92 verlangte eine Motion Muser (Demokrat), die Regierung wolle einen Gesetzentwurf vorlegen, der die Einführung des direkten Wahlrechts für die Landtagswahlen bestimme. Außerdem stellte der Abgeordnete Birkenmayer (Zentrum) einen Initiativantrag auf Einführung des direkten Stimmrechts. Über die Motion und den Initiativantrag erstattete der Abgeordnete Fieser (natlib.) namens der Kommissionsmehrheit Bericht. Er teilte mit, daß über das System, über den Umfang des aktiven und passiven Wahlrechts, sowie über die Notwendigkeit einer neuen Wahlkreiseinteilung die Minderheit

der Kommission, nämlich die Mitglieder des Zentrums, der Volkspartei und das eine Mitglied der Sozialdemokratie völlig einig seien. Doch lasse das Zentrum die Frage der Teilerneuerung unberührt, Volkspartei und Sozialdemokratie verlangten Gesamterneuerung, außerdem sei das sozialdemokratische Mitglied für die relative Mehrheit der Abstimmenden zur Gültigkeit der Wahl. Auch die Mehrheit erkenne an, daß seit Einführung direkter Reichstagswahlen die öffentliche Meinung in Baden in steigendem Maße dieses System auch für die Landtagswahlen verlange. Wenn die Reichsverfassung die Bildung des Volkes für so fortgeschritten erachte, daß sie dem Wähler das Recht der direkten Wahl einräume zu dem Reichstage, in dem die wichtigsten politischen, sozialen und wirtschaftlichen Fragen der Nation beraten würden, so könne auf die Dauer dieses Recht auch für den Landtag nicht versagt werden. Ebenso könne die Behauptung nicht bestritten werden, daß die indirekte Wahl möglicherweise zu der Anomalie führe, daß der Abgeordnete nicht der Vertrauensmann der großen Masse der Wähler, sondern einer Minderheit sei. Dagegen bestritt der Bericht die Behauptung der Antragsteller, daß das direkte Wahlssystem das Korrelat der allgemeinen Schul-, Wehr- und Steuerpflicht sei. Die Konsequenz dieser staatsbürgerlichen Verpflichtungen führe nur zur Gewährung des allgemeinen politischen Wahlrechts. Obschon sich die Mehrheit der Kommission, wie man aus den Mitteilungen des Berichtstatters ersieht, den Anschauungen der Minderheit stark genähert hatte, erklärte sie doch, daß sie ihre schweren Bedenken gegen die Einführung des direkten Stimmrechts nur fallen lassen könne, wenn als Gegengewicht gegen dasselbe eine Gesamtrevision der Verfassung vorgenommen würde, durch die „wirksame Garantie gegen die Gefahren des direkten Wahlrechts geschaffen“ würden. Eine solche liege in der Reform der Ersten Kammer. Der Grundbesitz sei darin nur mangelhaft, die Großindustrie und das Großkapital gar nicht vertreten. Auch die großen Städte, „der Mittelpunkt des höheren Kulturlebens“ hätten keine Vertretung in der Ersten Kammer. Ferner wurde in dem Berichte ausgeführt, daß die Kommission die Frage des Budgetrechts im einzelnen keiner näheren Prüfung unterzogen habe. Zwar sei auch die Mehrheit der Kommission nicht der Ansicht, daß die Einführung der direkten Wahl zur Zweiten Kammer etwa eine gleichheitliche Verteilung des Budgetrechts zwischen beiden Häusern nach sich ziehen müsse. Die Zweite Kammer würde auch bei der direkten Wahl die eigentliche Vertretung der großen Mehrzahl der Steuerzahler sein und müsse deshalb mit Recht nach wie vor ein erhebliches Übergewicht bei Festsetzung des Staatsvoranschlags haben. Aber eine genaue Bestimmung dessen, was unter einem die Finanzen betreffenden Gesekentwurf zu verstehen sei und die sorgfältige Prüfung der Frage, ob nicht der reorganisierten Ersten Kammer eine Mitwirkung insofern zu gestatten sei, daß an den bestehenden Steuern ohne ihre Zustimmung eine Änderung von der Zweiten Kammer allein nicht beschlossen werden könne, dürfe der eingehenden Erwägung bei Revision der Verfassung würdig sein. Die

Mehrheit der Kommission stellte folgenden Antrag: „In Erwägung, daß der Initiativantrag, der Abgeordneten Birkenmayer und Gen. nach seinem Wortlaut und der Antrag der Abgeordneten Muser und Gen. nach der Erklärung des Antragstellers in der Kommission eine Revision der Verfassung nur bezüglich der Wahlen zur Zweiten Kammer und bezüglich der Wahlkreiseinteilung in sich fasse;

in Erwägung, daß bei Einführung der direkten Wahlen zur Zweiten Kammer und einer damit verbundenen Änderung der Wahlkreiseinteilung eine Gesamtrevision der Verfassung notwendig erscheint;

in Erwägung, daß der bei Vorlage des Initiativantrags der Abgeordneten Birkenmayer und Gen. angekündigte, nach dem Inhalte des Initiativantrags mit diesem in untrennbarem Zusammenhang bestehende weitere Gesetzentwurf über die Neueinteilung der Wahlkreise für die Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer bis jetzt nicht eingebracht ist und bei dem vorgerückten Stadium der Landtagsverhandlungen nicht mehr in beiden Kammern beraten werden könnte;

ein Eingehen auf Einzelberatung des eingereichten Gesetzesvorschlages daher als zwecklos erscheint, wird der Antrag gestellt:

1. die Anträge der Abgeordneten Birkenmayer und Gen. und der Abgeordneten Muser und Gen. abzulehnen,
2. auszusprechen, daß die Zweite Kammer mit der Änderung des Wahlsystems durch Einführung der direkten Wahlen einverstanden sei, daß sie aber für den Fall der Einführung dieses Wahlsystems eine Gesamtrevision der Verfassung für notwendig erachte,
3. die Großherzogliche Regierung zu ersuchen, dem Landtag einen Gesetzentwurf auf Abänderung der Verfassung in diesem Sinne vorzulegen.“

Namens der Minderheit der Kommission erstattete Abgeordneter Muser Bericht. Darin hieß es u. a.: Wenn die Repräsentativverfassung eine Wahrheit werden solle, so müsse der eigentliche Zweck der Wahlen darin gefunden werden, daß sie den tatsächlichen Volkswillen möglichst unverfälscht zum Ausdruck bringe und ihm dadurch die Möglichkeit der verfassungsmäßigen Geltendmachung im Parlament verschaffe. 1818 sei die Volksbildung noch nicht weit vorgeschritten gewesen, da habe man in den Wahlmännern denjenigen Urwählern, die nicht lesen oder schreiben konnten, einen Vormund geben müssen. Dazu sei jetzt kein Bedürfnis mehr vorhanden. Musers Antrag ging dahin: die Kammer wolle

1. dem Antrag der Abgeordneten Birkenmayer und Gen. und im Falle dessen Ablehnung
2. dem Antrag der Abgeordneten Muser und Gen. zustimmen.

Die Aussprache in der Vollversammlung des Hauses⁸⁰ brachte die verschiedenen Gründe für und wider das direkte Stimmrecht in großer

⁸⁰ Sitzung der Zweiten Kammer am 13. und 14. Mai 1892.

Ausführlichkeit noch einmal vor. Doch kann man nicht behaupten, daß viele neue Gesichtspunkte gewonnen wurden. Dagegen trat stellenweise die Frage des Tages hinter der Erörterung hoher staatsrechtlicher und kirchenpolitischer Probleme etwas zurück, wobei die tiefen Gegensätze, die die Parteien trennen, scharf zum Ausdruck kamen. Abgeordneter Ziesler betonte, daß die demokratische Partei in ihrer Forderung konsequenter sei als das Zentrum. Sie erstrebe das direkte Wahlrecht vom Standpunkt der Volkssouveränität. Die Mehrheit der Kommission aber fenne verfassungsmäßig nur die Souveränität des Landesherrn. Das erste Ziel der Demokratie seien die direkten Wahlen, das nächste die Beseitigung der Ersten Kammer und die Durchführung des parlamentarischen Systems, das dem verfassungsmäßigen Konstitutionalismus entgegenlaufe. Die letzten Konsequenzen der Haltung der demokratischen Partei ziehe offenbar nur die Sozialdemokratie. Das Zentrum sei inkonsequent, da es einerseits den blinden Gehorsam gegenüber der kirchlichen Autorität verlange und auf diesem Gebiete eine Vertretung der Volksrechte am wenigsten anerkenne, während es politisch die direkte Wahl im Interesse der Verwirklichung der Volksrechte erstrebe. Auf das letztere erwiderte Abgeordneter Wacker, der Führer des Zentrums, daß Ziesler den Unterschied zwischen staatlichen und kirchlichen Institutionen völlig verkenne. Er sei der des Menschlichen und Göttlichen. Eine Aufforderung, die bestehenden Institutionen der Kirche in irgend einer Richtung zu ändern, trage als Konsequenz in sich die Aufforderung zum Abfall vom Glauben, der an jene Einrichtungen bestehe. Dann erklärte Wacker, daß die Absicht, bei einer Neueinteilung der Wahlkreise die Städteworrechte zu vernichten, bei dem Zentrum nicht vorhanden sei und in dem Antrag Birkenmayer nicht zum Ausdruck komme. Abgeordneter Dreesbach (Sozialdemokrat) sagte, daß durch das direkte Wahlrecht das Maß der Volksrechte noch nicht erreicht sei. Die Beseitigung der Ersten Kammer werde nachfolgen müssen. Seine Partei gehe von dem Grundsatz der Volkssouveränität aus und ziehe alle Konsequenzen dieser Auffassung. Mit einer kleinen Abschwächung dieser Worte, aber doch mit nicht zu verkennender Deutlichkeit, welches Endziel er mit seiner Partei erstrebt, fügte der Abgeordnete hinzu: Inwiefern diese Konsequenzen zur Einführung republikanischer Institutionen führten, überlasse seine Partei der Zukunft. Abg. Kieser wies darauf hin, daß die Frage direkten oder indirekten Wahlrechts nicht die Bedeutung habe, wie die Errungenschaft des allgemeinen Wahlrechts. Auch bekannte er, daß er seine frühere Anschauung, die zur Abschaffung der Ersten Kammer geneigt habe, im Laufe der Zeit allerdings geändert hätte, weil er sich unter den veränderten Verhältnissen von der Notwendigkeit der Ersten Kammer überzeugt habe. Der Staatsminister fügte zu den mehrfach geäußerten Gründen gegen die Einführung des direkten Wahlrechts hinzu, daß die Regierung der Meinung sei, mit dem Zugeständnis der allgemeinen Wahlen das äußerste getan zu haben, was in unserem konstitutionellen Staatsleben möglich wäre. Sie habe sich mit Beschlüssen von 1869/70

nur unter der Voraussetzung einverstanden erklärt, daß die Klausel des indirekten Verfahrens bestehen bleibe. Auch das jetzige Ministerium könne diese nimmermehr aufgeben. Der Antrag der Kommissionmehrheit, in der Zusammensetzung oder der Zuständigkeit der Ersten Kammer eine Kautel gegen das direkte Wahlrecht zu schaffen, sei für die Regierung ebenfalls unannehmbar. Eine wirksame Kautel müsse in der Zweiten Kammer gefunden werden. Am Schlusse seiner Rede begegnete sich der Minister mit den Ausführungen Fiezers, wenn er sagte, daß in den Darlegungen einzelner Abgeordneter lediglich das demokratische Prinzip zum Ausdruck komme, während wir in einer Monarchie lebten, nach deren Verfassung der Landesherr alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinige, die er konstitutionell auszuüben habe. Schließlich äußerte sich Abgeordneter Wittum dahin, daß er Kautelen vorzugsweise in der Organisation der Vertretung der Landwirtschaft, der Industrie, der Gewerbe, der versicherten Arbeiter, der Interessen der Hochschulen und der religiösen Bekenntnisse erblicke und zwar in der Weise, daß in der Zweiten Kammer diese Interessenvertretung etwa im Umfang eines Drittels oder Viertels der Gesamtzahl der Abgeordneten errichtet werde. Nach dieser ausgedehnten Aussprache wurden die Anträge Birkenmayer und Muser mit 32 gegen 28 Stimmen abgelehnt, dagegen der Antrag der Kommissionmehrheit vom Hause genehmigt, nachdem der Ziffer 2 folgende Fassung gegeben war: „auszusprechen, daß die Zweite Kammer mit der Änderung des Wahlsystems durch Einführung der direkten Wahlen einverstanden sei und wünscht, daß bei diesem Anlaß eine Gesamtrevision der Verfassung vorgenommen werde“⁸¹. Der Wortlaut war für den Fall der Annahme der Ziffer 1 zwischen Demokratie, Nationalliberalen und Zentrum vereinbart worden.

In dem Kommissionsbericht der Ersten Kammer, den Freiherr Ernst August von Göler erstattete, wurde nicht ohne Berechtigung darauf hingewiesen, daß der Beschluß des anderen Hauses eine sehr verschiedene Auslegung gestatte. Er sei nur dadurch ermöglicht worden. Was aber die Mehrheit der Kammer wirklich beabsichtige, wäre nicht deutlich zu erkennen. Der Antrag Kern sei seiner Zeit von der Ersten Kammer einstimmig abgelehnt worden. Jetzt sei die Frage, ob sich seit 1882 die Verhältnisse so geändert hätten, daß eine andere Stellung anzunehmen sei. Zwei Mitglieder der Kommission bejahten diese Frage unter gewissen Bedingungen und Voraussetzungen, alle übrigen erklärten, dem Antrag der Zweiten Kammer nicht beitreten zu können. Der Antrag der Kommission lautete:

„Die Erste Kammer wolle beschließen:

1. In Erwägung, daß der Antrag der Zweiten Kammer sich für Einführung direkter Wahlen erklärt, ohne dabei Bestimmungen vorzuschlagen, welche geeignet wären, die mit dem allgemeinen Stimmrecht und

⁸¹ Beilage Nr. 134 der „Karlsruher Zeitung“ vom 15. Mai 1892.

dem direkten Wahlverfahren verbundenen Übelstände und Gefahren zu verhüten, vermag die Erste Kammer dem Antrag der Zweiten Kammer nicht beizutreten.

2. Unabhängig von der Frage einer Änderung des Wahlsystems zur Zweiten Kammer ersucht sie die Großherzogliche Regierung, eine Reform der Ersten Kammer im Sinne einer Verstärkung derselben in Erwägung ziehen zu wollen.“

Bei der Beratung im Hause⁸² äußerte Geh. Hofrat Georg Meyer, daß das indirekte System keinen Schutz gegen das Eindringen der Sozialdemokratie in die Volksvertretung biete. Es erzeuge Gleichgültigkeit der Wähler. Gerade durch dieses System erzielten die extremen Parteien Erfolge, weil ihnen die Lauheit der gemäßigten Elemente zugute komme. Für eine Gesamtrevision der Verfassung könne er sich aussprechen. Auch er halte Kantelen für notwendig. Doch sei er gegen jeden Zensus und gegen eine Ständevertretung in der Zweiten Kammer. Dagegen könne man vielleicht eine gewisse Dauer des Wohnsitzes an einem Orte und eine gewisse selbständige Lebensstellung verlangen. Wenn doch das Volk reif sei, wie die extremen Parteien stets behaupteten, dann dürfte die Bestimmung aufzuheben sein, daß gewisse Beamte in ihrem Bezirke nicht wählbar seien und bei Beförderung ihr Mandat verlören. Er stimme somit gegen Ziffer 1, aber für Ziffer 2 des Kommissionsantrags. Ebenso erklärte Freiherr von Hornstein stimmen zu wollen. Ministerialpräsident Eisenlohr wies wie der Berichterstatter darauf hin, daß diese scheinbar die übereinstimmende Ansicht der überwiegenden Mehrheit darstellende EntschlieÙung einen innern Widerspruch in sich schlieÙe. Da sich die verschiedenen Parteien unter der gewünschten Gesamtrevision je nach ihrer politischen Stellung die verschiedenartigsten Abänderungen der Verfassungsbestimmungen gedacht hätten, sei es der Regierung gar nicht möglich, dem Wunsch der Zweiten Kammer zu entsprechen, ohne daß gegen denselben sofort von einer oder der anderen Partei entschieden Widerspruch erhoben werde. Nachdem sich auch der Staatsminister und verschiedene Mitglieder des Hauses ähnlich ausgesprochen hatten, wurde Ziffer 1 gegen 2 Stimmen und Ziffer 2 einstimmig angenommen.

Dem Landtag 1893/94 lagen wiederum zwei Anträge vor. Die Abgeordneten Heimburger und Gen. (Demokratische Partei) beantragten, die Regierung werde ersucht, „dem Landtage noch vor den nächsten Erneuerungswahlen einen Gesetzentwurf vorzulegen, wodurch die gesetzlichen Bestimmungen über die Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer dahin abgeändert werden, daß ohne jede Beschränkung der Rechte der Volksvertretung und unter Wahrung der Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit des Wahlrechts

⁸² 26. Sitzung der Ersten Kammer vom 13. Juni 1892. Vgl. auch Beilage 164 der „Karlsruher Zeitung“ vom 16. Juni 1892.

1. die direkte Wahl der Abgeordneten durch die Wahlberechtigten eingeführt,
2. eine größere Garantie für die Sicherung des Wahlheimnisses geschaffen,
3. das System der Proportionalvertretung verwirklicht wird⁸³."

Das Zentrum (Vuol und Gen.) beantragte, „daß

I. die Einwohnerzahl die Grundlage für den Umfang der einzelnen Wahlbezirke in der Weise bilde, daß sie durchschnittlich je 25 000 Einwohner zugeteilt erhalten, soweit es ohne Außerachtlassung anderer wichtiger Gesichtspunkte möglich ist.

II. Unvermeidliche Zahlenunterschiede zwischen den einzelnen Bezirken sollen nicht über den Rahmen von 1500 Einwohnern hinausgehen.

III. Die Gleichartigkeit der Verhältnisse und die Gesamtheit der Interessen solle nach Möglichkeit Berücksichtigung finden, und unter keinen Umständen Bezirke gebildet werden, deren einzelne Teile unter den oben erwähnten Gesichtspunkten in einer Art Gegnerschaft zu einander stehen.

IV. Nicht minder soll die sonstige Zusammengehörigkeit in bürgerlichen und staatlichen Verbänden nach Möglichkeit berücksichtigt und nicht Bezirke gebildet werden, deren einzelnen Teile unter diesen Gesichtspunkten sich mehr oder weniger fremd gegenüber stehen.

V. In Anbetracht der stetigen Zunahme der Bevölkerung und des Umstandes, daß die Bewegung der Bevölkerungsziffer in den einzelnen Bezirken wesentlich verschieden ist, hat das neue Gesetz eine Revision der Wahlbezirke nach deren Zahl und Zusammenfügung vorzusehen.

Die Revision soll nach je 20 Jahren erfolgen⁸⁴."

Über beide Anträge erstattete Abgeordneter Heimburger den Bericht⁸⁵. Er teilte mit, daß die Minderheit der Kommission sich nur dann für direkte Wahl erklärt habe, wenn zugleich eine Reform der Ersten Kammer und die Einführung der Verhältnismahlen beschlossen würde. Die Mehrheit, die von der direkten Wahl keine Gefahren befürchte, sei auf die Frage einer Reform der Ersten Kammer nicht eingegangen, trete aber für die Verhältnismahl ein. Für diese sprächen folgende Gründe: „Die Wahlkämpfe haben oft einen Grad der Leidenschaftlichkeit und Verbitterung angenommen, der dem Gemeinwohl keineswegs förderlich ist, und die streitenden Parteien oft vergessen lassen, daß sie alle Bürger eines Vaterlandes sind und daß das allen Gemeinsame, wenn auch auf verschiedenen Wegen erstrebte Ziel das Glück und die Wohlfahrt eben

⁸³ Protokoll zur Sitzung der Zweiten Kammer vom 24. November 1893.

⁸⁴ 13. Sitzung der Zweiten Kammer vom 15. Dezember 1893.

⁸⁵ 18. Sitzung der Zweiten Kammer vom 17. Januar 1894, Protokollheft S. 13. Vgl. auch Beilage 18 zur „Karlsruher Zeitung“ vom 19. Januar 1894.

dieses Vaterlandes ist. Die Folge davon ist, daß dann der Wahlkampf mit Mitteln geführt wird, welche nicht nur vom sittlichen Standpunkt aufs schärfste zu verurteilen sind, sondern auch dem politisch nicht durchgebildeten Wähler eine ruhige, auf klarer Kenntnis der Sachlage beruhende Unterscheidung unmöglich machen. Durch den Proporz wird sicherlich eine Wandlung zum Bessern eintreten.“ Die Kommission kam zu folgendem Ergebnis:

1. Sie beantragt einstimmig: „Die Kammer wolle gegenüber dem Antrag der Abgeordneten Heimbürger und Gen. in der Weise zustimmen, daß Ziff. 1 und Ziff. 3 zusammengefaßt werden.

2. Sie beantragt mit einer Stimme Mehrheit: „Die Kammer wolle eventualiter, d. h. für den Fall, daß der Antrag Heimbürger und Gen. die Zustimmung der anderen gesetzgebenden Faktoren nicht finden sollte, dem Antrag der Abg. Vuol und Gen. ihre Zustimmung geben und zwar in dem eben angedeuteten Sinne, nämlich daß derselbe zugleich auch die Einführung der direkten Wahlen zur Voraussetzung habe.“

Die Anträge wurden im Hause am 21. und 22. Juni 1894⁸⁰ beraten. Abgeordneter Zieser erklärte bei der Aussprache, daß nach seiner Ansicht die direkte Wahl ein Fundamentalsatz des modernen Staatslebens sei, so daß es nicht mehr in Betracht komme, ob man Liebhaber dieses Systems sei oder nicht. Seitdem Bismarck den Schritt getan habe, müsse man die Forderung der weitesten Kreise des Volkes erfüllen. Das vorgeschlagene Proporzsystem sei grundsätzlich gerecht, und die Schwierigkeiten, die dasselbe bereite, seien nicht unüberwindlich. Die Zusammensetzung der Zweiten Kammer aus verschiedenen Körperschaften halte er für einen Rückschritt. Dagegen sei eine Reform der Ersten Kammer dahin zu erstreben, daß diese mehr im Volke wurzle. Gegenüber dieser Erklärung ist es einigermaßen überraschend, daß Abgeordneter Zieser, als er im Laufe der Debatte noch einmal das Wort ergriff, bekannte, daß er aus prinzipiellen Gründen Gegner des direkten Verfahrens sei, weil er dasselbe für einen Ausfluß des Radikalismus halte, den er stets bekämpfe. Er sei aber bemüht, die öffentlichen Verhältnisse zu verfolgen und daraus die Konsequenzen zu ziehen. Er halte eine Änderung für jetzt geboten, damit sie nicht in politisch unruhigen Zeiten gewährt werden müsse. Minister Eisenlohr kam auf die Erklärung zurück, die er auf Grund einer Feststellung des Staatsministeriums vorgelesen habe. Er wiederholte, daß die Regierung nicht unbedingt an dem indirekten Verfahren festhalte. Sie glaube sich aber bei einer Änderung des Systems von zwei Gesichtspunkten leiten lassen zu müssen, nämlich von der Rücksicht auf den politischen Einfluß unseres Mittelstandes und andererseits von der Berücksichtigung der lokalen Interessen, die in der Volksvertretung zur Geltung kommen müßten. Wörtlich fuhr der Minister dann fort: „Unsere ganze politische Gestaltung, unser ganzes vo-

⁸⁰ 100. und 101. Sitzung der Zweiten Kammer vom 21. und 22. Juni, Protokollheft S. 173—175. Vgl. auch 169. Beilage zur „Karlsruher Zeitung“ vom 23. Juni 1894.

litisches Leben beruht auf der persönlichen Tätigkeit unseres Mittelstandes in der Verwaltung der Gemeinde, des Kreises, des Staates, im Bezirksrat und in der Kammer; deshalb ist der Mittelstand auch vollständig berechtigt, einen Einfluß auf die Geschichte des Landes auszuüben, und die Regierung ist verpflichtet, diesen Einfluß zu wahren. Dieser Einfluß ist aber gefährdet durch das allgemeine, gleiche und direkte Wahlrecht“ . . . „Gewisse Garantie bietet der Proporz, aber doch nicht genügend. Der zweite Punkt, die Vertretung der örtlichen Interessen, wird durch den Proporz nicht gesichert. Die sehr wichtigen materiellen Interessen der einzelnen Gegenden finden bei dem jetzigen System eine vorzügliche Vertretung. Vorzüge und Nachteile des Proporzsystemes hängen davon ab, welche Bedeutung der Wahlkreis hat. Wenn dieser nichts ist, als eine willkürlich gezogene Linie, die man über die Landkarte hinzieht und wobei man 100 Wähler dahin oder dorthin werfen kann und in dieser Weise die Wahlbezirke häuft, so ist das eine Einrichtung, bei der alle Vorzüge des Proporzsystemes zu stimmen scheinen. Wenn aber der Wahlkreis einen geschlossenen Körper bildet, wenn er beruht auf der Einteilung des Landes in Kommunalverbände, dann nimmt sich die Sache doch etwas anders aus. Die Menschen sind eben nicht alle Eremiten oder Vagabunden, sondern wohnen in Gemeinden und sind mit den wirtschaftlichen Interessen dieser Gemeinden aufs engste verbunden und das Band, das sie hier umschlingt, gilt für viele stärker und wirksamer, als das Band der Parteiüberzeugung. Unzählige gibt es im Großherzogtum, die überhaupt keiner Partei angehören, einer Gemeinde gehört aber jeder an und mit den Interessen der Gemeinde ist er aufs allerlebhafteste verflochten und vereinigt. Es hat eine ganz andere politische Bedeutung, wenn 30 000 Menschen, die in einem Bezirke wohnen, dieselbe politische Überzeugung haben, als wenn man die 30 000 im ganzen Lande zusammensuchen muß. Ein Strom ist eben etwas ganz anderes, als 100 Bächlein und wenn auch in den 100 Bächlein ebensoviel Wasser fließt, als in dem Strom⁸⁷.“ Geh. Rat Eisenlohr sprach dann noch davon, daß durch

⁸⁷ Noch stärkere Bedenken gegen die Verhältniswahlen äußert Georg Meyer: „Parlamentarisches Wahlrecht“ 644 ff. Auch er spricht davon, daß die Freunde dieses Systems, wenn sie den Wähler lediglich als Anhänger einer politischen Partei betrachten, übersehen, daß die staatliche Gliederung der Bevölkerung eine solche nach örtlichen Bezirken ist. Das Eintreten für diejenigen wohl berechtigten Interessen einzelner Gemeinden und Bezirke, die mit dem allgemeinen Wohle nicht in Konflikt kämen, läge durchaus innerhalb der Aufgaben eines Abgeordneten. Der Proporz räume den Parteien einen ganz ungebührlichen Einfluß ein, führe eine ungemeine Stärkung des Parteigeistes und Parteinflusses herbei, zerreiße das Band, das zwischen Wählern und Abgeordneten bestehe, und habe wahrscheinlich eine starke Parteizersplitterung zur Folge. Nicht mit Unrecht habe man dieses Wahlssystem mehr für ein solches der Mathematiker, als der Positiver genannt. — Nicht so stark sind die Bedenken, die Mosin: „Minoritätenvertretung und Proportionalwahlen“ äußert, aber auch er steht dem System skeptisch gegenüber. — Wir meinen, daß die großen politischen Parteien einmal in die Lage kommen könnten, ihre Begeisterung für volle Durchführung der Verhältniswahlen zu bereuen. In den rasch anwachsenden großstädtischen Bezirken mag man das System zur Vermeidung der Schwierigkeiten einer befriedigenden Wahlkreisverteilung hinnehmen, aber für ganze Staaten könnte es mit der Zeit durch die Parteizersplitterung sonderbare Früchte tragen

den Proporz der Einfluß der Parteiführer außerordentlich gesteigert werde. Vielleicht ließ sich ein gemischtes System empfehlen. Große Bezirke, in denen nach dem Proporz gewählt und kleine, in denen die Wahl nach anderen Grundsätzen vorgenommen werde.

Der Antrag der Kommission wurde mit 52 gegen 8 Stimmen und der Eventualantrag mit 31 gegen 29 angenommen. Ein weiterer Eventualantrag der Abgeordneten Benedey und Gen. (Demokratische Partei), der erst während der Verhandlungen im Hause eingebracht worden war und um die Vorlage eines Gesetzes bat, „durch welches unter Beibehaltung der jetzigen Wahlfreiseinteilung und ohne jede sonstige Verfassungsänderung die direkte Wahl der Abgeordneten durch die Wahlberechtigten eingeführt“ werde, wurde mit 42 gegen 18 Stimmen genehmigt.

In Bezug auf Ziff. 2 des Antrags Heimburger entsprach die Regierung dem Beschluß der Kammer. Sie unterbreitete dem nächsten Landtage eine Vorlage, in der nicht bloß die Benützung amtlich gestempelter Umschläge, sondern auch nach dem Beispiel eines damals im Reichstage durchberathenen Vorschlags die Benützung des Isolierraums vorgeschrieben wurde. Der Wähler sollte seine Stimmzettel in einem der Beobachtung unzugänglichen, mit dem Wahllokal in unmittelbarer Verbindung stehenden Raum in den amtlichen Umschlag einlegen. In dieser Form ist die Benützung des Isolierraums erst durch den Beschluß der Kammer auf die Wahl der Wahlmänner ausgedehnt worden, während die Regierung sie bloß für die Abgeordnetenwahl verlangt hatte. Sie war nämlich der Meinung, daß in kleinen Gemeinden die Gemeindegäuser vielfach räumlich so beengt seien, daß hier der mit dem Wahllokal in unmittelbarer Verbindung stehende Raum tatsächlich nicht zu beschaffen wäre. Auch in größeren Gemeinden könnten Schwierigkeiten entstehen, wenn, wie besonders um die Mittagszeit, gleichzeitig eine größere Zahl Wähler erschienen. Die Kammer hielt aber nach dem Vorschlag ihrer Kommission die Betretung des Isolierraums bei den Wahlmännerwahlen für noch notwendiger, als bei den Abgeordnetenwahlen. Denn unter den Urwählern befänden sich weit mehr wirtschaftlich abhängige Personen, die einer ungeseglichen Beeinflussung ausgesetzt seien. Die Kammer hat daher die Herstellung eines Raumes „in der Nähe des Wahllokals“, wie die Vorlage gestattete, oder die Befugnis des Wählers, den Raum überhaupt nicht zu benützen, sondern den Stimmzettel im Wahllokal selbst in den Umschlag zu legen, gestrichen und den Isolierraum in der oben erwähnten Form auch für die Urwahlen vorgeschrieben. Gleichzeitig wurden verschiedene andere Bestimmungen der Wahlordnung geändert, über die wir hier hinweggehen können, da sie die Verfassungsurkunde selbst nicht berührten. Es sei nur noch erwähnt, daß durch Aufhebung des § 55 Abs. 2 den Städten mit mehreren Abgeordneten die Wahl derselben in einem Wahlgang ermöglicht wurde, wodurch die bisherige umständliche und zeitraubende Vorschrift beseitigt wurde. Das Gesetz wurde nach dem Antrag der

Kommission angenommen. In der Ersten Kammer fand es zwar auch Zustimmung, doch hat der Berichterstatter nicht mit Unrecht bemerkt, daß man „allmählich zu ängstlich zu werden scheine in bezug auf Wahlbeeinflussung und darüber fast vergesse, daß ein gewisses Minimum von Charakterstärke bei jedem Wähler vorausgesetzt werden müsse“⁸⁸.

Selbstverständlich ist durch Entgegenkommen der Regierung, das sie durch die Vorlage über die Änderung der Wahlordnung gezeigt hatte, das Verlangen des direkten Wahlrechts nicht von der Tagesordnung verschwunden. Der Zweiten Kammer ging 1895 ein Antrag Muser und Gen. zu, die Regierung zu bitten, noch auf diesem Landtage einen Gesetzentwurf vorzulegen, wodurch die gesetzlichen Bestimmungen über die Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer im Sinne der vom letzten Landtage gefaßten Beschlüsse abgeändert würden⁸⁹.

In derselben Tagung brachte das Zentrum (Abgeordneter Wacker und Gen.) folgenden Initiativantrag ein:

§ 27, 3 der Verfassung lautet: „Aus dem Erzbischof von Freiburg und einem vom Großherzog lebenslänglich ernannten Geistlichen mit dem Range eines Prälaten.

Beide haben das Recht, durch einen Geistlichen ihrer Konfession sich vertreten zu lassen.“

§ 27, 5: „Aus den drei Hochschulen des Landes.“

§ 30 lautet: „Während der Nichtbesetzung des erzbischöflichen Stuhles tritt der Erzbistumsverweser in die Erste Kammer ein. Wie der Erzbischof selbst, so kann er sich vertreten lassen.“

§ 31. Abs. 1 lautet: „Jede der drei Hochschulen wählt ihren Abgeordneten auf 2 Jahre aus der Mitte ihrer Professoren. Nur die ordentlichen Professoren haben das Recht, zu wählen und gewählt werden zu können.“

§ 31 Abs. 2. „Alle drei Abgeordnete der Hochschule“, u. s. f. Das übrige unverändert.

§ 33 lautet: „Die Zweite Kammer besteht aus Abgeordneten, welche nach Maßgabe der dieser Verfassungsurkunde beigegebenen Verteilungsliste aus allgemeinen, direkten Wahlen des Volkes hervorgehen.“

§ 34 fällt weg.

§ 35 lautet: „Niemand kann zu gleicher Zeit beiden Kammern des Landes angehören. Kein Mitglied der Zweiten Kammer kann zum Mitglied der Ersten Kammer ernannt werden.“

Wer geborenes Mitglied der Ersten Kammer oder bei der Wahl der Grundherren stimmfähig oder wählbar ist, kann für die Zweite Kammer weder wählen noch gewählt werden.“

⁸⁸ Das Gesetz über die Veränderung der Wahlordnung ist vom 10. Juli 1896 und ist im Gesetzes- und Verordnungsblatt XVII 1896, S. 173 veröffentlicht.

⁸⁹ Protokoll zur 11. Sitzung der Zweiten Kammer vom 26. November 1895.

§ 36 lautet: „Alle übrigen Staatsbürger, welche vor Abschluß der Wählerliste das 25. Lebensjahr zurückgelegt haben, sind — vorbehaltlich der besonderen gesetzlichen Ausnahmen — in dem Wahlbezirke wahlberechtigt, in welchem sie bei Feststellung der Wählerliste wohnen.“

§ 37 Abs. 1 lautet: „Zum Abgeordneten für die Zweite Kammer kann ohne Rücksicht auf Wohnort jeder Staatsbürger gewählt werden, der das 30. Lebensjahr vollendet hat und selber wahlberechtigt ist.“

§ 37 Abs. 2 unverändert.

§ 38 lautet: „Die Abgeordneten zur Zweiten Kammer werden auf 4 Jahre gewählt. Alle 2 Jahre wird die Kammer zur Hälfte der Wahlbezirke erneuert.“

§ 39 fällt weg⁹⁰.“

Die Antragsteller bemerkten in der Begründung u. a., daß die Zahl der Abgeordneten nicht durch die Verfassung unabänderlich festgestellt bleiben solle. Wenn statt der hälftigen Erneuerung Gesamterneuerung beschlossen werde, seien die Antragsteller damit einverstanden. Ferner dürfte es angemessen sein, die Zahl der Kammeritze nicht allzusehr zu vermehren und auch nicht häufigen Schwankungen auszuweichen.

Beide Anträge wurden an eine Kommission verwiesen. Eine vorläufige Abstimmung in derselben ergab die Annahme des Antrags Muser (direkte Wahl mit Proporz) mit 12 gegen 3 Stimmen. Ein Eventualantrag Wacker auf Einführung der direkten Wahl ohne Proporz, aber mit Neueinteilung der Wahlkreise wurde mit 8 gegen 7 Stimmen abgelehnt. In der Sitzung der Kommission vom 12. Februar 1896 brachte Abgeordneter Fieser namens der nationalliberalen Partei den Antrag ein, die Regierung zu ersuchen

„I. noch auf diesem Landtage einen Gesetzentwurf vorzulegen, nach dem

1. die Zweite Kammer bestehen soll aus 73 Abgeordneten der Städte und Ämter,

2. daß die Wahl dieser Abgeordneten nach folgenden Grundsätzen vorgenommen werde:

a) das Land wird in 58 Bezirke eingeteilt, von denen jeder unter Aufrechterhaltung des jetzt bestehenden allgemeinen Wahlrechts in seinem derzeitigen vollen Umfange jeder Bezirk einen, Mannheim und Karlsruhe, welche in 2 Wahlbezirke eingeteilt werden, je 2 Abgeordnete durch geheime, direkte Wahl der Wahlberechtigten ernennen.

b) Zu diesen 58 Abgeordneten treten für Mannheim und Karlsruhe je zwei weitere, für Heidelberg, Pforzheim, Bruchsal, Durlach, Rastatt, Baden, Offenburg, Lahr, Freiburg, Lörrach, Konstanz je ein weiterer Abgeordneter, welcher von der Gemeindevertretung dieser Städte gewählt wird.

⁹⁰ 26. Sitzung der Zweiten Kammer vom 14. Januar 1896.

Voraussetzung bei diesem Antrag ist, daß die Städte Mannheim, Karlsruhe, Heidelberg, Pforzheim, und Freiburg für sich geschlossene Wahlbezirke bilden; daß im übrigen die neue Wahlkreiseinteilung sich im wesentlichen an die bestehenden Amtsbezirke anschließe und daß die oben weiter erwähnten Städte Bruchsal, Durlach, Baden, Kastatt, Offenburg, Lahr, Lörrach, Konstanz mit ihren Bezirksangehörigen zusammen einen Bezirk für die Ausübung des direkten Wahlrechts bilden.

II. Als weitere Bestimmung ist in die Verfassung aufzunehmen, daß für die Gültigkeit der Wahl, soweit nach diesem Antrage, direkt zu wählen ist, die relative Mehrheit der Abstimmungen genügt, während bei den durch die Gemeindevertretung der oben erwähnten Städte vorzunehmenden Wahlen das absolute Stimmenmehr zur Gültigkeit der Wahl erforderlich ist.*

III. Integralerneuerung alle 4 Jahre.

IV. Es wird anerkannt, daß auch bezüglich der Bestimmungen über die Zusammensetzung der Ersten Kammer eine Änderung wünschenswert erscheine, wobei jedoch ein Stellvertretungsrecht der Vertreter der beiden Landeskirchen oder der Standesherrn nicht eingeräumt werden könne.

Für die Veränderung der Verfassung und eine anderweite Zusammensetzung der Ersten Kammer müssen zunächst die Vorschläge des anderen hohen Hauses abgewartet werden.

Ein unbedingtes Bedürfnis auf eine anderweite Zusammensetzung der Ersten Kammer wird nicht anerkannt. Es wird ausdrücklich ausgesprochen, daß die oben erwähnten Vorschläge für die Zweite Kammer ganz unabhängig sind von der Frage, ob und welche Reformen bezüglich der Ersten Kammer zustande kommen."

Der Antrag Fieser wurde in der Kommission ebenfalls mit 8 gegen 7 Stimmen abgelehnt.

In der Kommissionsitzung vom 19. Mai 1896 verlas Minister Eisenlohr folgende Mitteilung: „Die Großherzogliche Regierung hält an der am 17. Mai 1894 gegebenen Erklärung fest und betrachtet sonach den Antrag Muser vom 26. November v. J. und den Antrag Wacker vom 14. Januar d. J. nicht für annehmbar. Der vom Abgeordneten Fieser u. a. am 12. Februar in der Kommission eingebrachte Antrag nähert sich teilweise den Anschauungen der Regierung und würde Aussicht auf eine Verständigung über die von der Zweiten Kammer erstrebte Änderung des Wahlverfahrens eröffnen.“

Die Kommission ersuchte sodann das Ministerium um eine nähere Erklärung, worauf Dr. Eisenlohr an den Abgeordneten Fieser folgendes Schreiben richtete: „Ew. Hochwohlgeboren beehre ich mich auf die geschätzte Mitteilung vom Heutigen zu erwidern, daß ich durch Beantwortung der an mich gerichteten Fragen auf die Erklärung der Regierung vom 17. Mai 1894 Bezug genommen habe, in welchem gesagt ist, daß die Regierung Bestimmungen ins Auge gefaßt habe, welche das auf der gro-

ßen Zahl der Wahlberechtigten beruhende Übergewicht einzelner Volkstheile abzuschwächen und eine Beachtung der besonderen Interessen der einzelnen Gemeinden zu sichern geeignet sind. In beiden Beziehungen verfolgt der Antrag Fieser das gleiche Ziel, indem er neben den auf Grund des allgemeinen gleichen Stimmrechts gewählten Abgeordneten Vertreter der Stadtverordnetenversammlungen berufen will. Nachdem aber dieser Antrag in der Kommission abgelehnt wurde und diese an dem allgemeinen gleichen Stimmrecht und direkter Wahl festhalten zu wollen scheint, fehlt jede Aussicht, daß in der Kammer selbst die erforderliche Mehrheit für eine im Sinne der Regierung gelegene Verfassungsänderung zu finden sein möchte. Über die Grundlagen eines unter günstigeren Verhältnissen dem nächsten Landtage im Jahre 1897 zu unterbreitenden Gesetzes, über welches die Erwägungen der Regierung noch nicht vollständig zum Abschluß gelangt sind, kann zu meinem Bedauern keine eingehendere Auskunft erteilt werden⁹¹.

Auf dieses Schreiben hin erklärte Fieser in der Kommission, daß die nationalliberale Partei nun nicht mehr an dem direkten Wahlssystem mit Proporz festhalte. Eine Verständigung auf dieser Grundlage sei angesichts der Haltung der Regierung nicht zu erwarten. Auch bestehe bei der Bevölkerung keinerlei Verständnis oder Neigung für Einführung des Proporzses. Die der nationalliberalen Partei angehörigen Mitglieder der Kommission würden daher bei dieser Sachlage gegen den Antrag Muser stimmen und ihren in der Kommission gestellten Antrag im Plenum einbringen.

Bei der endgültigen Abstimmung wurden sämtliche Anträge mit 8 gegen 7 Stimmen abgelehnt. Die Kommission konnte daher mit keinem Antrage vor die Kammer treten und mußte dem Hause das Weitere überlassen.

Bei der Beratung in der Kammer⁹² zog das Zentrum seinen Antrag zurück. Muser erklärte, daß seine Partei lediglich den Antrag auf Einführung der direkten Wahl aufrechterhalte. Die Frage der Verhältniszahl könne somit außerhalb der Diskussion bleiben. Dem Hause lagen, da der Zentrumsantrag nicht mehr in Betracht kam, außer dem Antrag Fieser der Antrag der Abgeordneten Muser und Gen. und zwar in der Fassung vor, die Regierung zu bitten, dem nächsten Landtage einen Gesetzentwurf vorzulegen, inhaltlich dessen direkte Landtagswahlen eingeführt würden. Dem Antrag schlossen sich nunmehr das Zentrum und die Sozialdemokraten an. In der Aussprache wiederholte Fieser im wesentlichen die früheren Gründe, wobei er hinzufügte, daß seine Partei relative Mehrheit vorziehe, um die unsittlichen Wahlbündnisse bei den Stichwahlen zu verhindern. Muser erwiderte, daß der Antrag Fieser ein Vorrecht des Besitzes schaffe, den Städten ein neues Vorrecht einräume

⁹¹ 4. Beilage zum Protokoll der Zweiten Kammer vom 12. Juni 1896.

⁹² 112. Sitzung der Zweiten Kammer vom 12. Juni 1896.

und einen Gegensatz zwischen Stadt und Land hervorrufe. Abgeordneter Schnezler (nationalliberal) erklärte, er sei der Regierung dankbar, daß sie nicht die Hand dazu geboten habe, unser Wahlrecht weiter zu demokratisieren. Er sei kein Freund des indirekten Verfahrens und würde es abschaffen, wenn etwas Besseres zu finden wäre. Aber das direkte System sei um nichts besser. Nehme man nur dieses, dann erhalte man keine Volksvertretung, sondern nur eine Vertretung der unteren Klassen. Er wolle nicht den Vorwurf erheben, daß diese weniger gebildete Vertreter entsenden würden, aber diese Vertreter seien nicht die des gesamten Volkes. Eine Volksregierung halte er für unmöglich. Die Gleichheit sei der größte Feind der Freiheit. Die Höhe, auf der die Freiheit thronen, habe zwei Abhänge, den nach rechts zum Absolutismus, den nach links zur Anarchie. Im Interesse der Freiheit sei er gegen das allgemeine, gleiche und direkte Wahlrecht. Er glaube, daß die große Masse des Volkes nie die politische Reife erhalte, eine gemäßigte Politik zu befolgen. Sie fasse lediglich theoretisch auf und falle damit am leichtesten den extremsten Parteien in die Hand. Der Proporz habe auf den ersten Anblick etwas Bestechendes. Aber er werde die Vorteile, die man sich verspreche, nicht bringen. Er werde vielmehr Vertiefung und Verbitterung der politischen Leidenschaften hervorrufen, den großen Parteien zum Nachteil gereichen und Splitterparteien in den Landtag bringen. Der konservative Abgeordnete von Stockhorner erklärte sich gegen beide Anträge, er wolle eine ständische, korporative Zusammenfassung des Volkes. Abgeordneter Pfisterer (Antisemit) sprach sich für direkte Wahl aus. Minister Eisenlohr wiederholte, daß der Antrag Fieser die Möglichkeit zu einer Verständigung enthalte. Die Regierung sei bereit, zur Einführung der direkten Wahl die Hand zu bieten, aber nur dann, wenn Garantien gegeben würden, daß nicht eine Verschlimmerung der politischen Zustände hervorgerufen und dem Mittelstande der Einfluß gewahrt werde, den er durch seine Leistungen zu Staatszwecken und seine Bildung verdiene.

Bei der Schlußabstimmung⁹³ wurde der Antrag Muser mit 32 gegen 27 Stimmen abgelehnt. Für den Antrag Fieser wurden 29 Stimmen abgegeben und ebenso viel gegen ihn. Da der Kammerpräsident dafür gestimmt hatte, so war der Antrag auf Grund des § 74 der Verfassung angenommen.

Während der Tagung 1895/96 hatten die Abgeordneten Wacker und Genossen einen zweiten Antrag und zwar auf Abänderung der Wahlfreie eingebracht⁹⁴. Er lautet:

„§ 1. Behufs der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer wird das Großherzogtum in Wahlbezirke mit durchschnittlich 25 000 Einwohnern eingeteilt.

⁹³ Am 15. Juni 1896.

⁹⁴ Protokoll zur 28. Sitzung der Zweiten Kammer vom 17. Januar 1896.

§ 2. Die Städte Mannheim, Karlsruhe, Freiburg, Heidelberg und Pforzheim bilden für sich je einen abgeschlossenen Wahlbezirk mit mehreren Abgeordneten.

Für die hälftige Erneuerung der Kammer gelten sie wie Wahlbezirke mit einem einzigen Abgeordneten, wählen also ihre Abgeordneten zu gleicher Zeit.

§ 3. Bis zu anderweitiger Regelung wird das Großherzogtum nach Maßgabe der Anlage zu diesem Gesetze in 60 Wahlbezirke eingeteilt. Die hier inbegriffenen Wahlbezirke Mannheim-Stadt, Karlsruhe-Stadt haben je 3, Freiburg-Stadt, Heidelberg-Stadt und Pforzheim-Stadt je 2, alle übrigen je einen Abgeordneten zu wählen.

§ 4. Nach je 25 Jahren wird nach Maßgabe der Veränderung in der Bevölkerungsziffer auf der vorstehenden Grundlage eine Revision der Bezirkseinteilung vorgenommen.

§ 5. Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 1897 in Kraft. Sollte jedoch vor dieser Zeit der Landtag aufgelöst werden, so beginnt die Wirksamkeit des Gesetzes am Tage nach der Bekanntmachung der Auflösung.

Das Gesetz vom 16. April 1870 ist aufgehoben."

In der Begründung wurde u. a. gesagt: „Es soll Abgeordnete der Städte geben, aber keine Privilegien im eigentlichen Sinne. Der Umstand, daß wir das allgemeine gleiche Wahlrecht haben, sowie die völlige Veränderung aller Verhältnisse hat solchen Privilegien jede Berechtigung genommen. Für Mannheim und Karlsruhe, also gerade für jene Städte, welche man an erster Stelle bedenken sollte, sind sie zudem schon jetzt das Gegenteil geworden, was sie ursprünglich sein sollten. Diese beiden Städte müßten 10, resp. 9 Abgeordnete statt 3 haben, wenn sie in verhältnismäßig gleichem Umfang privilegiert sein sollten, wie seither etwa Durlach.“ . . . „Nur die fünf größten Städte sollen gesonderte Wahlbezirke bilden und einstweilen die bisherige Zahl der Kammeritze behalten. Es beträgt dann die Durchschnittsziffer für Mannheim 26 352, Karlsruhe 24 561, Freiburg 24 454, Heidelberg 15 896, Pforzheim 14 994. Demnach blieben nur Heidelberg und Pforzheim bevorzugt. Es läßt sich aber aus praktischen Gründen nicht wohl ändern und wird sich ganz naturgemäß mit der Zeit ausgleichen. Nach Ablauf einer gewissen Zeit werden Mannheim und Karlsruhe, vielleicht auch Freiburg eine Vermehrung ihrer Kammeritze erhalten müssen, während sie dann für Heidelberg und Pforzheim gleich bleiben.“ Bei allen übrigen Bezirken habe sich der Vorschlag, wie in der Begründung weiter bemerkt wird, möglichst an die Durchschnittsziffer gehalten, in zweiter Linie habe er eine möglichst enge Anlehnung an die 11 Kreise und innerhalb derselben an die Amts- und Amtsgerichtsbezirke im Auge behalten.

Da in der Verfassungskommission, an die auch dieser Antrag Wacker verwiesen worden war, in zwei Hauptfragen, nämlich über die Reformbedürftigkeit der Wahlkreiseinteilung und über die Bestimmung der Neu-

einteilung eine durchschnittliche Bevölkerungsziffer von 25 000 Einwohnern zugrunde zu legen, Einmütigkeit erzielt wurde, so gaben sich die Antragsteller zufrieden, daß dieses in einer Entschliebung zum Ausdruck komme. Dieselbe lautete: Die Kammer wolle beschließen, „die Großh. Regierung zu ersuchen, dem nächsten Landtag einen Gesetzentwurf zu unterbreiten, durch welchen das Gesetz vom 16. April 1870, die Wahlbezirke für die Wahlen zur Zweiten Kammer betr., nebst der Anlage zu demselben unter Berücksichtigung folgender Gesichtspunkte einer Änderung unterzogen werde: 1. die seit 1870 geltenden Städteprivilegien sollen unverändert weiter bestehen. 2. Das übrige Land ist in Wahlbezirke einzuteilen, für deren Umfang die Einwohnerzahl in der Weise die Grundlage bilden soll, daß sie durchschnittlich je 25 000 Einwohner zugeteilt erhalten, soweit es ohne Außerachtlassung anderer wichtiger Gesichtspunkte möglich ist. Unvermeidliche Zahlenunterschiede sollen sich in möglichst engen Schranken halten und nicht in solchem Umfange vorkommen, wie in der Wahlkreiseinteilung von 1870.“ Das Haus trat deshalb in die Einzelberatung des Antrags Wacker und Gen. nicht ein, sondern nahm die Entschliebung einstimmig an⁹⁵, ebenso wurde eine Bittschrift der Stadt Weinheim um Einräumung einer besonderen Vertretung in der Zweiten Kammer durch Genehmigung der Entschliebung für erledigt erklärt.

Dem Landtage 1897/99 lagen behufs Einführung des direkten Wahlverfahrens zwei Motionen und ein Initiativantrag vor. Die Motion Benedey und Gen. und der Initiativantrag Wacker und Gen. fielen inhaltlich zusammen. Sie bezweckten beide die Ersetzung der indirekten Wahl durch die direkte, während der Antrag Dreeschbach und Gen. zu dieser Forderung noch andere hinzufügte. Diese Motion lautete wörtlich: „Die Zweite Kammer wolle beschließen, die Großh. Regierung um Vorlegung eines Gesetzes betr. die Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer zu veranlassen. Dem Gesetzentwurf sind folgende Grundzüge zu unterbreiten:

1. Unmittelbare Wahl durch die Urwähler in geheimer Abstimmung (Briefumschlag und Stimmraum).
2. Gewährung des Wahlrechts für den Beginn des 21. Lebensjahres⁹⁶.
3. Keine Klassifizierung der Wähler.
4. Wahltag am Sonntag oder einem gesetzlichen Feiertag.
5. Besetzung der Zweiten Kammer proportional der für die einzelnen Parteien abgegebenen Stimmzahl.

Die Kommission, an die die drei Anträge verwiesen wurden, nahm zunächst über die grundsätzlichen Forderungen eine Abstimmung vor.

⁹⁵ Protokoll zur 116. Sitzung der Zweiten Kammer vom 17. Juni 1896.

⁹⁶ Nach einer in der Kommission mündlich abgegebenen Erklärung verstanden die Antragsteller darunter die Vollendung des 21. Lebensjahres.

Diese hatte nachstehendes Ergebnis: 1. Die Einführung der direkten Wahl fand einstimmige Genehmigung. 2. Für die direkte Wahl ohne jede weitere Verfassungsänderung sprachen sich 9 gegen 6 Stimmen aus. 3. Für den Fall, daß Ziff. 2 die Zustimmung der anderen gesetzgebenden Faktoren nicht erhalte, stimmte die Kommission einmütig für die Verhältniswahl. 4. Der Antrag, die Wahlfähigkeit mit dem vollendeten 21. Lebensjahr beginnen zu lassen, wurde mit 13 gegen 2 Stimmen abgelehnt. Begründet wurde diese ablehnende Haltung von einem Teile der Kommissionsmitglieder mit dem Hinweise darauf, daß in diesem Lebensalter der größte Teil der Staatsbürger der Erfüllung seiner militärischen Dienstpflicht obliege und dadurch an der Ausübung seines Wahlrechts verhindert sein würde. 5. Der Sonn- oder Feiertag als Wahltag wurde mit 11 gegen 4 Stimmen abgelehnt. 6. Die gesetzliche Festlegung der Wahlzeit fand einstimmige Annahme. 7. Der aus der Mitte der Kommission gemachte Vorschlag, neben den aus dem allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrecht hervorgegangenen Abgeordneten noch eine Anzahl Vertreter einzelner Stände oder Interessen zuzulassen, wurde mit 9 gegen 6 Stimmen verworfen, dagegen 8. die Gesamt-erneuerung alle 4 Jahre einstimmig angenommen.

Nach Mitteilung dieser Beschlüsse an das Ministerium gab Eisenlohr namens der Gesamtregierung schriftlich folgende Erklärung ab: Auf dem letzten Landtage wurde der Antrag Muser auf Einführung direkter Landtagswahlen abgelehnt, der Antrag Fieser nur durch Stichtentscheid des Präsidenten angenommen. An den Großherzog konnte das Ersuchen wegen des Schlusses des Landtages im Hinblick auf § 67 der Verfassung nicht gebracht werden. „Bei dieser Sachlage konnte die Großh. Regierung nicht für angemessen erachten, von sich aus dem Landtage einen Gesetzentwurf zu unterbreiten, da sie Wert darauf legen muß, zuvor die Ansicht der hohen Ersten Kammer kennen zu lernen und eine dem Beschlusse der Zweiten Kammer entsprechende Vorlage voraussichtlich die Zustimmung der verfassungsmäßigen Mehrheit nicht erlangt haben würde. Sie muß sich deshalb auch heute darauf beschränken, im Anschluß an ihre früheren Äußerungen zu erklären, daß sie an dem indirekten Wahlverfahren nicht unbedingt festhält, zum direkten Wahlverfahren aber nur unter der Voraussetzung überzugehen vermöge, daß zu den kraft des allgemeinen gleichen Wahlrechts in geheimer direkter Wahl gewählten Mitgliedern der Zweiten Kammer eine Anzahl durch Organe der Selbstverwaltung gewählter Abgeordneter trete. Gegen die gesetzliche Feststellung der Wahlzeit und einer Gesamt-erneuerung der Kammern bestehen keine Bedenken.“ Mündlich fügte der Minister noch hinzu, daß unter „Organe der Selbstverwaltung“ etwa die Gemeinde- und Kreisvertretungen, sowie Handels- und Gewerbekammern und etwaige landwirtschaftliche Interessenvertretungen zu verstehen seien, nicht aber Privatvereine, wie etwa der landwirtschaftliche Verein oder der Badische Bauernverein. Über das Zahlenverhältnis gab der Minister keine bestimmte Auskunft, doch deutete er an, daß

die direkt gewählten Mitglieder die Mehrheit haben sollten. Die Wahl einer Mehrzahl von Abgeordneten durch einen Bezirk, wie solche derzeit in den größeren Städten des Landes stattfänden, bezeichnete er als „nicht wünschenswert“. Die Mehrheit der Kommission erachtete diese Erklärungen für durchaus unannehmbar. Auch die Minderheit bezeichnete sie nicht als befriedigend, weil sie zu unbestimmt seien und insbesondere auch über das Verhältnis der direkt gewählten und jener durch die Organe der Selbstverwaltung ernannten Abgeordneten keine genauen Angaben enthalte.

Ihren weiteren Beratungen legte die Kommission zunächst den Antrag Wacker zugrunde. Darnach wurde Punkt 1: Die Änderung des § 33 der Verfassung, dahin lautend: „Die Zweite Kammer besteht aus Abgeordneten, welche nach Maßgabe der dieser Verfassungsurkunde beigegebenen Verteilungsliste aus allgemeinen direkten Wahlen des Volkes hervorgehen“, gegen die nationalliberalen Mitglieder angenommen. 2. Alle übrigen Punkte wurden einstimmig angenommen. Sie lauteten wie folgt:

„§ 34 der Verfassung fällt weg.

§ 35 erhält die Fassung: „Niemand kann zu gleicher Zeit beiden Kammern des Landes angehören. Kein Mitglied der Zweiten Kammer kann zum Mitglied der Ersten Kammer ernannt werden.“ Die Abänderungsvorschläge zu den §§ 36, 37, 38 und 39 entsprechen genau, wie die eben angeführten zu den §§ 33, 34 und 35 dem Zentrumsantrag vom 26. November 1896, nur daß in § 38 die Teilerneruerung gestrichen wurde.

Außerdem wurde von der Kommission bemerkt, daß unter der erwähnten Verteilungsliste weder die derzeit zu Recht bestehende, noch auch die in dem Antrag Wacker vorgeschlagene, sondern eben die jeweils auf verfassungsmäßigem Wege zustande gekommene Wahlfreieinteilung zu verstehen sei. Ferner sei im § 36 unter der Frist des Abschlusses der Wählerliste im Einklang mit § 10 der Vollzugsverordnung zur Landtagswahlordnung vom 12. Juli 1897 der 22. Tag nach der öffentlichen Auflegung gemeint.

Die Kommission beschloß, den Antrag Wacker und Gen. als „Art. I“ des Gesetzentwurfes zu betrachten und demselben zwei weitere Artikel folgen zu lassen:

„Art. II. Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 1899 in Kraft. Mit diesem Tage erlöschen die Mandate sämtlicher Abgeordneten zur Zweiten Kammer.“

„Art. III. Der § 41 der Wahlordnung erhält folgende Fassung.“

Die Wahllokale der einzelnen Wahlbezirke sind vom Gemeinde-(Stadt-)rate zu bestimmen und zugleich mit den Wahlkommissionen durch Anschlag am Rathause und durch Einrücken im amtlichen Verkin-

digungsblatt und nach Gutfinden in einem oder einigen der vorhandenen Lokalblätter bekannt zu geben.

Die Wahl findet von mittags 12 Uhr bis abends 8 Uhr statt.“

Mit Annahme dieser Anträge betrachtete die Kommission die Anträge der Abgeordneten Benedey und Gen. und Dreesbach und Gen. für erledigt. Die beiden Antragsteller hatten sich jedoch vorbehalten, dieselben nötigenfalls im Hause wieder einzubringen.

Die Verhandlungen über den Kommissionsantrag fanden in der Zweiten Kammer am 9., 10. und 11. März 1898 statt⁹⁷. In der Sitzung am 9. brachte Abgeordneter Fieser namens der nationalliberalen Partei folgenden Antrag ein:

„Die Zweite Kammer besteht aus 63 Abgeordneten der Städte und Ämter und aus 11 Abgeordneten der Kreise.

Die Abgeordneten der Städte und Ämter werden durch allgemeines, direktes, geheimes Stimmrecht der Wahlberechtigten, die Abgeordneten der Kreise in geheimer Abstimmung durch die Mitglieder der Kreisversammlung gewählt.

Diejenigen Städte, welche mehrere Abgeordnete zu wählen haben, werden in so viele Distrikte abgeteilt, als sie Abgeordnete zu wählen haben und wählt jeder dieser Distrikte einen Abgeordneten.

Soweit die Abgeordneten der Zweiten Kammer durch das direkte allgemeine Stimmrecht ernannt werden, gilt der Abgeordnete auch dann schon als gewählt, wenn er auch nur die relative Stimmenmehrheit erlangt hat.

Zur Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten der Kreise ist erforderlich, daß bei der ersten Wahl sich drei Viertel der Mitglieder der Kreisversammlung beteiligen und daß der Erwählte die absolute Majorität der Abstimmenden erhalten hat. Wird eine zweite Wahl notwendig, so genügt die Teilnahme der Mehrheit der Mitglieder der Kreisversammlung.

Diejenigen Mitglieder der Kreisversammlung, welche berechtigt sind, in die Erste Kammer zu wählen oder gewählt zu werden, sind nicht berechtigt, sich bei der Wahl zur Zweiten Kammer zu beteiligen, und werden bei der Entscheidung der Frage, ob die erforderliche Zahl der Abstimmenden erschienen und ob die absolute Mehrheit der Gewählten vorhanden ist, nicht berechnet.

An Stelle der teilweisen Erneuerung der Wahlen zur Zweiten Kammer alle zwei Jahre tritt die vollständige Erneuerung alle vier Jahre.

Die Einteilung der Wahlbezirke der Ämter erfolgt durch ein besonderes Gesetz, wodurch diese Wahlbezirke unter vorzugsweiser Berücksichtigung ihrer historischen Entwicklung und Zusammengehörigkeit nach möglichst gleicher Bevölkerungszahl zusammengesetzt sind.“

⁹⁷ 50., 51. und 52. Sitzung der Zweiten Kammer.

Zur Beratung dieses Antrags durch die Kommission wurde die öffentliche Sitzung auf kurze Zeit unterbrochen. Nach Wiedereröffnung der Vollsitzung teilte der Berichterstatter mit, daß die Mehrheit der Kommission den Antrag Fieser für unannehmbar erklärt habe. Auch die Einteilung der Städte in einzelne Wahlbezirke erscheine ihr nicht wünschenswert, die relative Mehrheit habe keinen Anklang gefunden, doch werde man wegen dieser beiden Vorschläge die Wahlreform nicht scheitern lassen.

In der Aussprache berief sich Eisenlohr auf seine frühere Erklärung; ebenso wiederholte er, daß der Antrag Fieser die Möglichkeit einer Verständigung biete. Auch die Parteien brachten früher geäußerte Gründe und Gegengründe wieder vor. Ausdrücklich erklärten die beiden konservativen Abgeordneten Stockhorner und Kirchenbauer, daß sie für den nationalliberalen Antrag stimmen würden. Im weiteren Verlaufe der Aussprache erkannte Abgeordneter Wacker zwar an, „daß das Ministerium des Innern keinen fleißigeren und in mancher Beziehung talentvolleren Händen anvertraut werden könnte, als denen des jetzigen Inhabers“, richtete aber gegen die politische Haltung Eisenlohrs scharfe Angriffe. Er brachte sodann folgenden Antrag ein: „Hohe Kammer wolle zu Protokoll nehmen: In Erwägung, daß zweifellos die große Mehrheit des Volkes die Einführung des direkten Wahlrechts wünsche, sowie in Erwägung, daß auch die Mehrheit der Zweiten Kammer sich wiederholt in gleichem Sinne ausgesprochen habe, ferner in Erwägung dessen, daß die Großh. Regierung sich diesem Wunsche gegenüber ablehnend verhalte und daß namentlich das Ministerium hinter einer Partei stehe, welche die ausgesprochene Mehrheit des Volkes gegen sich hat, spricht die Zweite Kammer ihr Bedauern über die Stellungnahme der Großh. Regierung in der Wahlrechtsfrage aus und wünscht, daß die Regierung dem Verlangen des Volkes nach Einführung des direkten Wahlrechts entgegenkomme und daß, wie die Regierung in ihrer Gesamtheit, so auch der einzelne Ressortminister über den Parteien stehe.“ Von seiten der sozialdemokratischen Fraktion wurde beantragt: statt der Worte: „spricht ihr Bedauern aus“, zu setzen: „spricht ihre entschiedene Mißbilligung aus“.

Die Schlußabstimmung am 11. März hatte folgendes Ergebnis: Der Antrag Fieser wurde mit 33 gegen 24 Stimmen abgelehnt, dagegen Art. I und II des Kommissionsantrags mit 32 gegen 25 Stimmen angenommen. Art. III fand einstimmige Genehmigung. Da für die beiden ersten Artikel die verfassungsmäßige Zweidrittelmehrheit nicht erlangt worden war, so waren auch diese abgelehnt. Somit blieb allein der Art. III bestehen. Der sozialdemokratische Unterantrag zu der Protokollerklärung Wackers wurde gegen 7 Stimmen abgelehnt, der Hauptantrag dagegen mit 32 gegen 25 Stimmen angenommen. Die Genehmigung dieses Mißtrauensvotums durch die Mehrheit der Zweiten Kammer hat begreiflicherweise nach unserer Verfassung, die keine parlamentarische Regierung kennt, keine weiteren Folgen gehabt. Auch

die Annahme des schärferen Antrags der Sozialdemokratie hätte weder eine ganze, noch eine teilweise Ministerkrisis hervorgerufen.

Der einzig übrig gebliebene Artikel ging nunmehr an die Erste Kammer. Die dort eingesetzte Kommission beschränkte sich indessen nicht auf die Beratung desselben, wozu sie formell berechtigt gewesen wäre, sondern unterzog die ganze Wahlrechtsfrage einer eingehenden Prüfung. Die Kommission sprach sich dahin aus⁹⁸, daß die direkte Wahl von einem erheblichen Teil des Volkes gewünscht werde. Das indirekte System erfülle den Gedanken, der ihm ursprünglich zugrunde gelegen habe, daß die tüchtigsten Männer im Volk zu Wahlmännern gewählt werden und diese den Abgeordneten bestimmen sollten, durchaus nicht mehr. Die Wahlmänner seien zu Parteidelegierten geworden. Damit habe das indirekte System einen großen Teil der Vorteile, die es bei vernünftiger Handhabung gewähren könnte, eingebüßt. Die Kommission glaube daher nicht, daß an demselben unter allen Umständen festzuhalten sei. Aber sie könne sich auch nicht für eine einfache Ersetzung des jetzt bestehenden indirekten durch das direkte Wahlrecht aussprechen. Die Erfahrungen mit dem Reichstagswahlrecht seien nicht durchweg erfreulich. Die Gefahr sei vorhanden, daß demagogische Bestrebungen aller Art die Oberhand gewännen und daß eine ausschließliche Herrschaft der großen Masse begründet werde. Es müsse daher als die Aufgabe einer umsichtigen Politik bezeichnet werden, dafür zu sorgen, daß diejenigen Elemente im Staate, die sich durch hervorragende öffentliche Leistungen, durch politische Einsicht und Tüchtigkeit auszeichneten, nicht zu sehr in den Hintergrund gedrängt würden. Die Organe der Selbstverwaltung seien dazu befähigt. Doch solle man die Bestimmungen nicht nach dem Antrag Dieser treffen, denn dadurch würde die Politik in die Kreisversammlung getragen. Man könnte den Kreis zu Wahlbezirken machen, in denen Vertreter der Gemeinden, die Bezirksräte, die Mitglieder der Handels- und Gewerbekammern und der landwirtschaftlichen Interessenvertretungen das Wahlkollegium zu bilden hätten. Man würde damit tüchtige, mit den Bedürfnissen des Staates vertraute Abgeordnete gewinnen. Natürlich müßte die Zahl der Mitglieder der Zweiten Kammer vermehrt werden. Auch die Frage der Minderheitsvertretung sei berührt worden, aber in dieser Hinsicht sei die Kommission zu keinem bestimmten Ergebnis gelangt. Dagegen habe man die Gesanterneuerung allseitig als Verbesserung anerkannt. Auch über die Wahlpflicht⁹⁹ sei gesprochen worden, aber die Kommission stelle keinen Antrag, da die praktische Durchführung große Schwierigkeiten bereite. Endlich habe die Kommission auch die Reform der Ersten Kammer in

⁹⁸ Kommissionsbericht durch Geh. Hofrat Dr. Georg Meyer, Beilage 174 zur 14. Sitzung der Ersten Kammer vom 29. April 1898.

⁹⁹ Vgl. über Wahlpflicht Georg Meyer: „Parlamentarisches Wahlrecht“, S. 653 bis 660. Der Verfasser hält die Einführung der Wahlpflicht an sich für unbedenklich, aber die praktische Durchführung für sehr schwierig und den Erfolg, den sich die Anhänger von dieser Maßregel versprechen, nicht für groß.

den Bereich ihrer Beratung gezogen und dabei die Erweiterung ihres Budgetrechts geprüft. Es wurde darauf hingewiesen, daß die Ersten Kammern in Sachsen und Bayern in dieser Beziehung der Zweiten Kammer völlig gleichberechtigt wären. Die Kommission stellte schließlich folgenden Antrag: „Hohe Erste Kammer wolle beschließen:

I. Den Gesetzentwurf, die Wahlen der Abgeordneten zur Zweiten Kammer der Ständeversammlung betreffend, anzunehmen;

II. zu erklären:

1. die Erste Kammer ist gegen die einfache Ersetzung des jetzt bestehenden indirekten durch das direkte Wahlrecht.

2. Sie ist aber bereit, der Einführung des direkten Wahlrechts zuzustimmen, wenn Garantien geboten werden, daß auch künftighin die durch politische Einsicht und Tüchtigkeit hervorragenden Elemente des Staatslebens eine entsprechende Berücksichtigung finden.

3. Als solche Garantien betrachtet sie in erster Linie die Ergänzung der Zweiten Kammer durch Abgeordnete, welche von Organen der Selbstverwaltung gewählt werden. Außerdem hält sie eine Reform der Ersten Kammer hinsichtlich ihrer Zusammensetzung und staatsrechtlichen Stellung für geboten.

III. Großh. Regierung zu ersuchen, dem Landtage einen auf dieser Grundlage beruhenden Gesetzentwurf vorzulegen.“

In der Aussprache des Hauses¹⁰⁰ erklärt sich Freiherr von Müdt für einen Zensus, nicht des Vermögens, sondern der Leistungen und der Bildung. Freiherr Ferdinand von Bodman sprach sich für eine Vertretung der Organe der Selbstverwaltung aus, aber nicht der Städte, denn städtische Interessen seien schon genügend vertreten. Minister Eisenlohr kam auf die früheren Erklärungen zurück, die er namens der Regierung in der Zweiten Kammer abgegeben hatte. Außerdem hob er hervor, daß ihm der Vorschlag der Kommission auf Erweiterung des Budgetrechts verständlich sei. Es könne recht vorteilhaft sein, wenn eine zweimalige Prüfung des Budgets stattfinde. Indessen werde vielleicht eine Verständigung mit dem anderen Hause sehr erschwert, wenn diese Frage aufgeworfen würde. Da sich nunmehr beide Kammern für die direkte Wahl erklärten, denn die Genehmigung des Kommissionsantrags sei zu erwarten, betrachte es die Regierung als ihre Pflicht, mit einem bestimmten Projekt in dem nächsten Landtage hervorzutreten. Aber die Zweite Kammer müsse Zugeständnisse machen. Die Regierung halte die Bildung einer reinen Volkskammer mit dem direkten Verfahren nicht für zulässig. Freiherr Franz von Bodman wünschte ebenfalls Garantien, suchte sie jedoch in einer anderen Zusammensetzung und erweiterten Befugnissen der Ersten Kammer. Für die beste Garantie hielt er, wenn sich die beiden großen Parteien, die sich zur Auf-

¹⁰⁰ 15. Sitzung der Ersten Kammer vom 7. Mai 1898.

gabe machten, Christentum und Monarchie zu schirmen, verständigten. Auch die Regierung könne viel dazu tun. Sonst, wenn sich das Zentrum und Nationalliberale weiter, wie bisher, befähdeten, könne es heißen: *Duobus certantibus tertius gaudet.*“ Von dieser Verständigung war man damals freilich weiter entfernt als je. Auch Abgeordneter Fieser hat einmal diesen Gedanken, den Freiherr von Bodman aussprach, gestreift. Es werde einmal die Zeit kommen, so äußerte sich Herr Fieser, wo die Parteien, die sich jetzt mit untergeordneten Streitigkeiten befäheten, zusammengehen werden, um Front zu machen gegen die anwachsende Sozialdemokratie¹⁰¹. Daß nach wenigen Jahren gerade die entgegengesetzte Frontstellung beliebt wurde, hat Herr Fieser nicht mehr erlebt.

Der Kommissionsantrag wurde angenommen. Der frühere Artikel III der Zweiten Kammer wurde in dem oben erwähnten Wortlaut als Gesetz vom 24. Juni 1898 veröffentlicht¹⁰².

Da die Regierung bis dahin dem Beschluß auf Neueinteilung der Wahlkreise keine Folge gegeben hatte, brachte das Zentrum 1899 den 1896 vorgelegten Antrag auf anderweitige Einteilung der Wahlkreise in etwas abgeänderter Form wieder ein. Die Städtevorrechte sollten erhalten bleiben, aber infolge der eingetretenen Vermehrung der Bevölkerung sollte Mannheim 5, Karlsruhe 4 Abgeordnete erhalten. In der Kommission beschloß man, daß auch Freiburg ein Abgeordneter mehr gegeben werden solle, so daß künftig 24 städtische statt bisher 20 und unter Zugrundelegung der Durchschnittsziffer von 25 000 Einwohnern für die ländlichen Bezirke 52 ländliche Abgeordnete gewählt worden wären. Die Zweite Kammer würde demnach im ganzen 76 statt 63 Mitglieder gezählt haben, dagegen hielt die Kommission eine weitere Ausdehnung der Städtevorrechte nicht für empfehlend und lehnte den Vorschlag, der Stadt Weinheim eine besondere Vertretung einzuräumen, wiederum ab.

In dem Zentrumsantrag war darauf hingewiesen worden, daß bei der Einteilung von 1870 die ländlichen Bezirke 1 249 411 Einwohner zählten, also für die 43 Bezirke durchschnittlich 29 056. Abweichungen der Durchschnittsziffer seien freilich unvermeidlich gewesen. Doch hätten sie auf ein gewisses Maß beschränkt bleiben sollen. Aber gerade nach dieser Richtung habe die Einteilung 1870 die größten Mängel gezeigt, „die man unschwer hätte vermeiden können“. Den in den letzten Worten liegenden Tadel hatte Herr Wacker schon 1889 in einer seiner Schriften deutlicher und weit schärfer ausgesprochen. Er sagt dort u. a.: „Die 43 sogenannten ländlichen Bezirke haben im Jahre 1870 durch Sollys Wahlkreisgeometrie ihre Zusammensetzung erhalten. Soweit es möglich war, wurde in der Regel eine Vermengung katholischer und protestantischer Gemeinden vorgenommen, um es den Katholiken un-

¹⁰¹ 26. Sitzung der Zweiten Kammer vom 14. Januar 1896.

¹⁰² Gesetz- und Verordnungsblatt XX vom 18. Juli 1898, S. 353.

möglich zu machen oder tunlichst zu erschweren, einen eigenen Kandidaten durchzubringen¹⁰³." In einer anderen Stelle dieser Schrift spricht Herr Wacker davon, daß die Zweidrittelmehrheit der katholischen Bevölkerung des Landes durch das Wahlsystem „und ganz besonders durch die Jollysche Wahlkreisgeometrie zur unbedingten Minderheit herabgedrückt worden sei¹⁰⁴. Der Verfasser kommt dabei, wie man sieht, zu ähnlichen Schlußfolgerungen, wie sie schon in der oben angeführten Schrift des Jahres 1841 gegen Nebenius vorgebracht worden waren.

Die Kommission erzielte auch jetzt wieder keine einmütige Beschlußfassung. Gegen die nationalliberalen Mitglieder schlug sie folgende Entschliezung vor:

„I. Die bisherigen Städteprivilegien sollen mit der Maßgabe fortbestehen, daß den Städten Freiburg 3, Karlsruhe 4 und Mannheim 5 Abgeordnetenitze zufallen.

II. Das übrige Land ist auf der Grundlage des beigeschlossenen Entwurfs in 52 Bezirke einzuteilen mit der Durchschnittsziffer von 25 000 Einwohnern.

III. Es ist eine Änderung des Wahlgesetzes in der Richtung ins Auge zu fassen, daß die selbständigen kleineren Gemeinden mit weniger als 200 Einwohnern für sich einen Wahlmann wählen dürfen und den überschüssigen über je 200 Einwohner ein Wahlmann zugewiesen wird, sobald dieselben 100 erreicht, resp. überschritten haben.“

In der Vollsitzung der Zweiten Kammer¹⁰⁵ erklärte Abg. Zieser: Die nationalliberale Partei hält es nicht für angebracht, die Frage der Wahlkreiseinteilung zu beraten und zu beschließen, zumal da die Regierung zugesagt hat, auf dem nächsten Landtage eine Vorlage über Änderung der Verfassung einzubringen. Der nächste Landtag habe dann Gelegenheit, über direkte Wahl und Wahlkreiseinteilung zu beraten. Die Partei beharre ferner auf dem Standpunkt, daß zu den direkt zu wählenden Abgeordneten noch eine Anzahl Vertreter korporativer Vertretungen (Kreise, Gemeinden) hinzuzuwählen seien. Minister Eisenlohr erklärte: Ich habe bereits in der Ersten Kammer und in der Kommission der Zweiten zugesagt, daß die Regierung eine Vorlage über direkte Wahl „unter den nötigen Vorsichtsmaßregeln“ einbringen wird. Diese Vorlage bedingt aber eine vollständige Änderung der gegenwärtigen Wahlkreiseinteilung und es ist deshalb ausgeschlossen, daß wir jetzt in eine Beratung über die Regelung der Wahlkreiseinteilung unter Beibehaltung des indirekten Verfahrens eintreten, da doch zuerst die andere Frage entschieden werden muß, ob die Reform, die die Regierung vorschlägt, Aussicht auf eine Verständigung bietet: „Ich erkenne an, daß

¹⁰³ Theodor Wacker: „Die Zentrumsparthei, deren Lage und Aussichten bei den Landtagswahlen in Baden, S. 7.

¹⁰⁴ Derselbe a. a. O. S. 21.

¹⁰⁵ 145. Sitzung der Zweiten Kammer vom 8. April 1899.

Gründe vorliegen, die gegenwärtige Wahlkreiseinteilung einer Änderung zu unterziehen.“ Der Kommissionsantrag wurde von der Zweiten Kammer gegen die Stimmen der nationalliberalen Fraktion und des konservativen Abgeordneten Kirchenbauer angenommen.

Dem nächsten Landtage legte die Regierung zwar keinen Gesetzentwurf über die Änderung des bestehenden Wahlsystems vor, wie man nach der Erklärung Eisenlohrs hätte vermuten können. Aber in der Thronrede, mit der Staatsminister Dr. Koff die Ständeversammlung im Auftrag des Großherzogs am 23. November 1899¹⁰⁶ eröffnete, wurde die Vorlage einer Denkschrift angekündigt. Aus dem betreffenden Abschnitt der Thronrede ging hervor, daß die Regierung an ihrer bisherigen Auffassung der Wahlreform festhielt. Dort wurde mitgeteilt: „Die Großh. Regierung wird den Kammern eine Denkschrift unterbreiten, worin sie ihre Anschauungen eingehend darlegte. Bei positiver Arbeit kann auf diese Weise eine Grundlage gewonnen werden, auf der die vielfach gewünschte Einführung der direkten Wahl unbedenklicher wird. Es ließe sich erreichen, daß nicht nur Kopfzahl der Wähler die richtige Beachtung fände, sondern auch Kreise der Bevölkerung berücksichtigt würden, die das Leben des Staats durch ihre Arbeit für das öffentliche Wohl in korporativem Verband fördern und bereichern. Dadurch wäre die Gewähr gegeben, daß die Verfassung unseres Landes, auf dem unverrückbaren Grunde der konstitutionellen Monarchie ruhend, zugleich in fruchtbarer Weise fortgebildet werden könnte.“

Mit der Übersendung der Denkschrift richtete das Ministerium an den Präsidenten der Zweiten Kammer ein Schreiben¹⁰⁷, wonach der Großherzog bestimmt habe, daß die „anliegende Denkschrift, betreffend die Zusammensetzung der Ständeversammlung, den beiden Kammern der Landstände zur Beratung vorgelegt werde.“ Nach einem kurzen Überblick über das Wahlrecht, wie es die Verfassung von 1818 vorgeschrieben, und über die seitdem durchgeführten oder vorgeschlagenen Änderungen heißt es in der Denkschrift¹⁰⁸: „Es ist allerdings nicht zu verkennen, daß die Entwicklung der Parteiverhältnisse und die damit in Verbindung stehende, bis zum Übermaß gesteigerte Agitation vor den Landtagswahlen jene Vorteile der indirekten Wahl in neuerer Zeit beeinträchtigt, und auch die Großh. Regierung könne einräumen, daß den Garantien, welche das indirekte Wahlverfahren lange Jahre hindurch bot, jetzt vielleicht ein geringeres Gewicht beigelegt werden darf.“

¹⁰⁶ Daß bei der Eröffnung des Landtags 1899 noch nicht sieben Monate verflossen waren, seitdem der vorhergehende geschlossen worden war, erklärt sich aus der großen Anzahl wichtiger Vorlagen, darunter die Einführungsgesetze zum Bürgerlichen Gesetzbuche, die jene Tagung zu erlebigen hatte. Der Landtag 1897 war am 23. November 1897 eröffnet und am 15. Juli 1898 vertagt worden. Seine Wiedereinberufung erfolgte auf den 5. Dezember 1898. Geschlossen wurde er am 12. Mai 1899. Am 23. November 1899 trat dann, wie oben erwähnt, der Landtag 1899/1900 zusammen.

¹⁰⁷ 6. Sitzung der Zweiten Kammer am 2. Dezember 1899.

¹⁰⁸ Denkschrift, Die Zusammensetzung der Ständeversammlung betreffend, S. 10/11.

Die Regierung erklärte sich dann bereit, ihre Bedenken gegen den Übergang zur direkten Wahl zurücktreten zu lassen, „allerdings nur unter der Voraussetzung, daß in anderer Weise jener Schutz gegen die mit dem allgemeinen direkten Wahlrecht verbundene Gefahr des Überwiegens der großen Masse geschaffen“ werde. Sie fand diesen Schutz auch jetzt wieder darin, daß neben den auf Grund des allgemeinen gleichen Stimmrechts in geheimer und direkter Wahl gewählten Abgeordneten eine Anzahl Vertreter nur von denjenigen Staatsbürgern gewählt würden, die durch ihre Betätigung in den Selbstverwaltungsorganen des Landes nähere Einsicht in die öffentlichen Geschäfte gewonnen hätten. Dieses besondere Wahlrecht stehe keineswegs im Widerspruch mit dem Prinzip des allgemeinen und gleichen Wahlrechts, denn dieses könne vernünftigerweise nicht dahin ausgelegt werden, daß die gesamte Volksvertretung aus allgemeinen und gleichen Wahlen hervorgehe, da bei einer solchen Auslegung auch für die Erste Kammer kein Platz mehr wäre. Die Denkschrift übersah, daß nicht wenige Politiker, und zwar nicht bloß die radikalsten Elemente, diesen Grund nicht gelten lassen, weil sie Anhänger des Einkammersystems sind. Weit bedenklicher ist, daß die Denkschrift zur Verteidigung ihres Vorschlags Beispiele heranzieht, die sich entweder auf das Einkammersystem oder auf Oberhäuser oder auf den Ausnahmezustand von Elsaß-Lothringen beziehen, und deshalb zu der vorliegenden Frage durchaus nicht paßten, was ihr auch von den oppositionellen Parteien in der Kammer entgegengehalten wurde. Ganz unerfindlich ist es, wie die Denkschrift zur Stütze ihrer Ansicht die Zusammenfassung der Preussischen Provinzialvertretung nennen konnte. Von ungleich größerem Gewicht ist der Hinweis auf Schäffle, der ausführt, „daß die Völker mehr sind als das Aggregat, der nach heutigen Gesellschaftszuständen durch die erwachsenen Männer zu vertretenden Elementargruppen der Volksgemeinschaft, daß die Völker politisch weiter auch ein Ganzes von beruflichen und kommunalen Körperschaften darstellen, die zur Vertretung durch Körperschaftswahl ebenso berufen sind, wie durch das allgemeine Wahlrecht aller erwachsenen Männer der Elementargruppen mit allen in diesen Gruppen lebenden Interessen zur Vertretung gelangen“¹⁰⁹.

Die Denkschrift schlägt sodann vor, daß die 11 Kreise die Wahlbezirke für die Wahl der von den Selbstverwaltungsorganen zu bezeichnenden Abgeordneten zur Zweiten Kammer bilden sollten und zwar sollte in jedem dieser Bezirke ein Abgeordneter durch ein Wahlkollegium ernannt werden, dem die daselbst wohnhaften Mitglieder des Reichstags, des Landtags, der Kreisversammlung, der Kreissonderausschüsse, der Bezirksräte, der Handelskammern, der Handwerkskammern, des Vorstands der Anwaltskammer und anderer durch Gesetz bezeichneter Organe der Selbstverwaltung, ferner die Mitglieder

¹⁰⁹ Denkschrift S. 13. Erwähnt ist dort Schäffle: „Deutsche Kunst- und Zeitfragen“ 1894, S. 136 ff. und Neue Folge 1895, S. 54 ff.

der Gemeinderäte und des Stadtverordnetenvorstands der Städte mit über 10 000 Einwohnern, sowie die Bürgermeister der Gemeinden mit über 2000 Einwohnern anzugehören hätten. Außerdem sollte jede der bisher bevorrechteten Städte und die Stadt Weinheim einen von den Mitgliedern des Bürgerausschusses, die die badische Staatsangehörigkeit besäßen, zu wählenden Abgeordneten erhalten. Im übrigen seien die bisherigen Städtevorrechte wenigstens in diesem beschränkten Umfange aufrecht zu erhalten. Man hätte somit 14 Städtevertreter und 11 der Selbstverwaltungsorgane. Für die allgemeinen Wahlen könnte das Land in 50 Wahlbezirke eingeteilt werden, so daß die Zweite Kammer künftig 75 Mitglieder zählen würde. Dabei solle der bisherige Ausschluß der Mitglieder der Ersten Kammer und der Grundherren von der Wahl zur Zweiten Kammer wegfallen und nur bestimmt werden, daß niemand gleichzeitig beiden Häusern angehören könne. Endlich wurde die relative Mehrheit im ersten Wahlgang für genügend erachtet, wenn der Gewählte mindestens $\frac{1}{3}$ aller abgegebenen Stimmen erhalten habe, auch der Gesamterneuerung vor der Teilerneuerung der Vorzug gegeben.

Des weiteren sprach die Denkschrift von den früheren Anregungen und Anträgen, die auf eine anderweitige Zusammensetzung oder auf eine Änderung der staatsrechtlichen Stellung der Ersten Kammer abzielten. Die Regierung glaubte unter gewissen Voraussetzungen den Standesherrn ein Stellvertretungsrecht einzuräumen. Bedenken blieben aber, ein solches Recht auch den geistlichen Mitgliedern zuzugestehen. Die erwünschte und gebotene Verstärkung der Ersten Kammer lasse sich zunächst aus der Großindustrie und dem Großkapital gewinnen. Eine derartige Vertretung würde zweckmäßig auf die Handelskammern aufgebaut. Dagegen finde der Großgrundbesitz schon jetzt durch die Standesherrn eine Vertretung. Die früher aufgeworfene Frage, ob nicht neben den Standes- und Grundherren noch ein Großgrundbesitzerstand von Bedeutung im Lande vorhanden sei, aus dem eine Vertretung für die Erste Kammer zu entnehmen wäre, sei nach den hierüber angestellten Erhebungen zu verneinen. Ebenjowenig könnten Vertreter der Landwirtschaft berufen werden, wenigstens nicht, solange für diese Vertretung nicht eine gesetzliche Grundlage geschaffen sei. Die Vertretung der großen Städte dagegen könne man dahin regeln, daß die vom Großherzog zu ernennenden Mitglieder von 8 auf 10 erhöht würden, unter denen sich zwei Oberbürgermeister befinden müßten. Die Technische Hochschule sollte gleich den beiden Universitäten einen Abgeordneten in die Erste Kammer entsenden dürfen. Endlich werde man die erbliche Landstandtschaft nicht mehr wie bisher an die gleichzeitige Verleihung der Würde des hohen Adels knüpfen und von dem Besitz eines Stamm- oder Lehensgutes im Anschlag mindestens einer Million Mark statt wie bisher 300 000 Gulden abhängig machen. Die Zahl der durch Wahl und Ernennung berufenen Mitglieder würde sich somit auf 24 statt wie bisher auf 18 belaufen.

Gewichtige Bedenken sprächen bei uns gegen eine Erweiterung des Budgetrechts der Ersten Kammer. Die Denkschrift erinnert daran, daß sich auch Nebenius im Jahre 1837 in jenem Sondergutachten dagegen ausgesprochen habe. Übrigens habe sich trotz der Vorschriften der §§ 60 und 61 die Mitwirkung der Ersten Kammer bei Beratung des Voranschlags und anderen Finanzgesetzen keineswegs als eine Form ohne Inhalt erwiesen. Schließlich kam die Denkschrift zu folgendem Ergebnis in diesem Punkte: „Zur Klarstellung dieser wichtigen Gesetzesvorschrift könnte dienlich erscheinen, in § 60 Verfassungsurkunde statt „die Finanzen betreffende Gesetzesentwurf“ zu setzen, „Gesetzesentwurf, durch welchen Einnahmen oder Ausgaben bewilligt werden sollen“, so daß nicht nur das Auslagengesetz (Finanzgesetz), § 54 Verf.-Urk., einschließlich des Staatsbudgets, sondern auch alle Gesetze, welche die Erhebung von Abgaben und Gebühren, sowie die Aufnahme und Rückzahlung von Anlehen vorschreiben, nicht aber auch Gesetze, welche in ihrem Vollzug einer besonderen ständischen Genehmigung bedürftige Einnahmen oder Ausgaben für die Staatskasse zur Folge haben, künftig unter die Vorschrift des § 60 fallen würden.“¹¹⁰ Inwieweit diese Anregung in der Reform der Verfassung im Jahre 1904 verwirklicht wurde, wird unten zu erwähnen sein.

Außer der Denkschrift lag der Zweiten Kammer zu Beginn der Tagung zunächst ein Antrag der Abgeordneten Wacker und Gen. vor¹¹¹, der die Ersetzung des indirekten Wahlrechts durch das direkte verlangte. Die Zahl der Sitze solle nicht durch die Verfassung festgelegt, sondern durch einfaches Gesetz bestimmt werden, welches letzteres eine Revision nach bestimmten Zeitfristen vorzusehen habe. An Stelle der hälftigen Erneuerung nach 2 Jahren solle Gesamterneuerung alle 4 Jahre treten, doch erklärten die Antragsteller auch hier wieder, daß sie mit der hälftigen Erneuerung einverstanden sein könnten. Außerdem brachten die Abgeordneten Dreesbach und Gen., denen sich drei Mitglieder der demokratischen Partei anschlossen, zwei Anträge¹¹² ein. Der erste Antrag verlangte Abänderung der Verfassungsurkunde durch Beseitigung der indirekten Wahl, Wegfall des Unterschieds zwischen Städten und Ämtern, Festsetzung der Wahlfähigkeit auf das vollendete 21. und der Wahlbarkeit auf das vollendete 25. Lebensjahr, Einführung der vierjährigen Gesamterneuerung. Der zweite Antrag erstrebte eine andere Fassung der §§ 34 bis 74 der Landtagswahlordnung. Das Großherzogtum solle in vier Wahlbezirke eingeteilt werden (Seckreis, Oberrheinkreis, Mittelrheinkreis, Unterrheinkreis), in denen die Wahl der Abgeordneten nach dem Grundsatze der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen und die Zahl derselben mindestens zwei Monate vor der Wahl durch das Ministerium des Innern festzusetzen sei. Bei der Berechnung seien nur die Zahlen

¹¹⁰ Denkschrift S. 28.

¹¹¹ 3. Sitzung der Zweiten Kammer vom 27. November 1899.

¹¹² 9. Sitzung der Zweiten Kammer vom 7. Dezember 1899.

der Wahlberechtigten in den ständigen Wählerlisten maßgebend. In der Begründung dieses Antrags wurde u. a. bemerkt: 1. „Die Wahlen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfüllen eine Forderung der Gerechtigkeit und erst das Proporzsystem macht das allgemeine, gleiche Wahlrecht auch in der Wirkung zu einem solchen.“ 2. „Die erwählten Abgeordneten vertreten nur ihre Partei, da Wahlkompromisse bei den Verhältniswahlen wegfallen.“ 3. Das Gesamtniveau der Volksvertretung wird dadurch gehoben.“ 4. „Das Proportionalwahlssystem ermöglicht außer der Vertretung politischer Parteien auch die Vertretung wirtschaftlicher, städtischer, ständischer und sonstiger Interessen; auf die Wahrung der Interessen dieser Gruppen legt gerade die Großh. Regierung bekanntlich viel Wert.“ 5. „Die Wahlgeschäfte erledigen sich in weit einfacherer und in weniger aufregender Weise als nach jedem anderen System.“ 6. „Stichwahlen, Nachwahlen und Ersatzwahlen fallen weg.“ 7. „Wahlanfechtungsgründe werden weniger als bei jedem anderen Verfahren vorkommen.“

Die Denkschrift, sowie die drei Anträge wurden an eine Kommission verwiesen. Nach dem Berichte, den der Abgeordnete Heimbürger erstattete¹¹³, war die Kommission zur Beratung der ihr übertragenen Aufgaben erstmals am 6. Februar 1900 zusammengetreten. Während die Mehrheit der Kommission, wie bisher die oppositionellen Parteien, die Einführung des direkten Stimmrechts ohne jede andere Veränderung, sei es mit, sei es ohne Verhältniswahl, zu empfehlen geneigt war, gab die Minderheit ihre Zustimmung nur unter der Voraussetzung, daß

1. die Städte, die mehr als einen Abgeordneten zu wählen hätten, in einzelne Wahlbezirke eingeteilt würden,

2. neben den direkt gewählten Vertretern sieben Abgeordnete in die Zweite Kammer von den das badische Staatsbürgerrecht besitzenden Mitgliedern der Bürgerausschüsse der 5 größten Städte des Großherzogtums gewählt würden.

Punkt 2 bezeichnete die Mehrheit der Kommission für unannehmbar. Auch gegen die Einteilung der Städte (Punkt 1) erhob sie gewichtige Bedenken. Die äußeren Stadtteile wüchsen rasch, während die inneren ziemlich konstant blieben. Dadurch würden sich bald sehr große Unterschiede in der Wählerzahl bei den städtischen Wahlkreisen ergeben. Um aber Entgegenkommen zu zeigen, schlug die Mehrheit vor, in den Städten mit 2 Abgeordneten je 2 Bezirke zu bilden, in den übrigen die Verhältniswahl einzuführen. In den Beratungen der Kommission trat eine Pause ein. Die Minderheit beriet sich mit ihren Parteifreunden und gab darauf in der nächsten Kommissions-sitzung am 31. Mai folgende erweiterte Erklärung ab: „Die national-liberale Partei stimmt der Einführung des direkten Landtagswahlrechts zu, falls

¹¹³ Beilage zum Protokoll der 104. Sitzung der Zweiten Kammer vom 28. Juni 1900.
Goldschmit, Verfassungsurkunde.

1. die Städte, welche mehrere Abgeordnete direkt zu wählen haben, in Wahlbezirke eingeteilt werden, in denen je ein Abgeordneter gewählt wird,

2. bei der Wahl die relative Mehrheit im ersten Wahlgang für genügend erklärt wird, vorausgesetzt, daß der Gewählte mindestens ein Drittel aller abgegebenen Stimmen erhalten hat,

3. alle 4 Jahre eine Integralerneuerung der Kammer stattfindet,

4. eine Reform der Ersten Kammer im Rahmen der in der Denkschrift gemachten Vorschläge erfolgt und

5. den direkt zu wählenden Abgeordneten, deren Zahl 63 zu betragen hätte, 7 Abgeordnete hinzutreten, welche von den die badische Staatsangehörigkeit besitzenden Mitgliedern der Bürgerausschüsse der 5 größten Städte des Landes im Wege geheimer Abstimmung gewählt werden.“

Nach dieser Erklärung war an eine Verständigung der Mehrheit mit der Minderheit nicht zu denken. Die Kommission beschränkte sich daher auf Mehrheitsbeschlüsse. In erster Linie empfahl sie die Einführung des direkten Wahlrechts nach Maßgabe des Reichstagswahlrechts mit der Bestimmung, daß die Städte, die mehr als einen Abgeordneten zu wählen hätten, nicht in Einzelwahlbezirke eingeteilt würden, sondern alle ihre Abgeordneten in gleichem Wahlgange wählen sollten. In zweiter Linie schlug sie die Einführung der Verhältniswahlen auf Grundlage des Gesetzentwurfs der Abgeordneten Dreesbach und Gen. vor. Die Vorschläge der Denkschrift bezeichnete die Mehrheit für durchaus unannehmbar. In Bezug auf die Erste Kammer dagegen erklärte sie, daß sie eine Reform derselben nicht von der Hand weise, vielmehr die Reformbedürftigkeit des anderen Hauses anerkenne. Sie willige in eine Vermehrung der Mitgliederzahl der Ersten Kammer unter der Voraussetzung ein, daß dadurch das Stimmenverhältnis beider Häuser keine wesentliche Änderung erfahre, lehne jedoch in Übereinstimmung mit der Regierung eine Änderung des Budgetrechts zugunsten der Ersten Kammer ab.

Über die Einteilung der Wahlkreise lagen der Kommission vier Anträge vor. In der Vollsitzung der Zweiten Kammer war am 25. Mai ein Antrag Wacker und Gen.¹¹⁴ eingebracht worden, der der Kommission zur Beratung überwiesen wurde. Er entsprach dem Antrag, der auf dem vorhergehenden Landtag eingebracht und in der Kommission durchberaten worden war. Es war jener Entwurf der 24 städtische und 52 ländliche Abgeordnete vorsah unter Zugrundelegung einer Durchschnittsziffer der Bevölkerung von 25 000 Einwohnern für die Wahlkreise. Alle 25 Jahre sollte eine Neueinteilung der Kreise erfolgen. Am 2. Juni ließ die nationalliberale Partei in der Kammer einen Vorschlag¹¹⁵ ver-

¹¹⁴ 83. Sitzung der Zweiten Kammer vom 25. Mai 1900, viertes Beilageheft, S. 647 ff.

¹¹⁵ Sitzung der Zweiten Kammer vom 2. Juni 1900, viertes Beilageheft, S. 728 ff.

teilen, der im Einvernehmen mit der Regierung ausgearbeitet worden sei. Auch dieser Vorschlag wurde an die Verfassungskommission verwiesen. Er sah 24 städtische und 44 in ländlichen Bezirken durch direkte Stimmabgabe gewählte Abgeordnete vor und legte bei der Abgrenzung der Einzelwahlbezirke eine Durchschnittsziffer von 30 000 Seelen zugrunde. Eine Verständigung schien möglich. Zwischen Mehrheit und Minderheit war nur über die Frage, ob Einzelwahlbezirke in den größeren Städten gebildet oder ob die Wahl aller in diesen Städten zu bezeichnenden Abgeordneten in einem Wahlgang erfolgen solle, keine Einigung erzielt worden. Der Antrag der Nationalliberalen wurde indessen in der Kommission nicht vollständig durchberaten. Dagegen brachten die Abgeordneten Wacker und Gen. einen zweiten Antrag ein, der wie der der Minderheit eine Durchschnittsziffer von 30 000 Einwohnern vorsah, den Städten und dem Lande aber nur je einen Vertreter mehr als bisher einräumen wollte, so daß die Kammer 65 statt 63 Mitglieder gezählt hätte. Der städtische Vertreter war der Stadt Mannheim zugedacht. Endlich brachten dieselben Antragsteller einen dritten Vorschlag ein, der 21 städtische Abgeordnete wie der zweite Vorschlag enthielt für die ländlichen Bezirke aber eine Durchschnittsziffer von 31 000 Seelen zugrunde legte und nur 42 Vertreter vorsah, so daß darnach die Kammer die gleiche Zahl von 63 Sitzen wie bisher umfaßt hätte. Mit diesem Vorschlag glaubte man auch eine Änderung der Verfassung zu vermeiden, also die Zweidrittelmehrheit entbehren zu können. Die Kommission nahm schließlich alle drei Vorschläge der Abgeordneten Wacker und Gen. und den ursprünglichen Gesetzentwurf derselben mit Mehrheit an.

Die Verhandlungen im Hause¹¹⁶ gestalteten sich nunmehr folgendermaßen. Abgeordneter Wilckens verlas dieselbe Erklärung mit den eben erwähnten fünf Punkten, die die nationalliberalen Mitglieder in der Kommissionsitzung vom 31. Mai abgegeben hatten. In der Aussprache betonte der Abgeordnete Zehnter, daß die indirekte Wahl nicht mehr zeitgemäß sei. Er gab indessen zu, daß es nicht wünschenswert wäre, wenn Mannheim z. B. ausschließlich Vertreter der Arbeiter in die Zweite Kammer sende. Dem könne man durch Einteilung der Stadt in Einzelwahlbezirke oder durch Einführung der Verhältnismahl abhelfen. Ein Übergewicht der radikalen Masse sei übrigens nicht zu befürchten, so lange man eine gesunde Landwirtschaft und einen kräftigen Mittelstand habe. Er könne außerdem eine gewisse Kautel zulassen, etwa in der zeitlichen Beschränkung des direkten Wahlrechts. Man habe dann die Möglichkeit, nach Ablauf einiger Jahre zu prüfen, inwieweit sich das direkte Wahlrecht bewährt habe. Für sehr bedenklich halte er es, die Bürgerausschüsse zu Wahlkörpern zu machen. Es wäre ein schwerer Mißgriff, wenn man die politischen Kämpfe in die Bürger-

¹¹⁶ 106. und 107. Sitzung der Zweiten Kammer vom 2. Juli 1900, eine Vormittags- und eine Nachmittagsitzung.

auschüsse hineintrage. Heute würde Herr Behnter dieses Bedenken schwerlich geltend machen wollen. Denn in den größeren Städten, und von diesen sprach nur der nationalliberale Antrag, ist die Politisierung der Bürgerausschüsse vollständig durchgedrungen, ohne daß sie zu Wahlkörpern wurden. Im Verlauf der Aussprache hob Abgeordneter Wildens hervor, es sei klar, daß auch Abgeordneter Behnter die Einführung des direkten Wahlrechts ohne weitere Einschränkung für einen Sprung ins Dunkle halte.

Dem Abgeordneten Heimburger erschien die zeitliche Beschränkung nur annehmbar, wenn man sie auf 99 Jahre festsetze. Dieser scherzhaften Bemerkung lag der richtige Gedanke zugrunde, daß das direkte, allgemeine und gleiche Wahlrecht, einmal eingeführt, auf gesetzliche Weise nicht mehr rückgängig zu machen ist. Was nach 100 Jahren geschehen wird, kann man den kommenden Geschlechtern überlassen. Sie werden für sich selbst sorgen müssen und sorgen können.

Abgeordneter Muser gab zu, daß auch das direkte Wahlrecht kein absolut ideales sei, doch seine Grundlage müsse man anerkennen. Mißbrauch könne mit jeder Einrichtung getrieben werden. Die Wahlen sollten die wahren Strömungen im Volke erkennen lassen, die Strömungen sollten an die Außenseite treten, um sie, wenn nötig, bekämpfen zu können. Wolle man eine gesunde Kautel gegen einen einseitigen Landtag schaffen, so möge man das Referendum einführen, wie es z. B. die Reichsregierung besitze, indem dieselbe in der Lage sei, den Reichstag aufzulösen und Berufung an das Volk einzulegen.

Abgeordneter Fendrich (Sozialdemokrat) sagte ebenfalls, daß es absolut Gutes nicht gebe, auch in der Wahlfrage nicht. Er halte die Verhältniswahlen für die beste Einrichtung. Nicht glücklich seien die Gründe gewesen, mit denen die Sozialdemokratie als Furchtmoment ins Treffen geführt worden wäre. Man müsse zwischen der Partei unterscheiden, wie sie jetzt sei und wie sie unter dem Drucke des Ausnahmegesetzes in Erscheinung getreten wäre.

Minister Eisenlohr verlas eine Erklärung, in der mit aller Bestimmtheit betont wurde, daß die Regierung an den in der Denkschrift niedergelegten Gedanken festhalte. Dann hieß es weiter: „Die Regierung muß in Erwägung des Umstandes, daß ein Zusammentritt mit der Verfassungskommission bezüglich der erwähnten Anträge und der Denkschrift nicht stattgefunden und die Regierung von den Beschlüssen der Kommission erst vor wenigen Tagen Kenntnis erhalten habe, sich den Kammerverhandlungen gegenüber Zurückhaltung auferlegen. Sie wird aber in ihrem ernstesten Bemühen, eine Annäherung der Anschauungen der gesetzgebenden Faktoren herbeizuführen, sowie, wenn die Aussicht auf eine Einigung sich nicht ergeben sollte, zu einer Revision der Wahlbezirkseinteilung schreiten.“

Vor der Abstimmung erklärte Abgeordneter Obkircher namens der Nationalliberalen, seine Partei sei der Anschauung, daß bei einer Wahlfreieinteilung neben der Zahl der Einwohner auch die politische Ein-

teilung des Landes, die wirtschaftliche, geographische und geschichtliche Zusammengehörigkeit einzelner Gemeinden, sowie die bei der Bevölkerung eingelebte bisher bestehende Wahlkreiseinteilung zu berücksichtigen seien. Unbedingt bestche die Partei darauf, daß die Städtevorrechte fortbestehen blieben und daß die größeren Städte in Einzelwahlbezirke eingeteilt würden. Die Verhältnismahlen jedoch lehne die Partei wegen der Umständlichkeit und Undurchsichtigkeit derselben ab. Die Nationalliberalen hätten einen unter Beobachtung der erwähnten Gesichtspunkte aufgestellten Plan einer neuen Wahlkreiseinteilung vorgelegt, zu dessen Ergänzung nur noch die Frage zu regeln gewesen wäre, wie die Bezirks-einteilung der Städte vorzuziehen sei. Die Kommission habe jedoch dem Plane nicht zugestimmt. Im Hause bestände keine Aussicht auf Verständigung, deshalb verzichte die Partei darauf, einen Antrag in dieser Hinsicht zu stellen.

Minister Eisenlohr beklagte sich, daß er zu den Beratungen nicht zugezogen worden sei, wiederholte aber die frühere Erklärung, daß die Regierung zu einer Revision der Wahlkreiseinteilung bereit wäre, doch müsse seitens der Kammer die Wahlrechtsfrage im Sinne der Regierung gelöst werden. Solange dazu noch Hoffnung sei, könne man keine neue Einteilung machen, die nach Einführung eines anderen Wahlsystems doch wieder geändert werden müsse. übrigens sei es von Wert, das Ergebnis der in sechs Monaten stattfindenden Volkszählung abzuwarten.

Von der Kammer wurde nun der Antrag der Kommission hinsichtlich der Unannehmbarkeit der in der Denkschrift gemachten Vorschläge einstimmig angenommen. Die Nationalliberalen und Abgeordneter Kirchenbauer hatten sich aber der Abstimmung enthalten. Der ursprüngliche Antrag Wacker und Gen. erhielt 38 gegen 22 Stimmen, war jedoch damit abgelehnt, da die verfassungsmäßige Zweidrittelmehrheit fehlte. Es folgten sodann die Anträge Wacker und Gen. über die Wahlkreiseinteilung. Für den ersten Vorschlag (76 Abgeordnete) stimmten 34 Abgeordnete, dagegen 19. Auf die Abstimmung über den zweiten Antrag (65 Sitze) wurde verzichtet. Der dritte Entwurf (63 Sitze) wurde einer kurzen Beratung unterzogen und schließlich mit 34 gegen 20 Stimmen angenommen. Die Frage, ob nach der Verfassung eine Zweidrittelmehrheit erforderlich sei, rief eine längere Aussprache hervor. Sie wurde schließlich mit 29 gegen 19 Stimmen verneint, somit von der Kammer die einfache Mehrheit für genügend erklärt. Die Erste Kammer, an die dieser letzte Beschluß nunmehr gelangte, stimmte dem Antrage ihrer Kommission, daß eine Zweidrittelmehrheit zur gültigen Beschlußfassung notwendig gewesen wäre, ohne weitere Aussprache zu¹¹⁷. Damit war der Gesekentwurf für diesen Landtag erledigt.

Als die Ständeversammlung geschlossen wurde, schienen die Aussichten für Einführung des direkten Wahlrechts ohne weitere Ein-

¹¹⁷ 21. Sitzung der Ersten Kammer vom 5. Juli 1900.

schränkung recht gering zu sein. Doch noch im Laufe des Jahres 1900 trat insofern eine Wendung ein, als sich die nationalliberale Partei ebenfalls für dasselbe erklärte. Ihre Anträge in der vergangenen Tagung, in der sie ihre früheren Forderungen recht stark ermäßigt und zu den übrigen direkt zu wählenden Abgeordneten nur noch sieben nicht durch alle Wahlberechtigten direkt gewählte Vertreter verlangt hatte, mußten ohnedies schon den Eindruck eines Rückzugsgefechtes nach verlorenem Treffen erwecken. Nunmehr gewann die Partei die Überzeugung, daß jeder Versuch, nach der Art der bisherigen „Kantelen“ zu einer Verständigung mit allen gesetzgebenden Faktoren zu gelangen, bei der ablehnenden Haltung der übrigen Kammerfraktionen auch fernerhin scheitern würde, daß aber die seit Jahren lebhaft umstrittene Frage endlich in einer allgemein befriedigenden Weise gelöst werden müsse. Infolge dieser veränderten Stellung der Nationalliberalen war nun nicht bloß die für eine Verfassungsänderung erforderliche Mehrheit in der Zweiten Kammer gesichert, sondern voraussichtlich ein einstimmiger Beschluß des Hauses zu erwarten. Freilich das Ministerium lehnte wie bisher das direkte Wahlverfahren ab, wenn nicht durch einschränkende Bestimmungen irgend welcher Art eine Gewähr gegen radikale Änderungen geboten wurde. Verschiedene Kundgebungen in den letzten Monaten des Jahres 1900 ließen über die Haltung der Regierung keinen Zweifel. Zunächst richteten mehrere außerbadische Zeitungen gegen die Nationalliberalen wegen ihrer Schwenkung heftige Angriffe, ebenso eifrig verteidigten sie das Ministerium. In politischen Kreisen erregte es daher einiges Aufsehen, als die „Karlsruher Zeitung“ am 2. November 1900 einen recht scharfen Artikel dieser Art, der in einem Berliner Blatte erschienen war, nachdruckte, allerdings unter dem nicht schwerwiegenden Vorbehalt, „keineswegs allen Ausführungen desselben“ zuzustimmen. Man zog daraus naheliegende Schlüsse auf die Haltung des kurz zuvor ernannten neuen Ministers des Innern.

Am 1. Oktober 1900 war nämlich Dr. Eisenlohr zurückgetreten und Ministerialdirektor Dr. Schenkel zu seinem Nachfolger berufen worden. Der von der „Karlsruher Zeitung“ wiedergegebene Artikel sprach u. a. davon, daß das Eintreten für das schrankenlose direkte Wahlrecht „dem vollständigen Bruche zwischen Nationalliberalen und der Regierung“ gleichkomme. Die Wahlrechtsfrage sei „der Kardinalpunkt der ganzen Situation“: Die Regierung werde nicht klein beigeben, wohl aber werde sie durch ein Verfahren der Nationalliberalen, das einem Verrat gleich sehe, wie ein Ei dem anderen, mehr und mehr jener Richtung im Zentrum zugedrängt werden, die des Baderischen Radikalismus längst überdrüssig sei und auf einen gemäßigt-konservativen Boden zurücklenken möchte. Das war zum Teil recht schweres Geschütz. Der Verfasser zeichnete sich freilich durch eine beneidenswerte Harmlosigkeit aus, sowohl in der Auffassung der Verhältnisse in der liberalen wie in der Zentrumspartei, als insbesondere auch in der Beurteilung des Faktors, der in unserem Lande für die politische Richtung maßgebend war. Oder

sollte der Verfasser nur einen Schreckschuß abgeben? Wie dem auch sein mochte, die Auslassungen, die durch die Wiedergabe in der „Karlsruher Zeitung“ bezeichnend für die Lage waren, konnten nicht übersehen werden. Die Antwort erfolgte nach einigen Tagen in Verbindung mit der Ansprache, die die Nationalliberalen zur Begründung ihrer nunmehrigen Haltung in der Wahlrechtsfrage an ihre Gesinnungsgenossen im Lande richtete¹¹⁸. U. a. wurde gesagt: Darin, daß die Partei in der Wahlrechtsfrage weiter gehe, als es der Regierung erwünscht zu sein scheine, könne sie einen Anlaß zu einem Konflikt mit der letzteren um so weniger erblicken, als die Frage, ob auf Grund des allgemeinen Wahlrechts direkt oder indirekt gewählt werde, mehr eine Form- und Zweckmäßigkeitsfrage, als eine solche von grundlegender Bedeutung sei. Die freundlichen Beziehungen, die die nationalliberale Partei seither mit der Regierung gehabt habe, könnten sie indessen nicht veranlassen, sich in dieser Frage auf Anschauungen zu versteifen, die in der Bevölkerung keinen sicheren Boden mehr hätten. Die Partei verwahre sich aber auch ganz entschieden dagegen, daß man sie nunmehr in den Verdacht des politischen Radikalismus zu bringen suche.

Dr. Schenkel benützte nun die nächste Gelegenheit zu einer Kundgebung seiner persönlichen Beurteilung der Lage. In allgemein überraschender Weise knüpfte er an die Worte, mit denen er am 4. Dezember 1900 den in Karlsruhe versammelten badischen Handelstag begrüßte, eine große politische Rede. Er erklärte in derselben u. a.: „Gegen die Gefahren des direkten Wahlrechtes, die nicht eintreten müssen, wohl aber eintreten können — und die Regierung ist verpflichtet, mit der Möglichkeit zu rechnen — bedarf es einer solchen Gewähr, daß nicht nur die bloßen parteipolitischen Forderungen der Massen, sondern die Erfahrungen und Anschauungen der Einsichtigen zum Wohle des Landes zur Geltung kommen.“ Dr. Schenkel bedauerte, daß die liberale Partei, weil man sich über die von der Regierung gewünschten Ergänzungen und Zusätze zu der Verfassungsreform nicht habe einigen können „abgesprungen“ sei. Als Gegengewicht gegen ein radikales Stimmrecht könne das Pluralsystem oder die Verhältnismahl oder endlich eine Reform der Ersten Kammer, die deren Bedeutung hebe, für die Regierung in Betracht kommen. Aber bei allen diesen Vorschlägen erscheine der Erfolg doch noch fraglich. Und so bleibe als letzter Ausweg, „daß man der Zweiten Kammer einen Zusatz von Männern gibt, die nicht im leidenschaftlichen Kampfe als Vertreter der zufälligen Parteimeinung der großen Masse gewählt sind, sondern die hervorgegangen aus den Wahlen besonderer Interessentkreise: der Kommunalverwaltung, der Vertretung von Handel, Industrie, Landwirtschaft usw., Männer, die mitten im wirtschaftlichen Leben des Volkes stehen und dessen Anforderungen vor allen kennen in Hinsicht auf das Wohl des Staatsganzen.“ Der Minister schloß diesen Abschnitt seiner Rede mit der ausdrucksvollen

¹¹⁸ „Badische Landeszeitung“ Nr. 533 vom 15. November 1900.

Betonung: „Wenn Sie wieder hinausgehen in das Land und vielleicht sehen, daß man in Versammlungen der Forderung der uneingeschränkten direkten Wahl zjubelt, so wissen Sie jetzt und können es überall sagen: Die Regierung wird dem nie zustimmen. Auf absehbare Zeit ist daran nicht zu denken¹¹⁹.“

Kein unbefangenes Urteil wird das Gewicht dieser Bedenken gering schätzen. Aber sie waren im Grunde auch wieder in höherem Grade gegen das allgemeine und gleiche Stimmrecht als gegen das direkte System gerichtet, zumal da das indirekte Verfahren fast nirgends mehr im Lande eine Gewähr dafür bot, daß die Auslese der Volksvertreter in der von den Vätern der Verfassung gewünschten Weise stattfand. Gegen die Forderung des direkten Stimmrechts, von der immerhin weite Kreise des badischen Volkes ergriffen waren, ließ sich auf die Dauer mit Aussicht auf Erfolg nicht ankämpfen, ohne andere Schwierigkeiten hervorzurufen, gegen die jene vom Minister erhobenen Bedenken zurücktraten: Die Regierung werde dem uneingeschränkten direkten Wahlverfahren nie zustimmen, war in der Rede auf dem Handelstage gesagt worden, Politische Prophezeiungen haben sich so oft trügerisch erwiesen. Auch hier mußte man die Erfahrung machen, daß man in solchen Fragen niemals — niemals sagen sollte.

Auch die Mitteilung, die Dr. Eisenlohr zwei Tage nach der Rede Schenkels in der „Badischen Landeszeitung“ erscheinen ließ, war für die Auffassung der Regierung, der Eisenlohr wenige Wochen vorher noch angehört und in der damals noch kein weiterer Personenwechsel stattgefunden hatte, gewiß von Bedeutung. Der frühere Minister sagte, daß über die Gründe für seinen Rücktritt das Schreiben des Großherzogs vollen Aufschluß gegeben hätte. „Gleichwohl jedoch“, so lautete es wörtlich in der Veröffentlichung, „sehe ich mich durch Vorkommnisse auf dem Handelstag zu der Erklärung veranlaßt, daß ich um meine Entlassung gebeten habe, weil ich meine Gesundheit nicht für ausreichend erachten konnte, um auf dem nächsten Landtage in der insbesondere durch die voranzuziehende Änderung der Stellung der liberalen Fraktion erhöhten Schwierigkeit der politischen Lage die Großh. Regierung mit der meines Erachtens gebotenen Entschiedenheit zu vertreten.“ Dieser Satz stützte, auch wenn es der Verfasser nicht beabsichtigt haben sollte, was wir nicht wissen können, jedenfalls die Ausführungen Schenkels. Nun ließ der letztere den Erlaß, den er am 8. Dezember 1900 an die Amtsvorstände gerichtet hatte, in der „Karlsruher Zeitung“ veröffentlichen. Eine Stelle in diesem Erlasse lautete: „Der Regierung kann es nur erwünscht sein, wenn über die von ihr als Ergebnis reiflicher Erwägungen zur Sache eingenommenen Stellung in der öffentlichen Meinung keinerlei Zweifel gelassen wird und wenn in weiten Kreisen des Volkes die Überzeugung zum Durchbruch gelangt, daß in absehbarer

¹¹⁹ „Badische Landeszeitung“ Nr. 568 vom 5. Dezember 1900.

Zeit die Einführung des direkten gleichen Landtagswahlrechts nur verwirklicht werden kann, falls durch wirksamere Ergänzungen der gedachten Art eine Gewähr für die ruhige Entwicklung des öffentlichen Lebens gegeben wird.“

Alle diese Vorkommnisse riefen im Lande einen Zeitungskrieg hervor, in dem der Minister in der heimischen Presse außer in der „Karlsruher Zeitung“ keinen nennenswerten Verteidiger fand. Die oppositionellen Organe sahen begreiflicherweise mit großem Wohlgefallen auf diesen Zwist zwischen der Regierung und der ihr nahestehenden nationalliberalen Partei. Selbst die Amtsverfünder öffneten in dem nichtamtlichen Teile ihre Spalten der Empfehlung des direkten Stimmrechts, soweit sie sich überhaupt mit der Frage befaßten. Die Polemik in der Presse nahm schließlich einen Umfang und stellenweise auch eine Stärke an, die dem Minister nicht erwünscht sein konnte. Denn Dr. Schenkel lag nach seiner liberalen Staatsauffassung, trotz einzelner Meinungsverschiedenheiten, ein grundsätzlicher Bruch mit der Partei, die seit Jahrzehnten die parlamentarische Stütze jedes Ministeriums gewesen war, gänzlich fern. Es war deshalb durchaus erklärlich, daß er die Beendigung des Zeitungskrieges herbeizuführen suchte. In einer Besprechung, die er mit Vorstandsmitgliedern des Karlsruher nationalliberalen Vereins hielt, regte er an, mit dem „Schießen“ aufzuhören. Es wurde ihm zwar erwidert, daß die Partei nicht zuerst geschossen hätte. Man hatte aber auch auf dieser Seite kein Interesse an der Fortsetzung des Zeitungskrieges. Das Schießen in der nationalliberalen Presse wurde eingestellt. Die Entscheidung über die Wahlrechtsfrage konnte doch nur auf dem Landtage erfolgen.

Am 26. November 1901 trat der Landtag zu einer neuen Tagung zusammen. In der 4. Sitzung der Zweiten Kammer am 30. November brachte die nationalliberale Fraktion den Gesetzesvorschlag „die Abänderung einiger Bestimmungen der Verfassung betreffend“ ein¹²⁰. Auch die übrigen Fraktionen legten entsprechend dem Standpunkt, den sie bisher in der Frage eingenommen hatten, Entwürfe vor. Sämtlichen Anträgen war gemeinsam, daß sie für die Zweite Kammer an Stelle des indirekten das direkte Wahlverfahren und statt der hälftigen Erneuerung des Hauses die alle 4 Jahre eintretende Gesamterneuerung vorschlugen. Der Antrag der Nationalliberalen verlangte außerdem eine Reform der Ersten Kammer, jener der Sozialdemokraten die Einführung der Verhältniswahl für das ganze Land und die Festsetzung des Wahlrechts nach Zurücklegung des 21. und der Wählbarkeit nach Zurücklegung des 25. Lebensjahres. Ferner lag ein Vorschlag des Zentrums (Abgg. Wacker und Gen.) und der Sozialdemokraten auf Abänderung der Landtagswahlordnung vor. Endlich brachten die Abgeordneten Wacker und Gen. am 30. Januar 1902 eine Motion auf ander-

¹²⁰ 4. Beilageheft zu den Protokollen der Zweiten Kammer 1901/02, S. 1 ff., Drucksache 1.

weitige Begrenzung der Landtagswahlbezirke ein¹²¹. Sämtliche Anträge wurden an eine und dieselbe Kommission verwiesen.

Wir beschränken uns bei den Anträgen auf Abänderung der Verfassung auf die wörtliche Wiedergabe des nationalliberalen Vorschlags, weil er am ausführlichsten gehalten war und gerade hinsichtlich der Zusammensetzung der Ersten Kammer durch die Reform des Jahres 1904 größtenteils verwirklicht worden ist. Allerdings beruhte dieser Teil des Vorschlags in wesentlichen Punkten auf der Denkschrift, die die Regierung dem vorigen Landtag unterbreitet hatte. Außerdem soll der Zentrumsantrag über die Bildung der Landtagswahlbezirke wiedergegeben werden.

Der nationalliberale Antrag lautete:

„Art. I.

Die §§ 27, 31, 32, 33, 35, 36, 37 Abj. 1 und 38 der Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden vom 22. August 1818 erhalten nachstehende veränderte Fassung:

§ 27. Die Erste Kammer besteht:

1. aus den Prinzen des Großherzoglichen Hauses,
2. aus den Häuptern der standesherrlichen Familien,
3. aus dem Landesbischof und einem vom Großherzog lebenslanglich ernannten protestantischen Geistlichen mit dem Range eines Prälaten,
4. aus acht Abgeordneten des grundherrlichen Adels,
5. aus je einem Abgeordneten der beiden Landesuniversitäten und der Technischen Hochschule,
6. aus zwei von den Stadträten der Städte der Städteordnung gewählten Oberbürgermeistern des Landes,
7. aus drei von den Handelskammern gewählten Abgeordneten,
8. aus zwei von der landwirtschaftlichen Interessenvertretung gewählten Abgeordneten,
9. aus einem von den Handwerkskammern gewählten Abgeordneten,
10. aus den vom Großherzog, ohne Rücksicht auf Stand und Geburt, zu Mitgliedern dieser Kammer ernannten Personen.

§ 31. Jede der beiden Landesuniversitäten sowie die Technische Hochschule wählt ihren Abgeordneten auf vier Jahre und aus der Mitte der Professoren oder aus der Zahl der Gelehrten oder Staatsdiener des Landes nach Willkür. Nur ordentliche Professoren sind stimmfähig.

Es treten diese Abgeordneten, sie mögen die zunächst gewählten oder wegen deren Austritt vor dem Zeitpunkt der regelmäßigen Erneuerung an deren Stelle gewählt worden sein, mit der Hälfte der grundherrlichen Abgeordneten gleichzeitig aus.

¹²¹ 4. Beilageheft, S. 625, Drucksache Nr. 42.

§ 32. Die Zahl der vom Großherzog ernannten Mitglieder der Ersten Kammer darf niemals 8 Personen übersteigen.

Sie werden auf vier Jahre ernannt. Ebenso werden die Vertreter der größeren Städte, des Handels und der Industrie, der Landwirtschaft und des Handwerks auf vier Jahre gewählt.

§ 31 Abs. 2 gilt auch für alle hier genannten Abgeordneten.

§ 33. Die Zweite Kammer besteht aus Abgeordneten, welche aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung hervorgehen.

Jeder Abgeordneter wird in einem besonderen Bezirk gewählt.

Die Wahlbezirke werden durch ein besonderes Gesetz bestimmt.

§ 35. Niemand kann gleichzeitig Mitglied beider Kammern sein. Kein Mitglied der Zweiten Kammer kann zum Mitglied der Ersten Kammer ernannt werden.

§ 36. Alle übrigen Staatsbürger, welche vor Abschluß der Wählerliste das 25. Lebensjahr zurückgelegt haben, sind — vorbehaltlich der besonderen gesetzlichen Ausnahmen — in dem Wahlbezirke wahlberechtigt, in welchem sie bei Feststellung der Wählerliste wohnen.

§ 37 Abs. 1. Zum Abgeordneten für die Zweite Kammer kann ohne Rücksicht auf Wohnort jeder Staatsbürger gewählt werden, der das 30. Lebensjahr vollendet hat und selbst wahlberechtigt ist.

§ 38. Die Abgeordneten zur Zweiten Kammer werden auf vier Jahre gewählt.

Art. II.

Die §§ 34 und 39 der Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden vom 22. August 1818 werden aufgehoben.“

Der Antrag des Zentrums „behufs anderweitiger Umgrenzung der Landtagswahlbezirke“ lautete:

„I. Die bisherigen Städteprivilegien sollen mit der Maßgabe fortbestehen, daß den Städten Durlach, Lörrach (mit Stetten), Bruchsal, Lahr, Offenburg, Rastatt, Baden und Konstanz je 1, Heidelberg und Pforzheim je 2, Freiburg 3, Karlsruhe 4 und Mannheim 6 Abgeordnetenitze zufallen.

II. Das übrige Land ist in 54 Wahlbezirke einzuteilen, für deren Umfang die Einwohnerzahl in der Weise die Grundlage bilden soll, daß sie durchschnittlich je 25 000 Einwohner zugeteilt erhalten, soweit es ohne Außerachtlassung anderer wichtiger Gesichtspunkte möglich ist.

Unvermeidliche Zahlenunterschiede sollen sich in möglichst engen Schranken halten und nicht in solchem Umfange vorkommen, wie in der Wahlkreiseinteilung von 1870.“

In der Begründung des nationalliberalen Antrags war u. a. bemerkt: Der Vorschlag beruht „auf der Erwägung, daß das indirekte

Wahlverfahren unter den heutigen Verhältnissen, in denen die Wahlmänner von vornherein auf den Namen bestimmter Kandidaten gewählt werden, zu einer sachlich bedeutungslosen, die Gleichgültigkeit der Wähler befördernden und in den weitesten Kreisen der Bevölkerung als lästig empfundenen Formalität herabgesunken ist, deren fernere Beibehaltung einer gesunden Weiterentwicklung unseres politischen Lebens geradezu schädlich zu werden droht." . . . „Davon, zu den auf Grund des allgemeinen Stimmrechts in geheimer oder direkter Wahl zu wählenden Abgeordneten eine Anzahl Abgeordnete treten zu lassen, welche ebenfalls in geheimer und direkter Wahl, aber nicht von allen wahlberechtigten Staatsbürgern, sondern nur von denjenigen gewählt werden, die durch ihre Betätigung in den Selbstverwaltungsorganen des Landes genauere Einsicht in die öffentlichen Geschäfte gewonnen haben, scheidet der Entwurf im Hinblick auf die Undurchführbarkeit dieses Gedankens ab.“

Nach dem Kommissionsbericht, den Abgeordneter Heimburger erstattete¹²², hielt es die Kommission für angezeigt, um einen festen Boden für ihre weiteren Beratungen zu gewinnen, von den Fraktionen schriftliche Erklärungen über ihre Stellungnahme zu den verschiedenen Anträgen einzuholen. Aus den eingelaufenen Mitteilungen ergab sich, daß in wesentlichen Punkten Übereinstimmung herrschte. Eine Meinungsverschiedenheit bestand bloß bezüglich der Einteilung der Städte mit mehr als einem Abgeordneten in Einzelwahlbezirke. Die Nationalliberalen hielten daran fest, erklärten aber die Einführung der Verhältniswahlen in diesen Städten wenigstens für „diskutabel“. Die übrigen Parteien äußerten gegen diese Einzelwahlbezirke ähnliche Bedenken wie früher und hätten die Verhältniswahl in den betreffenden Städten vorgezogen. Die Regierung erklärte, ihrerseits von einer Aussprache in der Kommission vorerst abzusehen, bis die Ergebnisse der Einzelberatung und feste Beschlüsse vorlägen. Die Kommission trat darauf in weitere Beratungen ein, die zu einer vollständigen Einigung führten. Da die Nationalliberalen auf ihrem Standpunkte bezüglich der Einzelwahlbezirke beharrten, ließen die übrigen Mitglieder im Interesse der Einigung ihre Bedenken gegen diesen Vorschlag fallen. Man gab zu, daß die Schwierigkeiten einigermaßen zu überwinden seien, wenn die Einteilung durch Gesetz und immer nur für einen verhältnismäßig kurzen Zeitraum erfolge, etwa alle 12 bis 16 Jahre. Der sozialdemokratische Vorschlag auf Einführung der Verhältniswahlen wurde nicht beraten, weil dafür keine Einigung in Aussicht stand. Ebenso wurde von der Beratung jenes Teils des nationalliberalen Entwurfs, der sich mit der Umgestaltung der Ersten Kammer befaßte, abgesehen, weil diese Reform mit der Einführung des direkten Wahlrechts für die Zweite Kammer nicht notwendig verbunden sein müsse, jedenfalls der Regierung

¹²² Beilage zum Protokoll der 113. Sitzung der Zweiten Kammer vom 26. Juni 1902, 4. Beilageheft, S. 5 ff.

hierin die Initiative zukomme. Auch die Neueinteilung der Wahlbezirke müsse von der Regierung ausgehen, die Volksvertretung könne dafür nur allgemeine Grundsätze aufstellen.

Nachdem in der Kommission eine Einigung erzielt war, fand eine Beratung mit dem Minister des Innern statt. Derselbe erklärte, daß die Regierung mit der Einführung der Gesamterneuerung einverstanden sei, auch das indirekte Wahlrecht durch das direkte ersetzen wolle, daß aber in diesem Falle das allgemeine und gleiche Wahlrecht nicht ohne jede Eingrenzung und jedes Gegengewicht aufrecht erhalten werde. Überhaupt lasse sich die Wahlrechtsfrage nicht für sich allein lösen, sondern nur im Zusammenhang mit einer ausgedehnten Revision der Verfassung. Hierfür führte Dr. Schenkel eine Reform der Ersten Kammer hinsichtlich ihrer Zusammensetzung und ihrer Rechte an, sowie eine Anzahl anderer Gesichtspunkte, die im Laufe der letzten Jahrzehnte in den Kommissionen oder in der Kammer erörtert worden waren. Schließlich gab der Minister die Absicht kund, dem nächsten Landtage einen Gesetzentwurf über die Revision der Verfassung vorzulegen, in dem alle diese Fragen ihre Erledigung finden sollten. Er stellte deshalb anheim, ob die Kommission nicht angesichts dieser Sachlage von dem bereits beschlossenen Antrag an die Kammer absehen und sich mit einer Resolution begnügen wolle. Die Kommission hielt jedoch an ihrem Beschlusse fest und beantragte demgemäß, das Haus möge „1. die beiden von ihr beschlossenen Entwürfe annehmen.¹²³ 2. ihr Einverständnis mit einer Reorganisation der Ersten Kammer in einer stärkeren Vertretung der Interessen der auf Gesetz beruhenden wirtschaftlichen Korporationen in derselben aussprechen, jedoch mit der Maßgabe, daß das Verhältnis der Zahl der Mitglieder der Ersten Kammer zu jener der Mitglieder der Zweiten Kammer keine wesentliche Gesamtverschiebung erfahren soll; 3. die Großh. Regierung ersuchen, im Zusammenhang mit der Verfassungsreform eine Gesetzesvorlage behufs anderweiter Umgrenzung der Landtagswahlbezirke auf der Grundlage zu machen, daß

a) die bisherigen Städteprivilegien mit der Modifikation fortbestehen, daß usw. wörtlich wie in dem Zentrumsantrag I;

b) das übrige Land, unter tunlichster Berücksichtigung der historischen, geographischen und wirtschaftlichen Zusammengehörigkeit der einzelnen Gebiete in Wahlbezirke von durchschnittlich 25 000 Einwohnern eingeteilt wird;

4. die Petition des geschäftsleitenden Ausschusses der mittleren Städte Badens der Großh. Regierung als Material für eine künftige Abänderung der Zusammensetzung der Ersten Kammer zur Kenntnisnahme zu überweisen¹²⁴.“

¹²³ Protokollheft der Zweiten Kammer 1901/02, S. 265/66.

¹²⁴ Die Eingabe bezog sich auf die Bitte der mittleren Städte, auch den nicht unter der Städteordnung stehenden Städten eine Vertretung in der Ersten Kammer einzuräumen.

Der erste von den beiden unter Nr. 1 von der Kommission beschlossenen Entwürfe lautete:

„Art. I.

Die §§ 29, 33, 35, 36, 37 Abs. 1, 38 und 79 der Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden vom 22. August 1818 erhalten nachstehende veränderte Fassung:

§ 29 wie bisher, nur daß der letzte Satz des Abs. 1 lautet: Alle 4 Jahre je auf 1. Juli tritt die Hälfte der grundherrlichen Abgeordneten aus.

Die §§ 33, 35, 36, 37 Abs. 1 und 38 wörtlich wie in dem national-liberalen Antrag.

§ 79 Abs. 1 wie bisher. Abs. 2. Der erste teilweise Austritt der grundherrlichen Abgeordneten geschieht am 1. Juli des vierten Jahres nach der Gesanterneuerung; auf den gleichen Tag erlöschen auch die Mandate der Abgeordneten der Zweiten Kammer überall unter der Voraussetzung, daß an diesem Tage die Kammern weder zu einem ordentlichen, noch zu einem außerordentlichen Landtage versammelt sind. Niemals darf jedoch ein solcher noch der vorigen Periode angehöriger, über den 1. Juli des vierten Jahres hinausstagender Landtag des Budgets auch für die folgende Periode votieren, sondern es muß hierzu der neue Landtag berufen werden.

Abs. 3. Findet die Auflösung einer Ständeversammlung vor Bewilligung des Budgets statt, welches der aufgelöste Landtag zu votieren gehabt hätte, so wird der Beginn der Mandatsdauer der neuen Abgeordneten vom 1. Juli des letzten Jahres derjenigen Budgetperiode angerechnet, für welche das letzte Budget bewilligt ist.

Abs. 4. Findet dagegen die Auflösung erst statt, nachdem der Landtag das von ihm zu votierende Budget bewilligt hat, so wird die Dauer der Mandate der neuen Abgeordneten vom 1. Juli des letzten Jahres derjenigen Budgetperiode angerechnet, für welche die aufgelöste Ständeversammlung des Budget noch bewilligt hat.

Art. II.

Die §§ 34 und 39 der Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden vom 22. August 1818 werden aufgehoben.

Art. III.

Dieses Gesetz tritt mit dem 1. Juli 1903 in Kraft. Mit diesem Tage erlöschen die Mandate sämtlicher Abgeordneter zur Zweiten Kammer ¹²⁵“

Der zweite oben erwähnte Entwurf schlug für die §§ 34 bis 70 der Landtagswahlordnung die Abänderungen vor, die sich aus dem ersten Entwurf ergeben.

¹²⁵ 4. Beilageheft S. 9 ff.

Die Beratung in der Zweiten Kammer fand am 4. Juli 1902 statt. Unmittelbar nach dem Berichterstatter ergriff Staatsminister von Brauer¹²⁶ das Wort. Seine Erklärung war in der Form so vorsichtig gehalten und zeigte in der Sache so viel Entgegenkommen, daß ungeachtet der noch bestehenden Meinungsverschiedenheiten mit ziemlicher Sicherheit auf eine Verständigung des Hauses mit der Regierung gehofft werden konnte. Herr von Brauer führte aus, daß, wenn die Regierung das indirekte Wahlsystem fallen lasse, es ihre Pflicht sei, sorgfältig und ernsthaft zu prüfen, durch welche anderweitigen Bestimmungen eine Gewähr dafür geschaffen werden könne, daß den beiden Kammern eine Vertretung erhalten bleibe, die die zahlreichen Erwerbs- und Berufsclassen der Bevölkerung nach ihrer Zahl, aber auch nach ihrer Bedeutung richtig widerspiegeln. Zunächst sei eine Reform der Ersten Kammer unerläßlich. Ferner sei die Frage gestattet, ob es denn nötig sei, aus dem Prinzip des allgemeinen und gleichen Wahlrechts die äußersten Konsequenzen zu ziehen und es so schrankenlos einzuführen oder aufrecht zu erhalten, wie dies in keinem anderen deutschen Bundesstaate bestehe und wie es auch *de lege ferenda* in keinem anderen deutschen Bundesstaate bis dahin gewünscht werde. Der Staatsminister wies ferner darauf hin, daß man in Bayern beabsichtige, das Wahlrecht von der einjährigen Staatsangehörigkeit, in Hessen sogar von dreijähriger und dreijährigem Wohnsitz im Lande, sowie in beiden Staaten von der Entrichtung einer direkten Steuer abhängig zu machen. Man werde also „nicht als schwarzer Reaktionsär bezeichnet werden können, wenn man den Gedanken in sich wälze, ob nicht etwa eine ähnliche Bestimmung bei uns zweckmäßig sein würde“. Offenbar fühlte Herr von Brauer, daß die Regierung mit dieser, wenn auch nur hypothetischen Empfehlung eines Zensus nicht durchdringen werde. Er erklärte nämlich weiter, daß das Ministerium nicht eigensinnig sei, daß es ihm Ernst sei, zu einer Verständigung zu gelangen. Es komme deshalb nicht auf die früheren Vorschläge der Denkschrift zurück. Aber die Frage werde allerdings auch noch eine sorgfältige Prüfung erfordern, ob nicht etwa neben den kleineren Wahlbezirken „noch einige große Wahlbezirke gebildet werden sollten, in denen die Abgeordneten auch direkt vom ganzen Volke gewählt würden, aber auf Grund einer Vorschlagsliste, die etwa von Selbstverwaltungskörpern und gesetzlichen Berufsorganisationen aufgestellt“ würden.

Die Sprecher der beiden großen Fraktionen, der Nationalliberalen und des Zentrums, äußerten sich über die Rede des Staatsministers sehr zuversichtlich. Dr. Wildens erklärte den an letzter Stelle von Herrn von Brauer geäußerten Gedanken für diskutabel. Nur meinte er, daß die Vorschlagsliste nicht etwa von der Kreisversammlung aufgestellt werden dürfte, sondern es müßte dies seitens der politischen Parteien

¹²⁶ Staatsminister Dr. Noff war, wie bereits angedeutet, am 27. Juni 1901 zurückgetreten und Brauer zu seinem Nachfolger ernannt worden.

geschehen. Auch Abgeordneter Bader lehnte weder den Vorschlag einer Bildung vier größerer Bezirke neben den kleinen Wahlbezirken, noch das Verlangen eines längeren Besitzes des Staatsbürgerrechts und einer längeren Ansässigkeit im Staate grundsätzlich ab. Dagegen betonte er dem Sprecher der Sozialdemokratie gegenüber mit aller Entschiedenheit: „Für die Übertragung des Wahlrechts auf das weibliche Geschlecht haben wir nur ein Niemals und unter keinen Umständen.“ Trotzdem die Vertreter der Sozialdemokratie und der Demokraten die Zusage der beiden großen Parteien nicht teilten, so hatte man doch allgemein den Eindruck, daß der Boden für die Lösung der Wahlrechtsfrage geebnet sei. Auch wenn die beiden kleineren Parteien wegen einzelner, ihnen nicht zusagender Bestimmungen die ganze Reform ablehnten, was übrigens, wenigstens was die bürgerliche Demokratie betrifft, sehr unwahrscheinlich war, so hätten sie doch das Zustandekommen der verfassungsmäßigen Mehrheit für dieselbe nicht hindern können. Bedenklicher war, daß der Minister des Innern den guten Eindruck, den Herr von Brauer durch sein Entgegenkommen hervorgerufen hatte, wieder etwas verwischte und den Erfolg, soweit in jenem Augenblick von einem solchen bereits gesprochen werden konnte, stark in Frage stellte. Er rief schon zu Beginn seiner Rede einige Verstimmung hervor, daß er Zweifel äußerte, ob die Erledigung der Wahlrechtsfrage in der Weise dringlich sei, daß die Regierung „unbesehen, nur um endlich einmal aufzuräumen mit dem in der öffentlichen Meinung nicht ganz beliebten indirekten Wahlrecht, nunmehr auch extreme Forderungen annehmen“ solle. Er erachtete es ferner für nicht wünschenswert, daß in Baden „das gleiche, geheime, direkte Wahlrecht in seinen schärfsten Konsequenzen durchgeführt würde“. Minister Schenkel hielt die Verhältniswahl und die Forderung einer längeren Staatsangehörigkeit für erwägenswert, legte größeren Nachdruck auf die Bestimmung, daß das Wahlrecht von irgend einer direkten Steuerleistung im Staate oder in der Gemeinde abhängig sei. Einen Zensus bedeutete dieses nach seiner Meinung nicht; ein solcher sei nur dann vorhanden, wenn das Wahlrecht auf diejenigen Personen eingeschränkt würde, die eine gewisse, der Menge nach bezeichnete größere Steuerleistung zu tragen hätten, nicht aber, wenn man bestimme, daß alle diejenigen wahlberechtigt seien, die überhaupt die direkte Steuerpflicht gegen den Staat oder die Gemeinde erfüllten. Die Aufstellung der Vorschlagslisten in den in Aussicht genommenen großen Bezirken wollte auch Dr. Schenkel den Berufskörperschaften, nicht den Parteien überlassen. Doch schien aus seinen Worten hervorzugehen, daß er in diesem Punkte mit sich reden lassen werde. Endlich wollte er die Stellung der Ersten Kammer in Budgetsachen verstärken, wenn auch nicht ganz und gar ihr die gleichen Befugnisse wie der Zweiten Kammer einräumen. Die sachlichen Forderungen, die der Minister aufstellte, bewegten sich allerdings in derselben Linie, die Herr von Brauer in seinem Vortrage eingehalten hatte. Aber diese Einschränkungen haben weniger die Gegnerschaft des ganzen Hau-

ses hervorgerufen, als die fast schroff zu nennende Bestimmtheit, mit der Dr. Schenkel jede einzelne betonte. Die Führer sämtlicher Fraktionen ergriffen noch einmal das Wort und bekämpften mit Entschiedenheit die Stellungnahme des Ministers. Abgeordneter Wilkens bestritt ihm das Recht, von extremen Forderungen zu sprechen. Nicht diskutierbar sei, das Wahlrecht an eine steuerliche Leistung zu knüpfen. Ob man das Zensus nenne, oder nicht, sei ein Streit um Worte. Abgeordneter Wacker fragte, ob es der Regierung angemessen und zeitgemäß erscheine, einen Konflikt mit der ganzen Volksvertretung herbeizuführen. Vor dieser Frage werde der nächste Landtag stehen, wenn ihm eine Vorlage des Inhalts gemacht werde, wie ihn der Minister angedeutet habe. Die Sprecher der bürgerlichen Demokratie und der Sozialdemokratie äußerten ihre ablehnende Meinung noch viel schärfer. Sie bezeichneten die Rede Schenkels als eine durchaus reaktionäre Leistung. Abgeordneter Meuser hielt wie Wacker einen Konflikt für unvermeidlich, wenn die Regierung die Konsequenzen des Standpunktes ziehe, den der Minister des Innern eingenommen habe. Die Volksvertretung würde es sich selbst „dann schuldig sein, ihrerseits die budgetrechtlichen Konsequenzen zu ziehen“. Noch sei es Zeit, noch müsse nicht zu diesem äußersten Mittel gegriffen werden. Die Regierung solle diese Zeit benützen. Wenn auch diese letzte Ankündigung, zumal da sie von der Minderheit ausging, für die Haltung des nächsten Landtags nicht maßgebend war, so zeigte sie doch, wie stark die Erregung war. Herr von Brauer hat sich dann in seiner zweiten Rede bemüht, die hochgehenden Bogen wieder etwas zu glätten, ohne mit seinem Amtsgenossen in offenen Widerspruch zu kommen. Seiner überlegenen diplomatischen Gewandtheit ist es bis zu einem gewissen Grade gelungen, aber ganz konnte er die allgemein herrschende Ansicht nicht beseitigen, daß man von der Verständigung in der Wahlrechtsfrage wieder recht weit entfernt wäre, wenn die Anschauung des Ministers des Innern die Oberhand gewänne.

Die Anträge der Kommission wurden vom Hause einstimmig genehmigt, in der Ersten Kammer dagegen wurden sie nicht mehr beraten, da sie ihr erst so spät zugingen. Der Landtag wurde am 10. Juli durch den Großherzog geschlossen. Die Wahlrechtsfrage wurde in der Thronrede nicht erwähnt. Dagegen bemerkte die „Karlsruher Zeitung“ in ihrer Besprechung des Verlaufs der Tagung: „Wenn die Thronrede über die Abänderung des Wahlrechtsverfahrens und über die Klosterfrage¹²⁷ nichts sagt, so erklärt sich das völlig ungezwungen aus dem bisherigen Gebrauche, in der Schlussansprache des Landesherrn nur die von der Regierung vorgelegten und von den Ständen erledigten Gesetze zu erwähnen. So bekannt diese Übung allen Kundigen ist, so wollen wir behufs Vermeidung tendenziöser Verwertung etwaiger falscher Deu-

¹²⁷ Bezieht sich auf eine Mitteilung des Kultusministers über etwaige Zulassung von Männerorden.

tungsversuche doch nicht unterlassen, jetzt schon den Grund der Übergehung dieser beiden Angelegenheiten in der Thronrede darzulegen.“ Der erste Satz dieser Bemerkung wäre völlig genügend gewesen, das Schweigen der Thronrede über die beiden Fragen zu erklären. Der zweite Satz ist etwas dunkel. Man konnte ihn so oder anders auffassen, so daß niemand so recht etwas damit anzufangen mußte.

Die Thronrede, mit der der nächste Landtag am 1. Dezember 1903 im Auftrage des Großherzogs durch den Finanzminister Dr. Buchenberger¹²⁸ eröffnet wurde, kündigte die Verfassungsreform mit folgenden Worten an: „Die schon längere Zeit schwebende Frage einer Abänderung der Verfassungsbestimmungen über die Zusammensetzung des Landtags ist durch die Verhandlungen der letzten Ständeversammlung und durch die damals von der Regierung abgegebenen Äußerungen einer Klärung entgegengeführt worden. Im Anschlusse hieran sind Entwürfe über eine Abänderung der Verfassung, über das Verfahren bei den Landtagswahlen und über die Neueinteilung der Wahlkreise ausgearbeitet worden, die Ihnen sofort zugehen werden. Danach sollen die Wahlen zur Zweiten Kammer künftighin auf der Grundlage des allgemeinen, gleichen, geheimen und unmittelbaren Wahlrechts stattfinden. Gleichzeitig soll die Mitgliederzahl der Ersten Kammer durch gewählte Vertreter der wirtschaftlichen Berufskörperschaften und durch eine Anzahl bei der Leitung der kommunalen Selbstverwaltung bewährter Männer vermehrt und die Einwirkung der Ersten Kammer auf die Finanzwirtschaft des Staates, unter Aufrechterhaltung einer bevorzugten Stellung des anderen Hauses, angemessen verstärkt werden. Die Regierung hofft, daß diese Vorlagen und die sich daran anschließenden Verhandlungen des Landtags zu einer den öffentlichen Interessen dienlichen Lösung der Verfassungsreform führen werden.“¹²⁹

In der 5. öffentlichen Sitzung der Zweiten Kammer am 9. Dezember 1903 legte die Regierung drei Gesekentwürfe vor und zwar:

- a) den Entwurf, betreffend die Abänderung der Verfassung¹³⁰,
- b) betreffend das Verfahren bei den Wahlen zur Ständeversammlung (Landtagswahlgesetz)¹³¹,
- c) die Wahlkreiseinteilung für die Wahlen zur Zweiten Kammer betreffend, samt Anlage (Wahlkreiseinteilen)¹³².

Die Vorlage a, auf deren wörtliche Wiedergabe wir uns wieder allein beschränken, lautete:

¹²⁸ Staatsminister von Brauer war erkrankt; er konnte sich erst am 2. Juli 1904 an den Kammerverhandlungen wieder beteiligen.

¹²⁹ Protokollheft der Zweiten Kammer 1903/4, S. 3.

¹³⁰ 2. Beilageheft zu den Protokollen, S. 72 ff.

¹³¹ Ebenda Seite 198 ff.

¹³² Ebenda Seite 228 ff.

„Art. 1.

An Stelle der §§ 27 Ziff. 5 und 6, 28 Abf. 2 und 3, 29 bis 32 der Verfassung treten folgende Bestimmungen:

§ 27 Ziff. 5 bis 7.

5. aus je einem Abgeordneten der drei Hochschulen,

6. aus sechs Abgeordneten, die von den gesetzlich organisierten Berufsförperschaften, und zwar drei von den Handelskammern, zwei von der Landwirtschaftskammer und einer von den Handwerkskammern gewählt werden,

7. aus den vom Großherzog ernannten Mitgliedern.

§ 28 Abf. 2 bis 4. Den Häuptern adeliger Familien, deren im Großherzogtum befindlicher als Stamm- oder Lehengut anerkannter, nach dem Recht der Erstgeburt und nach der Linealerbfolge vererblicher liegenschaftlicher Besitz nach Abzug des Lastenkapitals im Kataster der direkten Steuern auf mindestens eine Million Mark veranschlagt ist, kann durch Entschliezung des Großherzogs das erbliche Recht der Mitgliedschaft in der Ersten Kammer (erbliche Landstandschafft) verliehen werden.

Wer für den minderjährigen oder den wegen Geisteskrankheit entmündigten Besitzer eines standesherrlichen oder eines mit der erblichen Landstandschafft ausgestatteten Guts als Vormund bestellt ist, kann, wenn er Agnat der Familie ist, an Stelle des Bevormundeten die Mitgliedschaft in der Ersten Kammer ausüben.

Ist das Familienhaupt aus andern als den im dritten Absatz bezeichneten Gründen in der Ausübung der Mitgliedschaft verhindert, so kann es für die Dauer der Sitzungsperiode einen Agnaten als Stellvertreter mit der Ausübung der Mitgliedschaft betrauen. Die Bestellung des Stellvertreters ist dem Präsidenten der Ersten Kammer und, wenn der Landtag nicht versammelt ist, dem Präsidenten des Staatsministeriums schriftlich anzuzeigen.

§ 29. Bei der Wahl der grundherrlichen Abgeordneten sind alle adeligen Eigentümer oder Miteigentümer eines im Großherzogtum befindlichen Gutes wahlberechtigt, welchen im Jahre 1806 die Eigenschaft der Reichsunmittelbarkeit oder das Recht der Patrimonialgerichtsbarkeit zustand.

Adeligen Grundbesitzern, deren im Großherzogtum befindlicher nach dem Rechte der Erstgeburt und nach der Lineal-Erbfolge vererblicher liegenschaftlicher Besitz nach Abzug des Lastenkapitals im Kataster der direkten Steuern auf mindesten 200 000 M. veranschlagt ist, kann durch Entschliezung des Großherzogs die vererbliche Berechtigung zur Teilnahme an der Wahl der grundherrlichen Abgeordneten beigelegt werden.

§ 30. In Ermanglung des katholischen Landesbischofs tritt der Bistumsverweser in die Erste Kammer ein.

Im Falle der Verhinderung des katholischen Landesbischofs oder des evangelischen Prälaten kann für die Dauer der Sitzungsperiode ein

Geistlicher als Stellvertreter mit der Ausübung der Mitgliedschaft in der Ersten Kammer betraut werden. Der Stellvertreter des katholischen Landesbischofs wird von diesem aus den Mitgliedern des Domkapitels, der Stellvertreter des evangelischen Prälaten vom Großherzog aus den Mitgliedern des evangelischen Oberkirchenrats oder des Synodalausschusses berufen.

§ 31. Die Wahl der Abgeordneten der Grundherren, der Hochschulen und der Berufskörperschaften und die Ernennung der vom Großherzog berufenen Mitglieder der Ersten Kammer erfolgt für die vierjährige Landtagsperiode.

§ 32. Die Zahl der vom Großherzog ernannten Mitglieder der Ersten Kammer darf niemals zehn übersteigen.

Von diesen Mitgliedern müssen vier im Zeitpunkt der Ernennung die Eigenschaft als Oberbürgermeister oder Bürgermeister einer Stadt von mehr als 3000 Einwohnern oder als Vorsitzender eines Kreis Ausschusses besitzen.

Art. 2.

Hinter den § 32 der Verfassung werden folgende Bestimmungen eingefügt:

§ 32a. Bei den Wahlen der im § 27 Ziff. 4 bis 6 bezeichneten Mitglieder sind nur solche Personen wahlberechtigt, die im Großherzogtum einen Wohnsitz, das 25. Lebensjahr vollendet haben und bei denen keine der in § 35 Ziff. 1 bis 3 bezeichneten Tatsachen vorliegt.

Die bei diesen Wahlen Wahlberechtigten sind auch wählbar, sofern sie das 30. Lebensjahr zurückgelegt haben. Diesen Voraussetzungen der Wählbarkeit müssen auch die in den §§ 28 und 30 bezeichneten Stellvertreter entsprechen.

Außerdem ist bei den Wahlen der Abgeordneten der Hochschulen die Wahlberechtigung auf die ordentlichen Professoren der betreffenden Hochschule und bei den Wahlen der Grundherren die Wählbarkeit auf die wahlberechtigten Grundherren des Landes beschränkt.

§ 32b. Wer Mitglied der Zweiten Kammer ist, kann nicht als Mitglied in die Erste Kammer eintreten.

Nimmt ein Mitglied der Ersten Kammer die Wahl als Abgeordneter zur Zweiten Kammer an, so hört damit die Mitgliedschaft in der Ersten Kammer auf.

Art. 3.

An Stelle der §§ 33 bis 40, 43, 60 und 61 der Verfassung treten folgende Bestimmungen:

§ 33. Die Zweite Kammer besteht aus siebenzig Abgeordneten.

Die Abgeordneten werden, jeder in einem besonderen Wahlkreise, durch allgemeine, unmittelbare und geheime Wahl bezeichnet.

§ 34. Zur Abstimmung bei der Wahl der Abgeordneten sind die männlichen badischen Staatsangehörigen berechtigt, die im Zeitpunkte der Wahl im Großherzogtum einen Wohnsitz und das 25. Lebensjahr zurückgelegt haben.

Wer nach dem 31. Dezember 1904 die badische Staatsangehörigkeit erwirbt oder seinen Aufenthalt im Großherzogtum nimmt, wird wahlberechtigt, wenn seit der Verleihung der Staatsangehörigkeit oder seit Begründung eines Wohnsitzes im Lande zwei Jahre umlaufen sind.

§ 35. Die Befugnis zur Ausübung der Wahlberechtigung ruht:

1. wenn der Wahlberechtigte unter Vormundschaft oder wegen geistiger Gebrechen unter Pflegschaft steht;

2. wenn über das Vermögen eines Wahlberechtigten der Konkurs eröffnet ist, während der Dauer des Konkursverfahrens;

3. wenn der Wahlberechtigte, den Fall eines vorübergehenden Unglücks ausgenommen, eine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln bezieht oder im letzten der Wahl vorausgegangenen Jahre bezogen hat; die Befreiung von der Entrichtung des für den Besuch öffentlicher Unterrichtsanstalten schuldigen Entgelts und die unentgeltliche Beschaffung der für die Besucher solcher Anstalten erforderlichen Unterrichtsmittel gilt nicht als Armenunterstützung;

4. wenn der Wahlberechtigte im letzten der Wahl vorausgegangenen Jahre es versäumt hat, die ihm gegenüber dem Staate oder der Gemeinde obliegende Pflicht zur Entrichtung einer direkten Steuer zu erfüllen.

§ 36. Alle wahlberechtigten Staatsangehörigen sind wählbar, ausgenommen diejenigen, welche im Zeitpunkte der Wahl das 30. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder auf welche § 35 Ziff. 1 bis 3 Anwendung findet.

Die Vorsteher und Beamten der Bezirksämter, der Amtsgerichte, sowie der Bezirksbehörden der Steuer-, Zoll-, Domänen-, Forstverwaltung, der staatlichen Hochbau-, Wasserbau-, Straßenbau- und Eisenbahnverwaltung, die Bezirksärzte, Bezirkstierärzte, die Notare und die Ortsgeistlichen sind in einem Wahlbezirke nicht wählbar, welchem ihr Dienstbezirk ganz oder teilweise angehört.

§ 37. Sämtliche Abgeordnete der Zweiten Kammer werden in Zeiträumen von 4 Jahren neu gewählt (Landtagsperiode).

Die periodische Wahl findet gleichzeitig für sämtliche Abgeordnete an einem vom Großherzog zu bestimmenden Tage statt.

Die Eigenschaft als Abgeordneter erlischt, wenn seit dem Tage der periodischen Neuwahl vier Jahre umlaufen sind.

§ 38. Im übrigen werden die Vorschriften über die Ausübung des Wahlrechts zu beiden Kammern, insbesondere über die Wahlkreise und das Wahlverfahren, durch besonderes Gesetz geordnet.

chaft in
katholi-
s Dom-
berzog
s Syno-

chschulen
berzog
erjährige

eder der

ennung
er Stadt
reisaus-

mmungen

efen Mit-
erzogtum
nen keine

e, sofern
ngen der
en Stell-

ochschulen
treffenden
arbeit auf

t als Mit-

Abgeord-
chaft in der

ung treten

ndeten.

Wahlkreise,
t.

§ 39. Auf die durch Wahl, durch Ernennung oder durch Berufung als Vertreter begründete Mitgliedschaft im Landtag kann durch schriftliche Erklärung Verzicht geleistet werden. Dieselbe ist bei versammeltem Landtage dem Präsidenten der betreffenden Kammer, sonst dem Präsidenten des Staatsministeriums abzugeben. Ein Widerruf des rechtsgültig erklärten Verzichtes findet nicht statt.

Ist ein gewähltes oder ernanntes Mitglied des Landtags durch Tod, Verzicht oder durch Wegfall einer der für die Wählbarkeit maßgebenden Voraussetzungen ausgeschieden, so hört die Mitgliedschaft des zu seinem Ersatz in den Landtag Eingetretenen in dem Zeitpunkte auf, in welchem der Ausgeschiedene ohne den Eintritt jener besonderen Tatsachen die Mitgliedschaft im Landtag verloren haben würde.

§ 40. Die aus dem Landtage ausgetretenen gewählten Mitglieder sind wieder wählbar, sofern im Zeitpunkte der Wahl die gesetzlichen Voraussetzungen der Wählbarkeit vorliegen.

§ 43. Die Auflösung der Ständeversammlung bewirkt, daß alle Landtagsmitglieder, ausgenommen die im § 27 Ziff. 1 bis 3 bezeichneten, ihre Mitgliedschaft verlieren.

§ 60. Der Entwurf des Finanzgesetzes (Staatshaushaltsgesetzes oder Aufschlagengesetzes, §§ 54 und 55), sowie sonstige auf die Aufstellung und den Vollzug des Staatsvoranschlags, die Verwendung des Staatsvermögens oder die Verwaltung der Staats-Einnahmen und Ausgaben bezüglichen Entwürfe, ferner Vorlagen über die direkten oder indirekten Staatssteuern, sowie über die für die Tätigkeit der staatlichen Justiz- und Verwaltungsbehörden zu entrichtenden Gebühren sind zuerst der Zweiten Kammer vorzulegen.

§ 61. Weichen hinsichtlich einzelner im Staatsbudget angeforderter Positionen die Beschlüsse der Ersten Kammer von denen der Zweiten Kammer ab und ist eine Ausgleichung auch bei der auf Verlangung der Regierung wiederholten Beschlußfassung beider Kammern nicht zu erzielen, so werden diese Positionen in das dem Finanzgesetz anzuschließende Staatsbudget nur insoweit eingestellt, als sich bei der endgültigen Beschlußfassung eine Übereinstimmung beider Kammern über den Betrag der Anforderung und über die dafür maßgebende Zweckbestimmung ergeben hat.

Auf Verlangen der Regierung hat jedoch in solchen Fällen ein Zusammentritt beider Kammern zur gemeinsamen Abstimmung über die Anforderung stattzufinden.

§ 61a. Weichen die Beschlüsse der Ersten Kammer in Bezug auf den Entwurf des Finanzgesetzes von denen der Zweiten Kammer ab und ist auch bei wiederholter Beschlußfassung beider Kammern eine Übereinstimmung nicht zu erzielen, so treten auf Verlangen der Regierung die beiden Kammern zur gemeinsamen Abstimmung über den Entwurf zusammen.

Art. 4.

Die §§ 70 bis 74 der Verfassung erhalten folgende Fassung:

§ 70. Die Annahme eines Entwurfs, sowie die Ablehnung eines landesherrlichen Vorschlags können in jeder Kammer, sowohl nach Vorberatung in einem besonderen Ausschusse, als auch ohne solche erfolgen, letzteres aber nur auf Grund einer zweimaligen, durch eine Zwischenzeit von mindestens drei Tagen getrennten Beratung und Abstimmung. Ein von der einen Kammer an die andere gebrachter Entwurf oder Vorschlag kann mit Verbesserungsvorschlägen an die andere Kammer zurückgegeben werden.

§ 71. Zur Gültigkeit oder Beschlußfassung einer Kammer ist, wo nicht ausdrücklich Ausnahmen festgesetzt sind, die Zustimmung der absoluten Mehrheit der in gesetzlicher Anzahl anwesenden Mitglieder erforderlich.

Bei gleicher Stimmenzahl gibt die Stimme des Präsidenten die Entscheidung.

Die Stimmenzahl und das Verfahren bei den von den Kammern vorzunehmenden Wahlen wird, unbeschadet der in § 51 enthaltenen Vorschrift, durch die Geschäftsordnungen geregelt.

§ 72. Die Erste Kammer wird durch die Anwesenheit von mindestens 15, die Zweite Kammer durch die Anwesenheit von mindestens 36 Mitgliedern, einschließlich der Präsidenten, beschlußfähig.

§ 73. Zur gültigen Abstimmung über Entwürfe, durch welche die Verfassung ergänzt, erläutert oder abgeändert werden soll, wird in beiden Kammern die Anwesenheit von mindestens drei Vierteln der Mitglieder erfordert.

Bei Berechnung der drei Viertel werden in der Ersten Kammer die im § 27 Ziff. 1 bis 3 genannten Mitglieder, wenn sie in der betreffenden Sitzungsperiode am Landtag weder in Person noch durch Stellvertreter teilnehmen, nicht gezählt.

§ 74. Eine gemeinsame Abstimmung in den Fällen der §§ 61 und 61a kann gültig nur stattfinden, wenn von jeder Kammer die zur Beschlußfassung erforderliche Zahl von Mitgliedern anwesend ist.

Zu einem gültigen Beschluß ist die Zustimmung der Mehrheit der anwesenden Mitglieder erforderlich. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Präsidenten der Zweiten Kammer.

Die Anordnung des Zusammentritts beider Kammern und die Leitung der Abstimmung erfolgt durch den Präsidenten der Zweiten Kammer.

Art. 5.

Der Eingang des § 75 der Verfassung hat zu lauten:

Außer bei der Eröffnung und bei der Schließung des Landtags und außer den Fällen der §§ 61 und 61a dürfen die beiden Kammern nicht zusammentreten; sie beschränken u. s. f.

Art. 6.

An Stelle des § 79 der Verfassung tritt folgende Bestimmung:

§ 79. Die vierjährige Landtagsperiode zerfällt in zwei Sitzungsperioden von je zweijähriger Dauer. In jeder Sitzungsperiode wird über das Finanzgesetz Beschluß gefaßt.

Ist der Landtag während der Sitzungsperiode aufgelöst worden, ehe über das Finanzgesetz Beschluß gefaßt war, so wird für den einberufenen Landtag die Dauer der ersten Sitzungsperiode und der Mitgliedschaft so berechnet, wie wenn die Wahl bei Beginn derjenigen Sitzungsperiode, in welcher der letzte Landtag aufgelöst wurde, stattgefunden hätte.

Ist die Auflösung nach der Beschlußfassung über das Finanzgesetz erfolgt, so wird der Rest der noch nicht abgelaufenen Sitzungsperiode der vierjährigen Landtagsperiode des neuen Landtags zugeschlagen.

Art. 7.

Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 1905 gleichzeitig mit den Gesetzen über die Wahlkreiseinteilung und das Wahlverfahren in Kraft. Auf diesen Zeitpunkt hört die Mitgliedschaft sämtlicher nach den seitherigen Bestimmungen in die Zweite und Erste Kammer gewählten Abgeordneten auf. Im Falle vor dem 1. Juli 1905 eine Auflösung des Landtags erfolgen sollte, treten die in diesem Gesetze vorgesehenen Änderungen der Verfassung und die dazu erlassenen Vollzugsgesetze schon von dem Zeitpunkte der angeordneten Auflösung an in Kraft.

Das Gesetz vom 17. Juni 1862, die Auslegung des § 74 der Verfassungsurkunde betreffend (Reg.-Bl. S. 233) tritt auf den obigen Zeitpunkt außer Kraft."

Zur Begründung¹³³ dieser Vorlage wurde u. a. gesagt: „Wenn die Großh. Regierung seither gegenüber der auf Einführung der direkten Wahlen gerichteten Bewegung mit Vorschlägen zur Abänderung des Wahlverfahrens zurückgehalten hat, so war für sie einerseits die Tatsache bestimmend, daß bis zum letzten Landtage eine den Erfolg der Reform verbürgende Klärung der Anschauungen über die zu verfolgenden Ziele im Schoße der Volksvertretung nicht hervorgetreten war; andererseits aber konnte sie sich auch der Besorgnis nicht verschließen, es möchten eine Anzahl der im geistigen und wirtschaftlichen Leben des Volkes wirksamen und für die Entwicklung des Ganzen bedeutungsvollen Kräfte nicht in ihrem wirklichen Störfewert im Landtag zum Ausdruck gelangen, sofern die der Volksvertretung durch Wahlen angehörigen Mitglieder ausschließlich im Wege der unmittelbaren und allgemeinen Abstimmung berufen würden. Diese Besorgnis hat zu der Erwägung Anlaß gegeben, ob nicht bei Einführung der direkten Wahl zu bestimmen wäre, daß den durch allgemeine und unmittelbare Abstimmung be-

¹³³ 2. Beilagenheft zu den Protokollen der Zweiten Kammer, S. 76 ff.

rufenen Abgeordneten eine kleinere Zahl hinzuzutreten habe, welche aus den Wahlen der den wirtschaftlichen und kommunalen Selbstverwaltungskörpern angehörigen Personen hervorgehen. Im Hinblick auf die am 4. Juli 1902 von der Zweiten Kammer einstimmig gefaßten Beschlüsse erscheint aber das Beschreiten dieses Wegs, für den sich früher im Landtag gewichtige Stimmen ausgesprochen hatten, als aussichtslos; der Entwurf versucht daher jenes Ziel auf eine andere Weise zu erreichen, nämlich auf dem in jenem Beschlusse der Zweiten Kammer angedeuteten Wege einer Reorganisation der Ersten Kammer im Sinne einer stärkeren Vertretung der auf Gesetz beruhenden kommunalen und wirtschaftlichen Körperschaften.“ . . . „Ist in dieser Weise die Zahl der Mitglieder der Ersten Kammer, und zwar insbesondere die der gewählten Mitglieder wesentlich verstärkt und eine Gewähr dafür gegeben, daß die im Erwerbsleben und in der Selbstverwaltung gesammelten Erfahrungen, daß die Interessen der in den wirtschaftlichen Unternehmungen angelegten Kapitalien hier eine hervorragende Vertretung finden, so ist es auch angemessen, daß der Ersten Kammer in einigen Beziehungen erweiterte Befugnisse eingeräumt werden, welche es ihr, unter Aufrechterhaltung einer in dieser Hinsicht bevorrechteten Stellung der Zweiten Kammer, möglich machen, auch auf die Gestaltung des Staatsfinanzwesens eine der verstärkten Bedeutung der Ersten Kammer entsprechende Einwirkung auszuüben.“

Der Entwurf b ist durch die Abänderung der Verfassung, wie sie der Entwurf a vorschlägt, bedingt. Er hebt die Landtagswahlordnung vom 23. Dezember 1818 nebst den später dazu erlassenen Gesetzen auf und brachte eine erschöpfende Regelung des gesamten Wahlverfahrens. Er zerfiel in 5 Abschnitte, von denen die 3 ersten sich mit den Wahlen zur Ersten Kammer, der 4. mit den Wahlen zur Zweiten Kammer befaßt und der 5. die Schluß- und Übergangsbestimmungen enthält.

Der Entwurf c bestimmte, daß von den 70 Abgeordneten, aus denen nach § 33 des Entwurfes a die Zweite Kammer künftig bestehen soll, auf die Stadt Mannheim 6, Karlsruhe 4, Freiburg 3, Heidelberg und Pforzheim je 2 und auf die übrigen bisher bevorrechteten Städte je ein Vertreter entfallen soll. Die Einwohnerzahl dieser 13 Städte mit zusammen 25 Abgeordneten betrug nach der Volkszählung des Jahres 1900 503 334, auf das übrige Land, in dem 45 Abgeordnete zu wählen wären, entfiel somit eine Bevölkerung von 1 364 610 Seelen, d. h. durchschnittlich 30 324 oder rund 30 000. Auf dieser Grundlage wurde der Entwurf der neuen Wahlkreiseinteilung ausgearbeitet. Er hat, wie in der Begründung bemerkt wurde, entsprechend dem Beschlusse vom 4. Juli 1902 die geschichtliche, geographische und wirtschaftliche Zusammengehörigkeit tunlichst berücksichtigt. Der Entwurf soll künftig keinen Bestandteil der Verfassung mehr bilden, wie dieses bezüglich der Vorschriften über die Wahlkreiseinteilung nach Ansicht der Regierung und der Ersten Kammer bisher der Fall war. Die Zweite Kammer hatte freilich, wie wir uns erinnern, diese Frage am 2. Juli 1900 mit Mehrheit verneint. Dem

Entwurf war als Anlage ein Verzeichnis der Zusammenlegung der Wahlkreise beigegeben.

Die drei Entwürfe wurden an eine aus 17 Mitgliedern bestehende Kommission verwiesen. Sie wählte den Abgeordneten Zehnter zum Vorsitzenden und den Abgeordneten Obkircher zum Berichterstatter für alle drei Entwürfe. Die Kommission begann mit ihren Beratungen am 11. Januar 1904¹³⁴. Zunächst fand über die wichtigsten Fragen aus den drei Vorlagen eine allgemeine Aussprache statt, die in vier Sitzungen zu Ende geführt wurde. Beschlüsse wurden nicht gefaßt. Man erkannte die Vorschläge der Regierung in ihrer Gesamtheit als eine Grundlage an, „auf welcher eine Einigung innerhalb der Zweiten Kammer selbst und eine Verständigung mit der Großh. Regierung sich möglicherweise herbeiführen lasse“. Eine Aussprache mit Vertretern der Regierung fand am 10. Februar statt. Am 2. März wurde sodann mit der Einzelberatung begonnen, die in drei Sitzungen mit der ersten Lesung zu Ende kam und am 11. März die inzwischen von einer engeren (Redaktions-)Kommission vorbereitete Fassung ihrer Beschlüsse genehmigte. Am 16. April gab Minister Schenkel namens der Regierung eine Erklärung ab, der die zweite Lesung der Kommission am 20. April nachfolgte, wobei die Stellung der Kommission zur Vorlage festgesetzt wurde. Die Bedenken, die gegen verschiedene Bestimmungen des Entwurfs von der ganzen Kommission oder von einzelnen Mitgliedern geäußert, und die Änderungen, die angenommen wurden, sind im wesentlichen folgende: Mit der Vertretung der Berufsständerschaften in der Ersten Kammer war die Kommission grundsätzlich einverstanden. Doch glaubte sie, daß die Zahl der Vertreter der Handelskammer, um eine allzugroße Mitgliederzahl der Ersten Kammer zu vermeiden und mit Rücksicht auf die von der Kommission neu aufgenommene Bestimmung der Ziff. 6a des § 27, auf zwei ermäßigt werden könne. In der zweiten Lesung jedoch beließ es die Kommission bei der Zahl 3, nachdem sich die Regierung unter Hinweis auf die Bedeutung dieser wirtschaftlichen Gruppe und auf die räumliche Verteilung der Industrie in den verschiedenen Landesteilen gegen die Herabsetzung erklärt hatte. Dagegen hielt die Kommission trotz des Widerspruchs der Regierung an der Forderung einer Vertretung der Arbeiterorganisation auch in der zweiten Lesung fest. Das Recht der Stellvertretung der Standesherrn und der kirchlichen Würdenträger wurde mit allen gegen 6 Stimmen gestrichen. Die Mehrheit war der Meinung, daß kein Grund vorliege, Mitgliedern der Ersten Kammer ein Vorzugsrecht einzuräumen, da die übrigen Mitglieder des Hauses wie die der Zweiten Kammer ein solches Recht nicht besäßen. Die Regierung hatte die Beibehaltung der Bestimmung für wünschenswert erklärt. Gegen den § 32 des Entwurfs erhoben sich von mehreren Seiten Bedenken. Man befürchtete, daß da-

¹³⁴ Beilage zum Protokoll der 73. Sitzung der Zweiten Kammer vom 14. Mai 1904. 2. Beilagenheft, S. 98 ff.

durch ein politisches Moment in die Stadtvertretungen hineingetragen werde. Einzelne Mitglieder waren der Meinung, daß es besonderer Vertreter der Städte in der Ersten Kammer nicht bedürfe, daß schon die Vertreter der Handelskammern in der Hauptsache städtische Interessen zur Geltung bringen würden; mindestens müsse gefordert werden, daß dann auch den Landgemeinden eigene Vertreter zugestanden würden. Nachdem aber der Grundgedanke, der in dem betreffenden Paragraph zum Ausdruck gekommen war, eine Mehrheit gefunden hatte, war man einmütig darin, daß die Bestellung der Vertreter nicht durch Ernennung seitens des Landesherrn, sondern durch Wahl der betreffenden Selbstverwaltungskörper erfolgen sollte. In erster Lesung bezeichnete die Kommission die Bürgeranschlüsse als wahlberechtigt und strich wegen der Schwierigkeit des Wahlverfahrens die Vertretung der Kreisanschlüsse, in zweiter Lesung jedoch faßte sie in Übereinstimmung mit der Regierung einstimmig den Beschluß, wie er in der Fassung des Paragraphen niedergelegt ist¹³⁵. Da hiernach vier von den nach dem Entwurfe durch Ernennung zu berufenden Mitglieder der Ersten Kammer aus Wahl hervorgehen sollten, erschien geboten, die Zahl der vom Landesherrn ernannten Mitglieder von 10 auf 6 herabzusetzen.

In den Bestimmungen des § 33 des Entwurfs sah eine Anzahl Mitglieder eine nicht unerhebliche Verschiebung zum Vorteil der bevorrechteten 13 Städte und zum Nachteile des sonstigen Landes. Denn während zur Zeit diese Städte zusammen 20, das übrige Land 43 Abgeordnete hätte, wäre künftig das Verhältnis 25 zu 45. Dazu käme noch die nicht unerhebliche Verstärkung des städtischen Elements in der Ersten Kammer. Dagegen wurde von anderer Seite auf das verschiedene Wachstum der Bevölkerung hingewiesen und besonders betont, daß die Einwohnerzahl in den 13 Städten, zumal in den 5 größten, seit der letzten Volkszählung schon wieder erheblich zugenommen habe und mit Sicherheit auch künftig in ganz anderem Maße steigen werde, als in den übrigen Wahlkreisen. Doch wurde auch von dieser Seite nicht verkannt, daß gewisse Gründe dafür sprächen, das in dem Entwurf vorgesehene Verhältnis zwischen den Städten und dem platten Lande etwas mehr zugunsten des letzteren zu verschieben. Der Antrag, die Zahl der Abgeordneten auf 75 festzusetzen, wurde in erster Lesung mit 9 gegen 8 Stimmen verworfen, dagegen der Antrag, 73 Kammerstimme zu bestimmen, mit 10 gegen 7 Stimmen angenommen. Die Regierung hegte erhebliche Bedenken gegen eine Vermehrung der Zahl über 70 und erklärte, daß man sich über die Frage der Abgeordnetenzahl wohl nur im Zusammenhange mit der Prüfung der Wahlkreiseinteilung endgültig schlüssig machen könne. In der zweiten Lesung wurde die Beibehaltung der Zahl 73 einstimmig beschlossen. Dabei setzte man bezüglich der Wahlkreiseinteilung voraus, daß doppelt soviel Abgeordnete auf das platte

¹³⁵ Die Fassung, die die Kommission den einzelnen Paragraphen des Entwurfs gegeben hat, wird unten in der Zusammenstellung angegeben werden.

Land als auf die Städte fallen sollten. Eine Seite erklärte, daß, falls das Verhältnis für das platte Land weniger günstig gestaltet würde, ihre Zustimmung zu anderen Festsetzungen des Entwurfs der Verfassungsänderung nicht zu erwarten sei. Dem gegenüber wurde von anderen die besondere Behandlung der 13 Städte als unabänderliche Grundlage für ihre Zustimmung zur Wahlkreiseinteilung bezeichnet. Einige Mitglieder der Kommission regten auch wieder die Einführung der Verhältniswahl für die Städte an, die mehr als einen Abgeordneten zu wählen haben. Von anderen wurde dem nur zugestimmt, wenn diese Wahlart für das ganze Land erfolge, und dabei hervorgehoben, daß sich eine Verschiedenheit in der Behandlung der großen Städte und des übrigen Landes nicht rechtfertigen lasse. Theoretisch erkannte man in der ganzen Kommission den Grundgedanken dieses Systems an, fand aber die praktische Durchführung noch für zu schwierig. Auch wies man auf die Nachteile einer von der Berücksichtigung aller örtlichen Beziehungen und Interessen absehenden, lediglich zahlenmäßigen Behandlung des ganzen Wahlgeschäftes im Lande hin. Eine Entscheidung in diesem Sinne wurde als gänzlich aussichtslos abgelehnt. Dagegen fand in erster Lesung die Einführung der Verhältniswahlen in den Städten, denen mehr als ein Abgeordneter zufällt, die Zustimmung der Mehrheit, obschon auch innerhalb der Mehrheit einzelne Stimmen noch zweifelten, ob sich bei der geringen Zahl der zu Wählenden, insbesondere bei der Zahl 2, ein allen gerechten Anforderungen Rechnung tragendes Verfahren werde finden lassen, und vollkommen unaufgeklärt erschien, wie denn für einen unter der Zeit ausgeschiedenen Abgeordneten der Ersatz zu erfolgen habe.

Zur Begründung des § 34 Abs. 2 des Entwurfs hatte die Regierung angeführt, daß erst nach Ablauf einiger Zeit seit Erwerbung der Staatsangehörigkeit oder seit Begründung eines Wohnsitzes im Lande die Kenntnisse und Erfahrungen vorausgesetzt würden, die bei Würdigung der für die Abgeordnetenwahl maßgebenden Verhältnisse erforderlich seien. Gegen die Bestimmung in Abs. 2 des genannten Paragraphen wurden von einzelnen Mitgliedern mit großer Entschiedenheit Bedenken geäußert, während die Mehrheit den Grundgedanken zwar als berechtigt anerkannte, die Fassung aber nicht für befriedigend hielt. Die Kommission beschloß in erster Lesung, daß einjährige Dauer der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes im Lande unmittelbar vor der Wahl genüge. Die Regierung erklärte, dem nicht zustimmen zu können und mindestens verlangen zu müssen, daß entweder der Besitz der Staatsangehörigkeit und der Wohnsitz ein Jahr oder der Besitz der Staatsangehörigkeit allein — ohne Rücksicht auf den Wohnsitz — zwei Jahre gedauert habe. Darauf beschloß die Kommission in zweiter Lesung nach dem ersten dieser beiden Vorschläge.

Der Gedanke, der dem § 35 Ziff. 4 zugrunde lag, begegnete von seiten einzelner Mitglieder lebhaftem Widerspruch, während die Mehrheit ihn nicht verwerfen konnte, aber die ihm im Entwurf zuteil ge-

wordene Durchführung im einzelnen als änderungsbedürftig bezeichnete. Es wurde deutlich ausgedrückt, daß die Versäumung der Pflicht zur Steuerzahlung nur dann in Betracht komme, wenn sie sich auf eine für das der Wahl vorausgegangene Steuerjahr beziehe, wenn ihr auch im Augenblick des Abschlusses der Wählerliste noch nicht genügt und dem Pflichtigen noch nicht die Stundung bewilligt worden sei. Der Beschluß wurde mit 12 gegen 2 Stimmen gefaßt.

Zu § 38 lehnte die Kommission den Antrag eines Mitgliedes, daß die Wahlkreiseinteilung auch fernerhin als Teil der Verfassung bezeichnet werde, mit 10 gegen 4 Stimmen ab. Die Mehrheit wollte bei der raschen Verschiebung in der Bevölkerung einzelner Wahlkreise die Abänderung der Wahlkreiseinteilung erleichtert wissen.

Der Entwurf hatte die bisher geltende Bestimmung des § 41, daß jede der beiden Kammern über die streitigen Wahlen der ihr angehörigen Mitglieder zu erkennen habe, nicht berührt. In der Kommission beantragte indessen ein Mitglied, die Entscheidung über solche Wahlen einem besonders zu bestellenden richterlichen Kollegium zu übertragen. Zur Begründung wurde auf die mit dem bisherigen Verfahren in der Zweiten Kammer gemachten Erfahrungen und auch Einrichtungen in anderen Ländern, in England, Italien, Osterreich und Schweden, hingewiesen und hervorgehoben, daß die Entscheidungen in der Kammer selbst in vielen Fällen weniger von Grundätzen des Rechtes als vom Gesichtspunkte der Machtstärkung der gerade vorhandenen Mehrheit ausgingen. Nur durch ein richterliches Kollegium könne der Anspruch, daß die Entscheidung aus Rechtsgründen erfolge, genügend geschützt werden. Auch würden die Geschäfte der Kammer, wenn sie nicht mehr über die Gültigkeit der Wahlen zu befinden habe, vereinfacht und abgekürzt. Der Antrag wurde jedoch mit 11 gegen 3 Stimmen abgelehnt. Die Mehrheit bestritt, daß aus der bisherigen Einrichtung erhebliche Nachteile entstanden wären. Sie machte geltend, daß es sich um ein hochzuhaltendes Recht der Kammern, ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu entscheiden, handle, das ohne Not nicht aufgegeben werden könne. Auch würde die Bildung eines besonderen Gerichtshofes nicht unerheblichen praktischen Schwierigkeiten begegnen. Richterliche Beamte würden in den Kampf politischer Parteien verwickelt, was nicht wünschenswert sei. Wir hegen starken Zweifel, ob die Kommission mit ihrem Beschluß das Richtige getroffen hat. Es gibt unseres Erachtens in den parlamentarischen Verhandlungen nichts Unerquicklicheres als Wahlrechtsdebatten. Die Bemerkung der Minderheit, daß die Entscheidung über die Gültigkeit einer Wahl durch die Kammer in vielen Fällen eine Machtfrage sei, ist durchaus zutreffend, vielleicht hätte sie sogar sagen dürfen, in sehr vielen Fällen. Gerade in der Tagung 1903/04 lag ein klassisches Beispiel vor. Bei der Prüfung einer angefochtenen Wahl boten vier gewiegte juristisch gebildete Abgeordnete allen Scharfsinn auf, zu beweisen, zwei daß diese Wahl gültig, zwei daß sie ungültig sei. Der Zufall wollte

es, daß auf beiden Seiten je ein höherer richterlicher Beamter und je ein Anwalt stand. Auf welcher Seite war nun das Recht? Der eine Richter, der nach Verlauf der Debatte den ihm nicht genehmen Beschluß durch eine kleine Mehrheit des Hauses vorausgab, sagte auch ganz offen, heute wird nicht nach Recht, sondern nach Macht entschieden. Es ist auch gar nicht einzusehen, inwiefern richterliche Beamte in den politischen Streit verwickelt werden sollten, wenn sie bloße Rechtsfragen zu beurteilen hätten. Wäre dieses der Fall, dann läge die gleiche Gefahr für den Strafrichter vor, der nicht selten, z. B. über Beleidigungen oder andere Vergehen, die aus politischem Parteitreiben entstanden sind, ein Urteil zu fällen hat. In Elsaß-Lothringen hat man diese Bedenken nicht geteilt, sondern bei der Einführung der Verfassung die Entscheidung über die Gültigkeit der Wahl dem Richter übertragen. Wir glauben auch heute noch, daß die parlamentarischen Körperschaften an Ansehen in der Bevölkerung nur gewinnen würden, wenn sie auf das Recht — ein wahres privilegium odiosum — über beanstandete Wahlen zu entscheiden, verzichten würden.

Obwohl sich die Regierung, wie aus obigen Bemerkungen hervorgeht, gegen mehrere Beschlüsse der Kommission mit Entschiedenheit erklärt, gegen andere erhebliche Bedenken geäußert hatte, waren ihre Beanstandungen, im einzelnen sowohl wie in ihrer Gesamtheit, doch derart, daß ohne große Schwierigkeit eine Verständigung zu ermöglichen schien. Anders verhielte es sich mit den §§ 60, 61 und 61a des Entwurfs. Über die Bedeutung und die endgültige Gestaltung dieser Paragraphen entstand ein unüberbrückbarer Gegensatz zwischen dem Ministerium und der Kommission. Die Gefahr lag sehr nahe, daß daran schließlich die ganze Reform scheitern werde. Durch den Regierungsentwurf sollte nämlich das Vorrecht in Finanzfragen, das der Zweiten Kammer bisher auf Grund der §§ 60 und 61 der Verfassung zustand, eingeschränkt, ja nach der Ansicht der Kommission in sein Gegenteil verkehrt werden. Der geltende Rechtszustand war kurz gefaßt folgender: Jeder die Finanzen betreffende Gesetzesentwurf ging zuerst an die Zweite Kammer und kam nur dann an die Erste, wenn ihn die Zweite angenommen hatte. Hatte sie ihn abgelehnt, so konnte er überhaupt nicht an die Erste Kammer gelangen. Die Befugnis einer Abänderung einzelner Bestimmungen stand der Ersten Kammer bei Finanzgegenständen nicht zu. Sie konnte einen Entwurf, der sich auf solche bezog, nur in der Fassung, den ihm die Zweite Kammer gegeben hatte, im ganzen entweder annehmen oder ablehnen. War das letztere der Fall, so hatte eine Durchzählung der Stimmen in beiden Häusern stattzufinden und auf Grund der so zustande gekommenen Mehrheit wurde der Ständebeschluß festgestellt. Daß auf diese Weise die Zweite Kammer jemals überstimmt würde, war nach dem bisherigen Stimmverhältnis beider Häuser und bei der erfahrungsgemäß lückenhaften Beteiligung der Mitglieder der Ersten Kammer an den Geschäften des Landtags äußerst unwahrscheinlich. Allerdings war die Bedeutung der Eingangsworte

des § 60: „Jeder die Finanzen betreffende Gesetzesentwurf“ von jeher umstritten. Wir haben schon auf diese Frage einigemal aufmerksam gemacht. Hier soll noch ein Beispiel aus der Vergangenheit angeführt werden. Im Jahre 1837 erklärte Freiherr von Berckheim in dem Bericht, den er über eine von Freiherrn von Andlaw auf Gleichstellung der Rechte beider Kammern eingebrachte Motion erstattete, daß unter einem die Finanzen betreffenden Gesetzesentwurf kein anderer verstanden werden könne, als der Entwurf des Auflagengesetzes, das die Bewilligung der direkten und indirekten Steuern in sich begreife. Dieses werde allein als Finanzgesetz bezeichnet. Alle Gesetze dagegen, deren Zweck nur als Folge eine Geldverwendung in Anspruch nehme, könnten logischerweise nie mit dem Namen Finanzgesetz belegt werden, da ja nur das verwilligte Finanzgesetz sie praktisch ins Leben zu rufen imstande sei. Bei der Besprechung der Denkschrift von 1899 wurde schon darauf aufmerksam gemacht, daß Rebenius damals ein Sondergutachten abgab. Wörtlich hat er sich in folgender Weise ausgesprochen: „Alle Gesetze, welche wesentlich und unmittelbar zum Zwecke haben, die erforderlichen Geldmittel zur Bestreitung des Staatshaushalts herbeizuschaffen, haben unstreitig die Natur von Finanzgesetzen. Hierzu gehören nicht nur die Auflagengesetze, sondern auch Anlehen, wozu die Ermächtigung in Gesetzesform erteilt wird. In inniger unzertrennbarer Verbindung mit der Bewilligung der Mittel steht die Bestimmung der Staatsbedürfnisse oder der Verwendung. Sie ist die Vorfrage, welche die Lösung der Frage über die Steuerbewilligung wesentlich bedingt. Das Finanzgesetz mit dem Budget als Voranschlag, alle einzelnen Auflagengesetze und Anlehengesetze fallen daher auf gleiche Weise unter den § 60 der Verfassung.“ Eine einheitliche Praxis in Behandlung der strittigen Frage hat sich auch in der Folgezeit nicht herausgebildet. Um in der Angelegenheit Klarheit zu schaffen, zählte die Regierung in dem Entwurfe die Gegenstände auf, die unter den § 60 fallen. Die Kommission begrüßte diese Feststellungen. Sie erblickte darin, daß der Kreis der Entwürfe weiter gezogen sei, als bisher für unbestritten galt, ein Entgegenkommen der Regierung. Doch hielt die Mehrheit dafür, daß die Fassung des § 60 nach verschiedenen Richtungen zu Zweifeln Anlaß gebe und einer Änderung bedürftig sei. Demgemäß übergab der Regierungsvertreter der Kommission einen Entwurf, in dem der § 60 folgende Fassung erhielt: „Nachstehende Entwürfe sind zuerst der Zweiten Kammer vorzulegen:

1. die Entwürfe des Staatsbudgets und sonstige mit dem Staatsbudget zusammenhängende Entwürfe, welche sich auf die Voranschläge der Staatsausgaben und -Einnahmen oder auf die Veräußerung, Verwendung oder Belastung des Staats- oder des Domänenvermögens beziehen;
2. die Entwürfe des Finanzgesetzes und sonstige damit in Zusammenhang stehende Entwürfe, welche sich auf die Festsetzung der für eine

Budgetperiode maßgebenden Abgabebefähige, auf die Übernahme von Staatsbürgschaften, auf die Deckung des Staatsbedarfs durch Verwendung der in der Staats- oder Domänenkasse vorhandenen Betriebs- oder Reservemittel oder durch Aufnahme von Anlehen beziehen;

3. Gesetzentwürfe, welche über die Verwaltung der Staatsausgaben und -Einnahmen, über die direkten und indirekten Staatssteuern oder über die für die Tätigkeit der staatlichen Justiz- und Verwaltungsbehörden zu erhebenden Gebühren dauernde Bestimmungen treffen.

Über die in Ziff. 1 und 2 bezeichneten Entwürfe oder einzelne Teile derselben, wie über die Titel und Positionen des Staatsbudgets darf eine Beratung und Beschlußfassung der Ersten Kammer nur erfolgen, wenn zuvor eine Beschlußfassung der Zweiten Kammer stattgefunden hat.

Über Entwürfe der in Ziff. 3 bezeichneten Art darf, wenn sie von der Zweiten Kammer im ganzen abgelehnt worden sind, eine Beschlußfassung der Ersten Kammer nicht stattfinden."

Auch mit dieser Fassung vermochte sich die Kommission nicht zufrieden zu geben. Sie war der Meinung, daß vor allem das Finanzgesetz und das Budget mit allem, was mit diesen beiden zusammenhänge, nicht getrennt werden sollten, daß das Budget doch nur ein notwendiges Zubehör zum Finanzgesetze sei. Sie glaubte auch, daß die anderen gemäß § 55 der Verfassungsurkunde dem Entwurfe des Finanzgesetzes beizulegenden Vorlagen in die Aufzählung aufzunehmen seien, während die Gesetzentwürfe, welche über die für die Tätigkeit der staatlichen Justiz- und Verwaltungsbehörden zu erhebenden Gebühren dauernde Bestimmungen träfen, wohl von der besonderen Behandlung ausgeschlossen werden könnten.

Über die Berechtigungen, die der Entwurf in den §§ 60, 61 und 61a beiden Kammern zuerteilte und die einschneidende Änderungen in den bestehenden Rechtszustand brachten, machte der Kommissionsbericht sodann folgende Bemerkungen: Zwar sollen die Entwürfe, welche die in § 60 genannten Gegenstände betreffen, auch künftig zuerst der Zweiten Kammer vorgelegt werden. Allein, im übrigen sollen die Berechtigungen beider Kammern, in Bezug auf solche Entwürfe, abgesehen von dem Staatsvoranschlag und dem Finanzgesetz, genau die gleichen sein, wie bei allen übrigen Gesetzen, so daß ein von der Zweiten Kammer abgelehnter Entwurf dennoch von der Regierung an die Erste Kammer und in der von dieser beschlossenen Fassung sodann wieder an die Zweite Kammer gebracht werden kann, daß jede Kammer in der Vornahme von Änderungen unbeschränkt ist und die Zustimmung der Mehrheit in jedem der beiden Häuser zum Zustandekommen des Gesetzes erfordert wird. Das auch für solche Gegenstände bestandene Vorrecht der Kammer wurde also nur in seiner einen formellen Beziehung, wonach die betreffenden Entwürfe zuerst der Zweiten Kammer vorzulegen sind, aufrecht erhalten, im übrigen aber beseitigt. Während nach der Meinung der Kom-

mission der Staatsvoranschlag nach der geltenden Vorschrift des § 60 für das Vorrecht der Zweiten Kammer nur insofern in Betracht kam, als er eine Anlage zum Finanzgesetzentwurf bildet und eine Beschlußfassung über die einzelnen Sätze nur als Begründung der schließlichen Abstimmung über das Finanzgesetz anzusehen ist, behandelte der Entwurf den Staatsvoranschlag als selbständige Regierungsvorlage neben dem Finanzgesetz und gab für jede dieser Vorlagen besondere Vorschriften. Danach mußte, wenn hinsichtlich einzelner Anforderungen im Budget die Beschlüsse beider Kammern von einander abweichen, auf Verlangen der Regierung durch eine wiederholte Beschlußfassung eine Ausgleichung versucht werden. Mißlingt der Versuch, so wurde in den Voranschlag nur soviel eingestellt, als bei der endgültigen Beschlußfassung eine Übereinstimmung beider Häuser über den Antrag und die dafür maßgebende Zweckbestimmung erfolgt ist. Die endgültige Beschlußfassung konnte die erste in jeder der beiden Kammern sein oder die auf Verlangen der Regierung vorgenommene wiederholte oder endlich eine dritte, die wieder auf Verlangen der Regierung in einem Zusammentritt beider Kammern gemeinsam stattgefunden hat. Das Verfahren bezüglich des Entwurfs des Finanzgesetzes entsprach nach der Regierungsvorlage im wesentlichen dem eben beschriebenen, nur daß hier bei von einander abweichenden Beschlüssen der beiden Häuser nicht bloß auf Verlangen der Regierung, sondern auf alle Fälle eine wiederholte Beschlußfassung zum Zweck einer Ausgleichung stattzufinden hätte. Beim Mißlingen des Versuchs hatte dann auch da wieder auf Verlangen der Regierung die gemeinsame Abstimmung beider Kammern stattzufinden. Bei dieser hätten die Mitglieder der Ersten Kammer zusammen mit einer Minderheit der Zweiten Kammer die Entscheidung über die einzelnen Sätze des Staatsvoranschlags oder die einzelnen Bestimmungen des Finanzgesetzes bringen können. Die Regierung hatte in der Begründung zu § 60 noch geltend gemacht, es könne bei der zugestandenen weiten Ausdehnung des Gebietes, auf das sich das formelle Vorgangsrecht der Zweiten Kammer erstreckte, nicht daran festgehalten werden, daß die Erste Kammer bei Vorlagen der fraglichen Art nur die Wahl habe, sie entweder unverändert in der Fassung der Zweiten Kammer anzunehmen oder sie im ganzen abzulehnen. Dadurch würde der Ersten Kammer für den fast wichtigsten Teil der Gesetzgebung jede Mitwirkungsbefugnis entzogen. Bei dem Entwurfe des Finanzgesetzes und des Staatsvoranschlags widerspreche es geradezu der Natur der Sache und der rechtlichen Gesamtlage, wenn ein gesetzgebender Faktor durch Ablehnung dieser Vorlagen im ganzen die Staatstätigkeit hemmen und die Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen des Staates unmöglich machen würde. Die Verwerfung der Steuer- und Budgetforderungen im ganzen dürfen nicht als eine zulässige Möglichkeit in der Verfassung bezeichnet werden.

Die Kommission war der Meinung, daß die Regierung in der Zuteilung der in Bezug auf das Budget und auf das Finanzgesetz jeder der

beiden Kammern zukommenden Berechtigungen einen Weg einschlagen wolle, wie er überhaupt noch in keinem Staate beschritten worden sei. Mit Ausnahme des Finanzgesetzes und des Staatsvoranschlages würde bei Finanzvorlagen keine vorzugsweise Berechtigung der Zweiten Kammer mehr bestehen und bezüglich des Finanzgesetzes und des Voranschlags aus dem Vorrecht der Zweiten Kammer sogar ein solches der Ersten werden. Bei der vorgesehenen gemeinsamen Abstimmung würde die Machtbefugnis der Zweiten Kammer noch dadurch weiter herabgedrückt, daß bei der in Aussicht genommenen Vermehrung die Mitgliederzahl der Ersten Kammer derjenigen der Zweiten gegenüber in ganz anderem Verhältnis als bisher ins Gewicht fiel. In der Kommission war kein Zweifel darüber, daß keines der Mitglieder einer solchen Regelung zustimmen könne. Für diskutabel wurde nur allenfalls angesehen die Zulassung einer zweimaligen Beschlußfassung bei von einander abweichenden Meinungen beider Häuser, jedoch in der Weise, daß schließlich, wie bisher, der Beschluß der Zweiten Kammer dafür maßgebend sei, in welcher Fassung der Entwurf zur gemeinsamen Abstimmung zu bringen wäre. Auch war man geneigt, in eine gewisse engere Umgrenzung der von dem Vorrecht der Zweiten Kammer betroffenen Entwürfe zu willigen.

Die Regierung erklärte, daß sie das weite Entgegenkommen, das sie in Gewährung des direkten Wahlrechts gezeigt habe, nur dann betätigen könne, wenn die Volksvertretung auch mit dem von der Regierung als notwendig erklärten Gegengewicht einverstanden sei. Wenn das nicht geschähe, dann müsse die Regierung bedauern, daß ihr loyales Vorgehen ohne Erfolg bleibe. Dann würde wohl auf eine Reihe von Jahren hinaus die Frage der Einführung des direkten Wahlrechts seitens der Regierung nicht wieder in Anregung gebracht werden, vielmehr müsse es einer aus dem Landtage selbst hervorgehenden Initiative überlassen bleiben, eine Grundlage für die Verfassungsänderung zu finden, der alle gesetzgebenden Faktoren zustimmen könnten.

Zimmerhin war durch die andere Fassung des § 60, die der Regierungsvertreter, wie oben erwähnt, der Kommission unterbreitet hatte, den Wünschen derselben einigermaßen Rechnung getragen. Doch hielt sie die Zugeständnisse, wie ebenfalls bereits angedeutet, nicht für ausreichend; das eine sei rein formeller Art, das zweite beschränke sich auf die minder wichtigen Vorlagen und sei daher nicht von großem Belang. Die Kommission sah sich schließlich nach der Stellungnahme der Regierung in dieser wichtigsten Frage außerstande, zu einer Einigung mit der Regierung zu gelangen. Sie gab sich aber der Hoffnung hin, daß sich eine solche Übereinstimmung sowohl mit der Regierung als mit dem anderen Hause im Laufe der Stadien, die das Verfassungswerk noch zu durchlaufen habe, werde erzielen lassen. Sie beantragte, die Zweite Kammer wolle dem Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Abänderung der Verfassung, in der von der Kommission beschlossenen Fassung ihre Zustimmung geben.

Die einzelnen Paragraphen des ganzen Entwurfes lauten nach den Beschlüssen der Kommission, wie folgt¹³⁶:

Art. 1.

An Stelle der §§ 27 Ziffer 3, 5 und 6, 28 Abs. 2 und 3, 29 bis 32 der Verfassung treten folgende Bestimmungen:

§ 27 Z. 3, 5 bis 7. 3. aus dem katholischen¹³⁷ Landesbischof und dem Prälaten der evangelischen Landeskirche.

6. aus 6 Abgeordneten, die von den gesetzlich organisierten Berufskörperschaften gewählt werden, und zwar: drei von den Handelskammern, zwei von der Landwirtschaftskammer, einer von den Handwerkskammern und einer von der Organisation der Arbeiter (Arbeiterkammer), sobald eine solche reichs- oder landesgesetzlich für das Großherzogtum geschaffen ist.

6a. aus zwei Oberbürgermeistern der Städteordnung unterstehenden Städte, aus einem Bürgermeister einer sonstigen Stadt mit mehr als 3000 Einwohnern und aus einem Mitglied eines der Kreisausschüsse; die Oberbürgermeister und der Bürgermeister werden von den Mitgliedern der Stadträte und der Gemeinderäte, das Mitglied des Kreis Ausschusses von sämtlichen Mitgliedern der Kreis Ausschüsse des Landes gewählt.

7. aus den vom Großherzog, ohne Rücksicht auf Stand und Geburt, ernannten Mitgliedern.

In § 28 Abs. 2 bis 4 werden als Steuerwert des liegenschaftlichen Besitzes statt einer Million zwei Millionen Mark verlangt und als Schlußsatz zugefügt: Fallen die Voraussetzungen der Verleihung weg, so erlischt die erbliche Landstandshaft. Abs. 3 und 4 fallen weg.

In § 29 Abs. 1 werden die Worte „Besitzer oder Mitbesitzer“ an Stelle der Worte „Eigentümer oder Miteigentümer“ gesetzt.

Abs. 2. lautet der Anfang: Adelligen Grundbesitzer deren im Großherzogtum befindlicher, als Stammgut anerkannter, nach dem Rechte u. s. f. wie der Entwurf. Auch hier wird wie in § 28 der Schlußsatz: Fallen die Voraussetzungen u. s. f. zugefügt.

¹³⁶ Die Beschlüsse der Kommission sind im einzelnen durch Sperrdruck kenntlich gemacht, die Paragraphen, die in dieser Zusammenstellung nicht erwähnt werden, blieben unverändert nach dem Regierungsentwurf.

¹³⁷ Die Bezeichnung „katholisch“ wurde der Deutlichkeit wegen beigelegt, weil auch die evang. Kirche in der Person des Großherzogs einen Landesbischof besitzt. Durch die Bestimmung über den Prälaten wurde der Text mit der bisherigen Übung in Übereinstimmung gebracht, denn der Prälat wurde nicht besonders zum Mitglied der hohen Kammer ernannt, sondern für die Dauer seines Amtes als Mitglied derselben betrachtet.

§ 31. Die Wahl der Abgeordneten der Grundherren und der Hochschulen, der Berufskörperschaften, der Städte und der Kreise, sowie die Ernennung der vom Großherzog berufenen Mitglieder der Ersten Kammer erfolgt für die vierjährige Landtagsperiode.

§ 32. Die Zahl der vom Großherzog ernannten Mitglieder der Ersten Kammer darf niemals sechs übersteigen,
Abf. 2 fällt weg.

Art. 2.

§ 32a. Bei den Wahlen der in § 27 Ziff. 4 bis 6a bezeichneten Mitglieder sind nur solche Personen wahlberechtigt, welche die badische Staatsangehörigkeit besitzen, im Großherzogtum einen Wohnsitz haben, mindestens 25 Jahre alt sind und bei denen keine der in § 35 bezeichneten Tatsachen vorliegt.

Die bei diesen Wahlen Wahlberechtigten sind auch wählbar, sofern sie das 30. Lebensjahr zurückgelegt haben. Das Ruhen der Wahlberechtigung gemäß § 35 Z. 4 schließt die Wählbarkeit nicht aus.

Art. 3.

§ 33. Die Zweite Kammer besteht aus dreiundsiebzig Abgeordneten.

Die Abgeordneten werden in allgemeiner, geheimer und unmittelbarer Abstimmung gewählt.

Die Städte, welche mehr als einen Abgeordneten zu wählen haben, bilden je einen Wahlkreis, in welchem die Abgeordneten durch Verhältnisswahlen bestimmt werden. Im übrigen wird jeder Abgeordnete in einem besonderen Wahlkreis gewählt.

§ 34. Zur Abstimmung bei der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer sind die männlichen Personen über 25 Jahre berechtigt, welche im Zeitpunkt der Wahl die badische Staatsangehörigkeit besitzen und im Großherzogtum einen Wohnsitz haben. Der Besitz der Staatsangehörigkeit und der Wohnsitz muß unmittelbar vor der Wahl mindestens ein Jahr gedauert haben.

Abf. 2 fällt weg.

§ 35 Abf. 4. Wenn der Wahlberechtigte trotz rechtzeitiger Mahnung und ohne Stundung erhalten zu haben bei Abschluß der Wählerliste mit der Entrichtung einer ihm für das vorausgegangene Steuerjahr gegenüber dem Staat oder der Gemeinde obliegenden direkten Steuer im Rückstand ist.

In § 36 Abf. 2 werden hinter den Worten „der Amtsgerichte“ die Worte „und Notariate“ eingefügt und dementsprechend unten die Worte „die Notare“ gestrichen.

§ 60. Nachstehende Entwürfe sind zuerst der Zweiten Kammer vorzulegen:

1. Der Entwurf des Finanzgesetzes (Auflagen-gesetzes §§ 54 und 55) nebst dem Staatsvoranschlag (Staatsbudget) sowie den Rechnungsnachweisungen und der vergleichenden Darstellung der Budgetsätze mit den Rechnungsergebnissen, auch alle Nachträge und Ergänzungen dazu, ferner Entwürfe, durch welche ein in den Steuergesetzen enthaltener Steuerfuß lediglich für eine Budgetperiode anderweit bestimmt wird;

2. Entwürfe, welche die Veräußerung, Belastung oder Verwendung des Staats- oder des Domänenvermögens oder die Übernahme von Staatsbürgschaften oder von sonstigen derartigen Staatsverbindlichkeiten betreffen;

3. Entwürfe über die Verwaltung der Staats-Einnahmen und -Ausgaben, sowie Vorlagen über direkte und indirekte Steuern.

Die vorstehend bezeichneten Entwürfe und Vorlagen gelangen, unbeschadet der vorläufigen Mittheilung der Beschlüsse der Zweiten Kammer über einzelne Teile des Staatsvoranschlags, nur dann an die Erste Kammer, wenn sie von der Zweiten Kammer angenommen worden sind.

§ 61. Weichen in Beziehung auf einen von der Zweiten Kammer angenommenen Entwurf der in § 60 bezeichneten Art die Beschlüsse der Ersten Kammer in einzelnen Punkten von denen der Zweiten Kammer ab, und ist eine Ausgleichung auch bei einer wiederholten Beschlußfassung beider Kammern nicht erzielt worden, so ist der Abstimmung der Ersten Kammer über den Entwurf im ganzen die Fassung zugrunde zu legen, in welcher der Entwurf von der Zweiten Kammer angenommen worden ist.

Abf. 2 fällt weg.

§ 61a. Lehnt die Erste Kammer einen von der Zweiten Kammer angenommenen Entwurf der in § 60 bezeichneten Art im ganzen ab, so findet auf Verlangen der Regierung eine nochmalige Abstimmung über diesen Entwurf in beiden Kammern statt. Die bejahenden und verneinenden Stimmen der beiden Kammern werden durchgezählt. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Präsidenten der Zweiten Kammer. Der so gefaßte Beschluß gilt als Beschluß der Landstände.

Art. 4.

In § 70 lautet der Schlusssatz: Ein von der einen Kammer an die andere gebrachter Entwurf oder Vorschlag kann, vorbehaltlich der Bestimmungen der §§ 61 und 61a, mit Verbesserungsvorschlägen an die andere Kammer zurückgegeben werden.

§ 72. Die Erste Kammer wird durch die Anwesenheit von mindestens fünfzehn, die Zweite Kammer durch die Anwesenheit von mindestens siebenunddreißig Mitgliedern, einschließlich der Präsidenten, beschlußfähig.

§ 73 Abs. 2. Bei Berechnung der drei Viertel werden in der Ersten Kammer die im § 27 Z. 1 bis 3 genannten Mitglieder, wenn sie in der betreffenden Sitzungsperiode am Landtage nicht teilnehmen, nicht gezählt.

§ 74 fällt weg.

Art. 5.

Der Eingang des § 75 der Verfassung hat zu lauten:

Außer bei der Eröffnung und bei der Schließung des Landtags (. . .) dürfen die beiden Kammern nicht zusammentreten; sie beschränken sich u. s. f.

Art. 6.

§ 79. Abs. 4. Die Vorschrift des § 37 Abs. 2 findet auch im Falle der Auflösung Anwendung.

Art. 7.

1. Die Bestimmung des § 34 Satz 2 findet für Wahlen, welche im Laufe des Jahres 1905 stattfinden, auf Personen, welche vor dem 1. Januar 1905 die badische Staatsangehörigkeit erworben oder ihren Wohnsitz im Großherzogtum genommen haben, keine Anwendung.

2. Unverändert Regierungs-Entwurf Abs. 1, aber als Ziffer 2 Abs. 1.

Ebenso Regierungs-Entwurf Abs. 2 als Ziffer 2 Abs. 2.

Die Beratung über die Anträge der Kommission fand in der Zweiten Kammer in der 77., 78. und 79. öffentlichen Sitzung statt¹³⁸. Aus den Ausführungen des Berichterstatters und aus dem Verlauf der Aussprache ergab sich auch im Hause, daß nur über die §§ 60, 61 und 61a die Verständigung mit der Regierung gefährdet war, daß aber die anderen Punkte, über die noch keine Einigung mit dem Ministerium erzielt war, keine unüberwindlichen Schwierigkeiten boten. Abgeordneter Obkircher wiederholte im wesentlichen die in seinem gedruckten Berichte

¹³⁸ Sitzung der Zweiten Kammer vom 19. Mai 1904, vormittags und nachmittags, und vom 20. Mai.

enthaltenen Bedenken gegen die am heftigsten umstrittenen Paragraphen. In der Hauptsache haben wir diese Bedenken oben mitgeteilt. Der Berichterstatter faßte seine Ausführungen in die beiden Sätze zusammen: Wenn die Mehrheit der Zweiten Kammer dem Vorschlag der Regierung in seinem vollen Umfange zustimmte, so würde dies einer Selbstentrechtung gleichkommen. Das werde man aber der Kammer nicht zumuten wollen. In derselben Weise äußerten sich die Sprecher der Parteien. Abgeordneter Zehnter fügte noch hinzu, daß nach der Meinung seiner politischen Freunde die Bedeutung der Ersten Kammer nicht darin bestehen könne und solle, daß das Ministerium mit ihr die Regierung führe, sondern daß ihre wesentliche Aufgabe die sei, zu kontrollieren und dafür zu sorgen, daß von der Zweiten Kammer nicht übereilte Beschlüsse gefaßt und zum Vollzug gebracht würden. Weiter wiederholte er die Erklärung, die seine Partei bereits in der Kommission abgegeben hatte, daß sie für die ganze Reform nur stimmen könnten, wenn die Zahl der Abgeordneten der Zweiten Kammer derart festgesetzt und die Verteilung zwischen Stadt und Land derart geregelt würde, daß das bisherige Verhältnis nicht wesentlich verschoben würde. Der Sprecher der Sozialdemokratie erklärte im Namen seiner Partei nicht nur die mehrfach erwähnten §§ 60—61a für unannehmbar, sondern auch die §§ 34 und 35 selbst in der Fassung, die ihnen die Kommission gegeben hatte.

In der Nachmittagsitzung des 19. Mai ergriff Minister Schenkel das Wort. Er erklärte, daß die Regierung zwar nicht abgeneigt sei, über die materielle Fassung der §§ 60 und 61 noch weiter mit sich reden zu lassen. So werde die Frage der Durchzählung kein unüberwindliches Hindernis einer Verständigung sein, dagegen könne die Regierung nicht davon absehen, daß die Dauergesetze, die sich auf direkte und indirekte Steuern und auf die Verwaltung der Staats-Einnahmen und -Ausgaben bezögen, abgesehen etwa von der formellen Vorschrift, daß sie zuerst an die Zweite Kammer kommen müßten, und eventuell auch, daß sie, wenn sie da abgelehnt würden, nicht mehr an die Erste Kammer gebracht werden sollten, materiell ganz so zu behandeln seien, wie die übrigen Gesetze. Außerdem solle nach der bestimmten Absicht der Regierung künftig die Erste Kammer auch hinsichtlich der einzelnen Bestimmungen des Budgets und des Finanzgesetzes ein materielles Mitbeschließungsrecht erhalten. Der Minister drückte schließlich die Hoffnung aus, daß man doch noch zu einer Verständigung kommen werde. Auch er gab zu, daß die übrigen Punkte, hinsichtlich deren noch keine Übereinstimmung zwischen der Kommission und der Regierung herrsche, gegenüber den finanzrechtlichen Befugnissen der beiden Kammern weit zurückstünden.

Nach den Schlußworten des Berichterstatters in der 79. Sitzung begann die Einzelberatung. Art. 1 und 2 des Entwurfs wurden nach den Anträgen der Kommission ohne Debatte angenommen. Zu den §§ 33, 34 und 35 hatten die Sozialdemokraten einen Hauptantrag und einen Ewentualantrag eingebracht. Zu § 33 lautete der erstere:

„Die Zweite Kammer besteht aus 73 Abgeordneten.

Die Abgeordneten werden nach dem System der Verhältniswahlen und in allgemeiner, geheimer und unmittelbarer Abstimmung gewählt.“

Der Antrag wurde mit allen gegen 13 Stimmen abgelehnt. Der Eventualantrag zu § 33 Abs. 2, der mit allen gegen 14 Stimmen verworfen wurde, hatte folgende Fassung: „Die Abgeordneten werden, jeder in einem besonderem Wahlkreise, in allgemeiner, geheimer und unmittelbarer Abstimmung gewählt.“

Der Antrag der Kommission wurde mit allen gegen 14 Stimmen angenommen.

Zu § 34 beantragten die Sozialdemokraten den Schlußsatz: „Der Besitz der Staatsangehörigkeit und der Wohnsitz muß unmittelbar vor der Wahl mindestens ein Jahr gedauert haben“, zu streichen. In dem Eventualantrag war vorgesehen, in dem Schlußsatze statt des Wortes „und“ das Wort „oder“ zu setzen.

Ein zweiter Eventualantrag der Abgeordneten Heimbürger und Gen. lautete: „Der Besitz der Staatsangehörigkeit muß unmittelbar vor der Wahl mindestens ein Jahr gedauert haben.“

Die Sitzung wurde auf kurze Zeit unterbrochen, damit die Kommission zu diesem zweiten Antrag Stellung nehmen konnte. Nach Wiederaufnahme der öffentlichen Sitzung gab der Vorsitzende der Kommission nachstehenden Abänderungsantrag derselben bekannt: „Der § 34 soll folgende Fassung erhalten: Zur Abstimmung bei der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer sind die männlichen Personen über 25 Jahre berechtigt, welche im Zeitpunkte der Wahl im Großherzogtum einen Wohnsitz haben und seit mindestens zwei Jahren die badische Staatsangehörigkeit besitzen. Jedoch genügt ein einjähriger Besitz der badischen Staatsangehörigkeit, falls der Wohnsitz im Großherzogtum unmittelbar vor der Wahl mindestens ein Jahr gedauert hat.“

Bei der Abstimmung wurden die drei zuerst gestellten Anträge mit allen gegen 13 Stimmen abgelehnt, dagegen der neue Kommissionsantrag mit derselben Stimmenzahl angenommen.

Zu § 35 beantragten die Sozialdemokraten, die Absätze 3 und 4 in der Kommissionsfassung zu streichen, eventuell in Abs. 4 des § 35 (letzte Zeile) zu setzen: „... obliegenden direkten Steuer schuldhafter Weise im Rückstande ist.“

Bei der Abstimmung wurden von § 35 Abs. 1 und 2 einstimmig, Abs. 3 mit allen gegen 6 Stimmen angenommen, der sozialdemokratische Antrag zu Abs. 4 mit allen gegen 13, der Eventualantrag mit allen gegen 6 Stimmen abgelehnt. Darauf wurde der Kommissionsantrag mit allen gegen 13 Stimmen genehmigt. Die Artikel 3, 4, 5 und 6 wurden ohne Debatte entsprechend den Anträgen der Kommission angenommen.

Zu Art. 7 brachten die Abgeordneten Zehnter, Schmidt und Obfischer einen infolge Änderung des § 34 notwendig gewordenen Abände-

rungsantrag ein, lautend: Ziffer 1. „Bei Wahlen, welche im Laufe des Jahres 1905 stattfinden, besitzen Personen, welche vor dem 1. Januar 1905 die badische Staatsangehörigkeit erworben oder ihren Wohnsitz im Großherzogtum genommen haben, die Wahlberechtigung, auch wenn der Besitz der badischen Staatsangehörigkeit oder der Wohnsitz noch nicht die in § 34 bezeichnete Dauer erreicht.“ Art. 7 wird mit dieser Änderung für angenommen erklärt.

In der namentlichen Abstimmung über das ganze Gesetz erfolgt die Annahme desselben mit 54 gegen 6 (sozialdemokratische) Stimmen. Drei Abgeordnete hatten bei der Abstimmung gefehlt.

In der Ersten Kammer erstattete Freiherr Ernst August von Göller den Kommissionsbericht¹³⁹. Er warf zunächst einen kurzen Rückblick auf die geschichtliche Entwicklung des parlamentarischen Wahlrechts in Baden, sowie über die Bestrebungen, die seit Jahrzehnten die Einführung des unmittelbaren Stimmrechts zum Ziele hatten. Dann führte er aus, daß der Regierungsentwurf nicht allen Wünschen, die die Erste Kammer im Laufe der Zeit über ihre Zusammensetzung und ihre verfassungsrechtliche Stellung, insbesondere über ihre Berechtigungen in Finanzfragen geäußert hätte, entspreche. Immerhin biete der Entwurf die Möglichkeit zu einer Verständigung der drei gesetzgebenden Faktoren. Die Fassung jedoch, die er durch die Beschlüsse der Zweiten Kammer erhalten habe, sei für die Erste Kammer unannehmbar. Darüber habe in der Kommission vollständige Einmütigkeit geherrscht. Die Bedenken richteten sich zunächst gegen die Änderungen, die das andere Haus an dem § 34 und § 35 Z. 4 vorgenommen hätte. Die Kommission lege denselben allerdings kein großes Gewicht bei. Mit aller Entschiedenheit müsse sie aber den Vorschlag ablehnen, der künftig erst zu schaffenden Arbeiterkammer, über deren Zusammensetzung und Charakter heute noch niemand ein Bild besitze¹⁴⁰, das Recht der Entsendung eines Vertreters in die Erste Kammer einzuräumen, zumal da die Arbeiterbevölkerung bei allgemeinen und unmittelbaren Wahlen reichlich Gelegenheit haben würde, für eine Vertretung in der Zweiten Kammer zu sorgen. Da nach den Beschlüssen des anderen Hauses die Kommunalvertreter nicht ernannt, sondern gewählt und die Zahl der ernannten Mitglieder von 8 auf 6 beschränkt würde, so sei nach der Meinung der Kommission ein Stellvertretungsrecht der Standesherrn durchaus geboten, wenn der Ersten Kammer ihr Charakter nicht genommen werden sollte. Schwere aber als alle diese Bedenken fiel die Art und Weise ins Gewicht, in der die Zweite Kammer die Frage des Budgetrechts beider Häuser regeln wolle. Tatsächlich würde damit alles beim alten bleiben.

¹³⁹ Beilage Nr. 222 zum Protokoll der 17. Sitzung der Ersten Kammer vom 5. Juli 1904.

¹⁴⁰ Mit ähnlichen Worten hatte der Verfasser dieser Schrift als Abgeordneter seine ablehnende Haltung gegen diese Bestimmung in der 79. Sitzung der Zweiten Kammer begründet.

Über die geschäftliche Behandlung des Gesetzesentwurfs gingen die Ansichten der Kommission zunächst auseinander. Die Minderheit hielt es für geradezu bedenklich, der Einführung der direkten Wahl entgegenzutreten. Die Forderung derselben lebe in allen größeren Parteien des Landes und mache sich geltend. Man werde sich mit der Zweiten Kammer über die noch bestehenden Meinungsverschiedenheiten verständigen können. Vorausichtlich würde sie, um etwas zustande zu bringen, das Stellvertretungsrecht der Standesherrn bewilligen und von einer Vertretung der Arbeiterkammern absehen. Auch eine beide Häuser befriedigende Gestaltung des Budgetrechts werde sich finden lassen. Anders die Mehrheit der Kommission. Sie betonte, daß man die ganze Frage der Reform nicht nur nach augenblicklichen Opportunitätsrückichten beurteilen dürfe. Es handle sich, wie die Geschichte lehre, um tieferliegende Gegensätze. Die sozialdemokratische Bewegung, die alle europäischen Staaten erregt, werde vielfach in zu einseitiger Weise als eine rein soziale aufgefaßt und demgemäß als eine menschlich gerechtfertigte unterstützt; tatsächlich sei sie „im tiefsten Grunde eine politische Bewegung von eminenter Tragweite, indem sie, bewußt oder unbewußt, auf Herstellung reiner Demokratien, zunächst eines parlamentarischen Regierungssystems, im weiteren Verlauf der Republik zutriebe“. Das charakteristische Merkmal der reinen Demokratie sei das Prinzip der Gleichheit, nämlich der Gleichheit der Zahl. In ihr gelte nicht: „Jedem nach seinen Verhältnissen“, sondern „Einer wie der andere.“ Nicht die Forderungen des geschichtlich Gewordenen, der Moral, des Staatswohls gäben den Ausschlag, sondern der Wille, das Verlangen, das Gelüste der breiten Volksmassen. Jede Schranke der Ordnung, jede Autorität in der Familie, in der Werkstätte, in der Gemeinde, in Kirche und Staat würden als lästig und deshalb als beseitigungswürdig empfunden. Der Geschmack an dieser Richtung habe bereits weit über die Grenzen der eigentlichen sozialdemokratischen Partei hinaus im Volke Wurzel gefaßt. Eine demokratische Staatsform, in der die breiten Volksmassen nach Willkür unbedingt geböten und herrschten, sei das Ziel, auf das die sozialdemokratischen Bestrebungen hintrieben und zu denen das allgemeine und direkte Wahlrecht eine mächtige Stufe bilde. Darin liege die Gefahr der Einführung dieses Wahlverfahrens, die Gefahr, gegen die ein Gegengewicht von der Regierung und von der Ersten Kammer wiederholt gefordert worden wäre. Die Erfahrungen, die man in den letzten 30 Jahren mit dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht gemacht habe, ermutigten keineswegs dazu, es noch durch Bewilligung des direkten Wahlverfahrens zu verschärfen. Ein Bedürfnis nach Einführung desselben liege nicht vor. Was wir bedürften, sei „Stärkung der Autoritäten, vor allem der Monarchie, gegenüber den Fortschritten des Radikalismus“. Die Quelle und Kraft der sozialen Bewegung liege übrigens nicht in der Sozialdemokratie, sondern in der praktischen Betätigung der christlichen Nächstenliebe; dafür hätte man der Sozialdemokratie nicht zu danken, weil gerade sie dieser Bewegung die größten Hin-

ernisse in den Weg gelegt habe. Man solle sich nur an die Einführung der sozialen Gesetzgebung erinnern. Das Streben, die niederen Stände zu heben, müsse man unterstützen, nicht jedoch dadurch, daß man der Masse Recht und Macht in beliebigem Maße zuerkenne, sondern daß man in erster Reihe das Volk sittlich zu heben suche, indem man für bessere Erziehung und Charakterbildung Sorge. Dann werde die Zeit gekommen sein, der Masse weitere Rechte zu verleihen.

Der Berichterstatter hatte in seinem gedruckten Berichte und in seinem mündlichen Vortrag von den Gefahren, die durch das direkte Wahlverfahren drohten, ein recht düsteres Bild entworfen. Auch die Minderheit in den Kommissionen verkannte die Gefahren nicht. So hat sich Geheimrat Lewald in der Debatte¹⁴¹ zwar über die allmähliche Entwicklung der sozialdemokratischen Bewegung in nicht zu ferner Zeit ziemlich günstig ausgesprochen, sich aber doch der Einsicht nicht verschlossen, daß mit der direkten Wahl Gefahren verbunden seien. Sie verleihe „den breiten Massen ein Übergewicht, das die führenden Elemente, die Träger der Intelligenz, der Bildung und des Besitzes nicht zu dem Einfluß gelangen“ lasse, der ihnen gebühre. Bei einem Wahlsystem, das die Zusammensetzung der Volksvertretung den Zufälligkeiten einer leidenschaftlichen Wahlbewegung überlasse und auf eine planmäßige Berücksichtigung der verschiedenen Bevölkerungsschichten völlig verzichte, müsse ein Ausgleich geschaffen, müßten Garantien dafür geboten werden, daß den staatserkhaltenden Elementen der ihnen zukommende Einfluß gesichert bleibe.

Trotz ihrer grundsätzlichen Verschiedenheit einigte sich schließlich die Kommission dahin, einen ersten Versuch zu einer Verständigung der gesetzgebenden Faktoren zu machen und dabei folgende drei Hauptgesichtspunkte zu verfolgen:

1. „An der Gestaltung der Zweiten Kammer, wie sie in der Fassung der letzteren gefordert wird, soll möglichst wenig geändert werden.“
2. „Die Zusammensetzung der Ersten Kammer soll im wesentlichen nach dem Regierungsentwurf gebildet werden.“
3. „Die staatsrechtlichen Befugnisse der Ersten Kammer in budgetrechtlicher Beziehung sind den veränderten Verhältnissen entsprechend im allgemeinen Staatsinteresse zu erweitern“¹⁴².

Staatsminister von Brauer bezeichnete¹⁴³ eine Gruppe der Abänderungsvorschläge, die die Kommission der Ersten Kammer gemacht habe, als durchaus zweckmäßig und billig. Dahin gehöre die Wiedereinstellung des Stellvertretungsrechts der Standesherrn und der geistlichen Würdenträger, die Beseitigung der Berufung eines Arbeitervertreters, die Herabsetzung des Mindestwerts der Grundstücke, deren Zu-

¹⁴¹ Protokollheft der Ersten Kammer, S. 230 ff.

¹⁴² Beilagenheft zu den Protokollen der Ersten Kammer, S. 369.

¹⁴³ Protokollheft der Ersten Kammer, S. 228 ff.

haber die erbliche Landstandtschaft verliehen werden solle, von zwei Millionen auf eine Million Mark und die Beseitigung des Verhältnismahlrechts in den größeren Städten. Zu letzterem Punkte erklärte der Minister, die Regierung wünsche nicht, daß das Reformwerk „mit diesem bis jetzt in Deutschland noch nirgends erprobten neumodischen Wahlssystem belastet werde“. Man würde ein solches gemischtes System auch kaum mehr ein gleiches Wahlrecht nennen können; wir hätten vielmehr ein allgemeines, direktes und ungleiches Wahlrecht bei uns eingeführt. Herr von Brauer versicherte dann, daß die Regierung diese Gruppe von Vorschlägen mit Entschiedenheit in der Zweiten Kammer, hoffentlich mit Erfolg, vertreten werde. Über zwei andere Änderungen äußerte er sich mit größerer Zurückhaltung. Zu dem Beschluß, daß die Zahl der zu ernennenden Mitglieder um zwei richterliche Beamte vermehrt und diese für die Dauer ihres Amtes berufen werden sollten, bemerkte er, daß sich die Regierung freuen würde, wenn die Zweite Kammer zustimme. Die Wiederherstellung der Ernennung der Kommunalvertreter durch die Krone würde, wie er befürchten müsse, in dem andern Hause auf große Schwierigkeiten stoßen; es sei auch für die Regierung von geringerer Bedeutung, ob diese Herren ernannt oder gewählt würden. Keinesfalls solle dieser Punkt einen Anlaß geben, daß die ganze Vorlage scheitere. Mit starkem Nachdruck betonte der Minister sodann die Wichtigkeit der Bestimmungen in den §§ 60, 61 und 61a. Er hob hervor, daß § 60 in der Kommission der Ersten Kammer eine sehr geschickte Fassung erhalten habe. „Es sind hier“, sagte er wörtlich¹⁴⁴, „die Entwürfe und Vorlagen aufgeführt, bei welchen die Zweite Kammer das Vorrecht der ersten Beratung haben soll. Es wird hierin nicht bloß das bestehende Recht aufrecht erhalten, sondern es wird darüber hinaus auch eine Streitfrage bezüglich der finanziellen Dauergesetze zugunsten der Zweiten Kammer entschieden. In dem § 61 hatten wir Ihnen ursprünglich für Finanzgesetz und Budget ein Durchzahlungsverfahren vorgeschlagen, das in beiden hohen Häusern keinen Anklang gefunden hat. Wir kommen selbstverständlich darauf nicht mehr zurück. Ihre Kommission beschreitet einen Weg, der jedenfalls von vornherein den Vorzug großer Einfachheit hat. Hiernach soll über die Dauergesetze wie über das eigentliche Finanzgesetz gar nichts Besonderes bestimmt werden, wodurch also erreicht würde, daß das gemeine Recht auch für die Finanzgesetze gilt, so daß dieses Hohe Haus jederzeit in der Lage wäre, die Steuerfätze anders zu normieren, die Anlehensbedingungen zu ändern, überhaupt auch in den Einzelheiten mitzureden, wie die Mittel für die Befriedigung der Budgetanforderungen aufgebracht werden sollen. Diesem Budgetrecht im eigentlichen Sinne gegenüber scheint mir von verhältnismäßig untergeordneter Bedeutung zu sein, welche Stellung diesem hohen Hause gegeben werden soll bei Beratung der Einzelbudgets und der einzelnen Budgetpositionen. Allerdings hat der Herr Berichterstatter ganz recht,

¹⁴⁴ Stenographischer Bericht der Verhandlungen der Ersten Kammer, S. 264/265.

wenn er sagt, daß der gegenwärtige Zustand nahezu ein unwürdiger sei.“ . . . „Dieser unwürdige Zustand muß unbedingt beseitigt werden. Hierin kommt Ihnen aber auch die Zweite Kammer entgegen, indem sie der Ersten Kammer das Recht zugestehen will, einzelne Budgetpositionen zu beanstanden und sie zur nochmaligen Beratung und Beschlußfassung an das andere hohe Haus zurückzuverweisen. Ich möchte glauben, daß ein solches Vorrecht doch ein recht erhebliches, der Stellung eines Oberhauses durchaus würdiges wäre. Das Oberhaus würde dadurch in die Lage versetzt, dem anderen Hause zu verstehen zu geben, daß es in diesem oder jenem Falle einen übereilten Beschluß gefaßt, diesen oder jenen Gesichtspunkt dabei nicht berücksichtigt habe, und deshalb die Auflage erhalte, die Sache von neuem zu prüfen.“ . . . „Diesem Rechte gegenüber will es mir von untergeordneter praktischer Bedeutung erscheinen, ob schließlich die beanstandete Position so in das Budget eingestellt wird, wie sie die Zweite Kammer endgültig beschließt oder nur in dem Betrage, über den Einigung zwischen beiden Häusern erzielt worden ist. Wichtiger ist das Zurückverweisungsrecht überhaupt und am allerwichtigsten die Gleichstellung beider Kammern in Bezug auf das Finanzgesetz. Und dies ist ja auch der Punkt, in dem die Regierung unbedingt auf der Seite der Ersten Kammer steht, selbst wenn damit die Gefahr verbunden wäre, daß das ganze Reformwerk scheiterte.“

Aus der allgemeinen Debatte sollen von den Ausführungen, die Geheimerat Lewald als sachkundiger Sachmann und in wohlthuender Weise außerhalb jeder Parteilichkeit über die budgetrechtliche Stellung beider Häuser des Landtags machte, einzelne Sätze kurz auch deshalb hier wiedergegeben werden, weil sie von bleibender Bedeutung sind. Herr Lewald sagte u. a.¹⁴⁵: „Es ist ein badisches Unikum, daß sich das Budgetvorrecht auf Dauergesetze erstreckt. Diese Einrichtung besteht sonst nirgends und die Zweite Kammer kann sich auch nicht auf einen ganz sicheren und unbestrittenen Besitzstand berufen.“ . . . „Es ist nicht der mindeste sachliche Grund vorhanden, die legislatorischen Befugnisse der Ersten Kammer weiter zu beschränken, als unser Kommissionsantrag vorschlägt.“ . . . „Das psychologische Moment muß doch auch hier in Betracht gezogen werden. Die Erste Kammer will sich künftig dessen bewußt sein, daß ihre Budgetberatungen mehr Wert haben, als den bloßer akademischer Betrachtungen. Es ist auch nicht zuzugeben, daß die Steuerkraft ganz oder auch nur vorwiegend in der Zweiten Kammer vertreten sei; wenn etwa die Demokratisierung der Zweiten Kammer weiter fortschreiten sollte, wird das Verhältnis eher das umgekehrte sein, die Interessen derer, die das meiste zu den Staatslasten beitragen, werden sich mehr in diesem Hause als in der Zweiten Kammer vertreten finden. Mit dem, was die Kommissionsvorschläge bieten, darf die Erste Kammer zufrieden sein; sie wird aber wohl auch an den hiernach geforderten Zugeständnissen festhalten müssen.“ . . . „Es könnte nun schei-

¹⁴⁵ Stenographischer Bericht über die Verhandlungen, S. 268.

nen, daß unser Vorschlag eine klaffende Lücke aufweise. Wie, wenn die Zweite Kammer das Finanzgesetz ablehnt oder die beiden Häuser sich nicht über das Finanzgesetz einigen? Für solche Krisen braucht die Verfassung eine weitere Vorkehr, als die in § 62 durch die Kammerauflösung vorgesehene nicht zu treffen. In den Verfassungen anderer Staaten ist das auch nicht der Fall, sie weisen die gleiche Lücke auf. Die Verweigerung des Budgets, ein mißliebiges Regierungssystem oder ein Ministerium zu stürzen, ist ein parlamentarisches Requisitenstück, von dem heute wohl kaum mehr Gebrauch gemacht wird; das Mittel steht außer allem Verhältnis zum Zweck und es bedarf dessen auch nicht, denn wenn wir auch kein parlamentarisches Regime haben, so kann sich doch kein Minister auf die Dauer behaupten, der das Vertrauen der Volksvertretung nicht besitzt. Auf das eine möchte ich aber noch aufmerksam machen: der heutige Staat mit seiner gewaltig ausgedehnten und stets noch wachsenden Wirkungssphäre bedarf fester und nachhaltig fließender Einnahmen, die nicht von periodischen Bewilligungen abhängig sind. Deshalb bestimmt die preußische Verfassung in § 109¹⁴⁶, daß alle Steuern solange forterhoben werden, bis ein Gesetz sie ändert. Es möchte sich sehr empfehlen, dem preußischen Beispiel zu folgen und bei der bevorstehenden Steuerreform in den beiden Hauptsteuergesetzen, dem Einkommen- und Vermögenssteuergesetz, die Steuerfäße ein für allemal festzulegen. Das Budgetrecht der Landstände würde sich dann allerdings im wesentlichen auf das Ausgabebewilligungsrecht beschränken. Der Verständigung beider Häuser über Staatsvoranschlag und Finanzgesetz wird es ferner sehr förderlich sein, wenn an dem konstitutionellen Grundsatz unverbrüchlich festgehalten wird, daß die Regierung zu fordern und die Stände nur zu bewilligen haben, daß ihnen also nicht zusteht, ohne Zustimmung der Regierung Positionen ins Budget einzustellen oder zu erhöhen, kurz, daß ihnen keinerlei Ausgabeinitiative¹⁴⁷ zukomme. Sich über Finanzgesetz und Budget zu einigen, sie zustande zu bringen und damit für die Fortexistenz des Staates zu sorgen, ist schließlich die oberste Pflicht beider Kammern, deren sie hoffentlich stets eingedenk bleiben werden, und dabei kann man sich beruhigen.“

Bei der Einzelberatung erklärte Fürst Karl zu Löwenstein zum § 27, daß nach seiner Ansicht eine wahre, gesunde Volksvertretung erst erreicht werden würde, wenn sich die Berufsstände gesellschaftlich wieder in Berufskörperschaften organisiert hätten und wenn diese neuorganisierte

¹⁴⁶ Über die Entstehung des § 109 der preußischen Verfassung vgl. Lasker: Zur Verfassungsgeschichte Preußens, Leipzig 1874, S. 335 ff.

¹⁴⁷ Hierzu vgl. Statgesetz Art. 11 Abs. 2: „Staatsüberschreitungen im ordentlichen Etat, keine Mindereinnahmen und Minderausgaben sind zu der vergleichenden Darstellung der Budgetfäße und der Rechnungsergebnisse zu erläutern und soweit erforderlich zu rechtfertigen. Ausführlich behandelt diese Frage Calter: „Das habsische Budgetrecht in seinen Grundzügen“ I. Teil, S. 98 ff. und unter Berufung auf Nebenius, dessen Äußerung im Landtag 1837 er als „autoritative Erklärung“ bezeichnet, S. 164/65. Kürzer erläutert Buchenberger: „Finanzpolitik und Staatshaushalt im Großherzogtum Baden in den Jahren 1850—1900“, S. 8 ff. diese Frage.

Gesellschaft eine berufsgenossenschaftliche Interessenvertretung haben werde. Er begrüßte den Anfang zu einer solchen Interessenvertretung, wie er in § 27 Z. 6 gegeben sei und wünschte, daß auch alle weiteren Organe, die sich in dieser Hinsicht bilden würden, ihre Vertretung in der Ersten Kammer finden. Er stellte den Antrag, § 27 Z. 6 so zu fassen: „aus Abgeordneten, die von den gesetzlich organisierten Berufskörperschaften gewählt werden und zwar je zwei von den Handelskammern, von den Gewerbekammern, von der Landwirtschaftskammer, von der Handwerkskammer und von der Arbeiterkammer, sobald solche reichs- oder landesgesetzlich für das Großherzogtum geschaffen sein werden.“ Der Antrag wurde nicht genügend unterstützt. Des weiteren stellte der Fürst zu § 31 Z. 2, bezw. zu § 27 Z. 6a einen Antrag, der als eine Art Vermittlung zwischen den Beschlüssen des andern Hauses, zwischen der Regierungsvorlage und den Beschlüssen der Kommission dienen sollte. Hiernach hätte § 27 Z. 6a zu lauten: „Die größeren Städte und Kreisvertretungen sind berechtigt, Männer, die sich hohe Verdienste für Staat oder Bezirk erworben haben, Seiner Königlichen Hoheit dem Großherzog in Vorschlag zu bringen zur Verleihung der lebenslänglichen Mitgliedschaft in der Ersten Kammer. Es sollen nicht mehr als fünf solcher Mitglieder aufgenommen werden und nicht mehr als eines in einem Jahr.“ Auch dieser Antrag wurde nicht unterstützt. Der Berichterstatter teilte dabei mit, daß in der Kommission die Frage erörtert worden sei, ob man der Krone nicht die Vollmacht geben solle, Mitglieder auf Lebensdauer zu ernennen. Man sei jedoch davon wieder zurückgekommen, weil durch Z. 1 und 2 des § 31 für das stabile Element schon genügend gesorgt sei. Für den § 43 beantragte der Fürst folgende Fassung: „Die Auflösung der Ständeversammlung bewirkt, daß alle ernannten und gewählten Mitglieder ihre Mitgliedschaft verlieren.“ Nach einem Antrag des Fürsten Ernst zu Löwenstein soll der § 43 so gefaßt werden: „Die Auflösung der Ständeversammlung bewirkt, daß alle Landtagsmitglieder, ausgenommen die in § 27 Z. 1—3 und § 31 Z. 1 bezeichneten, ihre Mitgliedschaft verlieren.“ Der erste Antrag wurde nicht unterstützt, der zweite mit Stimmenmehrheit angenommen.

Zu § 61 Abf. 3 schlug Fürst Karl zu Löwenstein vor, nach den Worten „so werden diese Positionen“ hinzuzufügen, „in den Staatsvoranschlag mit dem Betrag eingestellt, mit dem sie in der leztvorhergehenden Budgetperiode bewilligt waren“. Der Berichterstatter bemerkte dazu, daß über diesen Vorschlag bereits in der Kommission beraten worden sei. Man sei aber der Ansicht gewesen, daß dadurch sehr leicht etwas erreicht würde, was weder der Regierung, noch der Ersten oder der Zweiten Kammer erwünscht wäre, weil sich doch sehr häufig die Verhältnisse von einer Budgetperiode zur andern ändern könnten. Minister Schenkel bezweifelte die Durchführbarkeit des Vorschlags. Der Antrag treffe außerdem den größten Teil des Budgets nicht, denn die meisten Anforderungen im ordentlichen Budget beruhten auf rechtlichen Verpflichtun-

gen. Es handle sich nur um wenige neue Anforderungen. Würden die gestrichen, so könnten sie deshalb in dem früheren Betrage nicht eingestellt werden, weil sie früher nicht vorhanden waren. Der Fürst hat darauf seinen Antrag zurückgezogen.

Wir stellen hier nunmehr die Beschlüsse zusammen, die die Erste Kammer in der Sitzung vom 5. Juli gefaßt hat:

Art. 1.

§ 27 Z. 3, 5 bis 7. 3. und 5. Unverändert¹⁴⁸. 6. Strich des letzten Satzes „Arbeiterkammer“ betr. 6a fällt weg. 7. Strich der Worte „ohne Rücksicht auf Stand und Geburt“.

§ 28 Abs. 2 bis 4. Abs. 2 statt „2 Millionen Mark“ ist „eine Million Mark“ zu setzen. Abs. 3 und 4 nach dem Regierungsentwurf (Stellvertretung).

§ 29. Abs. 1. Wiederherstellung der Worte „Eigentümer oder Mit-eigentümer“ nach dem Regierungsentwurf Abs. 2 unverändert.

§ 30. Abs. 2. Wiederherstellung des Regierungsentwurfs (Stellvertreter des Erzbischofs und des Prälaten).

§ 31. Vom Großherzog werden in die Erste Kammer berufen:

1. zwei höhere richterliche Beamte,
2. vier Mitglieder, welche die Eigenschaft als Oberbürgermeister oder Bürgermeister einer Stadt von mehr als 3000 Einwohnern oder als Vorsitzender eines Kreis Ausschusses besitzen,
3. weitere Mitglieder, jedoch nicht mehr als sechs, ohne Rücksicht auf Stand und Geburt.

§ 32. Die zwei höheren richterlichen Beamten werden auf die Dauer ihres Amtes ernannt. Im übrigen erfolgt die Ernennung der vom Großherzog berufenen Mitglieder und ebenso die Wahl der Abgeordneten der Grundherren, der Hochschulen und der Berufskörperschaften für die vierjährige Landtagsperiode.

Art. 2.

§ 32a. Abs. 1. Nach der Fassung der Zweiten Kammer mit der Änderung der Ziffer 6a in der ersten Zeile in „6“.

Abs. 2. In der Fassung der Zweiten Kammer mit Hinzufügung des letzten Satzes der Regierungsvorlage: „Diesen Voraussetzungen der Wählbarkeit müssen auch die in den §§ 28 und 30 bezeichneten Stellvertreter entsprechen.“

Abs. 3. Unverändert. Nur ist an Stelle der Worte „auf die wahlberechtigten Grundherren“ zu setzen „auf die nach § 29 Wahlberechtigten“.

§ 32b. Unverändert.

¹⁴⁸ „Unverändert“ bedeutet nach der Fassung der Zweiten Kammer.

Art. 3.

§ 33. Abj. 1. Unverändert.

Abj. 2. Die Abgeordneten werden, jeder in einem andern besonderen Wahlkreise, in allgemeiner, unmittelbarer und geheimer Abstimmung gewählt.

Abj. 3 fällt weg.

§§ 34 bis 38. Unverändert.

§ 39. Abj. 1. Wiederherstellung des Regierungsentwurfs (nämlich der Worte: „oder durch Berufung als Stellvertreter“).

§ 40. Unverändert.

§ 43. Wie der oben erwähnte Antrag des Fürsten Ernst zu Löwenstein.

§ 60. Nachstehende, die Finanzen betreffende Vorlagen gehen zunächst an die Zweite Kammer:

1. Die Nachweisungen über den Vollzug der Staats-Ausgaben und -Einnahmen (Rechnungsnachweisungen) und die vergleichenden Darstellungen der Budgetsätze mit den Rechnungsergebnissen;

2. Gesekentwürfe, welche über die Verwaltung der Staats-Ausgaben und -Einnahmen oder über die direkten und indirekten Staatssteuern dauernde Bestimmungen treffen;

3. Der Entwurf des Finanzgesetzes (Auslagengesetzes §§ 54 und 55) nebst dem Staatsvoranschlag (Staatsbudget), sowie sonstige Entwürfe über Bestimmung der Steuersätze für eine Budgetperiode, über Veräußerung, Belastung oder Verwendung des Staats- oder Domänenvermögens, über Aufnahme von Anlehen, Übernahme von Staatsbürgschaften oder von sonstigen Staatsverbindlichkeiten ähnlicher Art.

§ 61. Über die in § 60 Z. 1 bezeichneten Vorlagen findet eine Beschlußfassung der Ersten Kammer statt, nachdem die Zweite Kammer darüber beschlossen hat.

Über die in § 60 Z. 2 und 3 bezeichneten Entwürfe wird von der Ersten Kammer erst beschlossen, nachdem sie von der Zweiten Kammer angenommen worden sind, unbeschadet der Befugnis der Ersten Kammer, über die einzelnen Teile des Staatsvoranschlags gesondert zu beschließen, sobald die Beschlußfassung der Zweiten Kammer darüber erfolgt ist.

Weichen hinsichtlich einzelner Positionen des Staatsvoranschlags (Staatsbudgets) die Beschlüsse der Ersten Kammer von denen der Zweiten ab und ist auch bei wiederholter Beschlußfassung beider Kammern eine Ausgleichung der Verschiedenheiten nicht zu erzielen, so werden diese Positionen in den dem Finanzgesetz anzuschließenden Staatsvoranschlag nur insoweit eingestellt, als sich bei der endgültigen Beschlußfassung eine Übereinstimmung beider Kammern über den Betrag, den Gegenstand und die Zweckbestimmung ergeben hat.

Art. 4.

In Abf. 2 des § 67a sind die Worte „§§ 64 und 74“ zu ersetzen durch „§§ 64 und 73“.

Art. 5.

§ 70. Wiederherstellung des Regierungsentwurfs, nämlich Strich der Worte: „vorbehaltlich der Bestimmungen der §§ 61 und 61a“.
§§ 71 bis 74. Unverändert.

Art. 6.

§ 75. Abf. 1. Unverändert.

Abf. 1a. Neu: „Wenn aber die Beschlüsse beider Kammern von einander abweichen, kann auf Anregung der einen oder andern Seite durch Vermittlung der Präsidenten zum Zweck einer Verständigung ein Zusammentritt der beiderseitigen Kommissionen stattfinden.“

Abf. 2. Statt des Wortes „Sie“ am Anfang des Absatzes ist zu setzen: „Beide Kammern“. Im übrigen unverändert.

Art. 7 und 8.

Unverändert.

In namentlicher Abstimmung wurde der ganze Gesetzentwurf nach diesen Anträgen der Kommission von der Ersten Kammer mit allen gegen die eine Stimme des Fürsten Karl zu Löwenstein angenommen.

Die Zweite Kammer beriet über die Änderungen, die die Erste Kammer vorgenommen hatte, am 9. Juli. Die Kommission beantragte, das Haus möge folgenden Abänderungsbeschlüssen der Ersten Kammer beitreten:

1. Von der Berufung eines Arbeitervertreters in die Erste Kammer abzusehen. Der Antrag, diese Bestimmung wieder herzustellen, wurde in der Kommission mit allen gegen 4 Stimmen abgelehnt.
2. In § 28 den Steuerwert von e i n e r Million wieder einzusetzen.
3. Die Ersetzung der Worte „Besitzer oder Mitbesitzer“ durch die Worte „Eigentümer oder Miteigentümer“ nicht weiter zu beanstanden, dagegen zum Ausdruck zu bringen, daß die Kommission damit nicht auch den die Änderung begründenden rechtlichen Anschauungen beitreten wolle.
4. Daß zwei höhere richterliche Beamte für die Dauer ihres Amtes durch den Großherzog in die Erste Kammer berufen würden.
5. Auf die Einführung der Verhältnismahlen in den Städten (§ 33, Abf. 3), die mehr als einen Abgeordneten zu wählen haben, zu verzichten.
6. In Bezug auf die in § 60 Z. 2 erwähnten finanziellen Dauer-gesetze sollen beide Kammern gleichberechtigt sein, nur mit der einen formellen Ausnahme, daß diese Gesetze zuerst der Zweiten Kammer vorzulegen seien und erst nach ihrer Genehmigung durch diese der Ersten Kammer vorgelegt werden könnten.

7. Daß die Erste Kammer auch im Finanzgesetze solle Änderungen vornehmen dürfen und daß, wenn sich keine Übereinstimmung beider Häuser erreichen lasse und die Erste Kammer das Finanzgesetz ablehne, diese genötigt sein solle, ebenso wie auch die Zweite Kammer, behufs der Durchzählung der Stimmen noch einmal über das Gesetz und zwar in der von der Zweiten Kammer beschlossenen Fassung abzustimmen. Endlich, daß auf Wunsch der einen oder anderen Kammer die beiderseitigen Kommissionen zum Zweck eines Verständigungsversuchs zusammentreten können.

Demnach fehlte nur noch in drei Punkten die Übereinstimmung beider Häuser. Die Kommission beantragte nämlich, an der beschlossenen Erwählung der Kommunalvertreter statt der Ernennung festzuhalten, das Stellvertretungsrecht der Standesherrn und der kirchlichen Würdenträger abzulehnen und der von der Ersten Kammer in Bezug auf den Staatsvoranschlag angenommenen Fassung des § 61 Abf. 3 nicht zuzustimmen. Der Beschluß über die Ablehnung des Stellvertretungsrechtes war in der Kommission mit 10 gegen 7 Stimmen gefaßt worden.

Die Anträge der Kommission der Zweiten Kammer zu den beanstandeten §§ 60 und 61 lauteten: § 60 Abf. 1, 2, 3 wie Fassung der Ersten Kammer.

§ 61. Abf. 1 und 2 wie Fassung der Ersten Kammer.

Abf. 3. „Weichen hinsichtlich der einzelnen Positionen des Staatsvoranschlags (Staatsbudget) die Beschlüsse der Ersten Kammer von denen der Zweiten ab und ist auch bei wiederholter Beschlüßfassung beider Kammern eine Ausgleichung der Verschiedenheiten nicht zu erzielen, so werden diese Positionen in den dem Finanzgesetz anzuschließenden Staatsvoranschlag eingestellt, wie sich bei der endgültigen Beschlüßfassung die Zweite Kammer dafür ausgesprochen hat.“

Abf. 4 (neue Fassung des bisherigen § 61a). „Lehnt die Erste Kammer einen von der Zweiten Kammer angenommenen Entwurf der in § 60 Ziffer 3 bezeichneten Art ab, so wird auf Verlangen der Regierung oder der Zweiten Kammer in einer Gesamtabstimmung mit Durchzählung der in beiden Kammern abgegebenen Stimmen darüber beschloffen, ob der Entwurf in der ihm von der Zweiten Kammer gegebenen Fassung anzunehmen sei.“

Zu § 70 beantragte die Kommission: „Wiedereinstellung der von der Ersten Kammer gestrichenen Worte mit der Änderung, daß es statt der „§§ 61 und 61a“ heißt: „des § 61.“

In der allgemeinen Beratung sprach sich Abgeordneter Wildens für Annahme der Kommissionsbeschlüsse aus, wobei er nachdrücklich betonte, daß seine Partei niemals einen Zweifel darüber gelassen habe, daß sie

ohne die Erhaltung eines Vorrechts der Zweiten Kammer in Finanzangelegenheiten der geplanten Reform nicht zustimmen könnte, nachdem die Zweite Kammer seit Anbeginn der Verfassung in diesen Dingen noch stärker privilegiert gewesen sei und nachdem sich das allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht in Baden schon seit einem Menschenalter in Geltung befinde. Der nunmehr beabsichtigte Ersatz der indirekten Form der Ausübung dieses Wahlrechts durch die direkte sei der Partei nicht so viel wert, daß sie auf jedes materielle Vorrecht der Zweiten Kammer auf diesem Gebiet zu verzichten in der Lage wäre. Abgeordneter Zehrenbach, der Sprecher der Zentrumspartei, erklärte, daß für seine Freunde bei der Frage des Stellvertretungsrechts die Rücksichtnahme auf die Wünsche der Ersten Kammer ausschlaggebend gewesen seien. Weiter äußerte er sich dahin, daß, falls die Erste Kammer über ihre Ansprüche in Budgetsachen nicht hinwegkommen zu können glaube, für das Zentrum die Frage der einzelnen Budgetpositionen keine so ausschlaggebende sei, um zum Schlusse daran das große Reformwerk scheitern zu lassen. Das Zentrum habe von Anfang an Klarheit darüber obwalten lassen, daß es schlimmsten Falls bereit sei, dem Beschluß der Ersten Kammer in diesem Punkte zuzustimmen. Die Sprecher der Volkspartei und der Sozialdemokratie erklärten mit aller Schärfe die Beschlüsse der Ersten Kammer über die Befugnisse beider Häuser in Finanzangelegenheiten für unannehmbar, äußerten aber auch gegen andere Beschlüsse schwere Bedenken, wobei der Vertreter der Sozialdemokratie auch aus diesem Grunde die Ablehnung der ganzen Vorlage durch seine Partei ankündigte. Abgeordneter Mampel (Antisemit) hielt die Meinungsverschiedenheiten, die noch bestünden, nicht für so bedeutend, daß daran die Reform scheitern könnte. Wenn die beiden großen Parteien des Hauses einig blieben, würde die Erste Kammer zu Zugeständnissen bereit sein. Er schloß sich diesen Parteien an, um das direkte Wahlrecht zu erhalten.

Staatsminister von Brauer erachtete die drei noch bestehenden Differenzpunkte nicht für bedeutend. Die Meinungsverschiedenheiten seien im Grunde nur noch zwischen beiden Häusern vorhanden. Die Regierung könnte, wenn es auf sie allein ankäme, den Beschlüssen der Kommission der Zweiten Kammer ohne weiteres zustimmen, wenn sie auch bei manchen dieser Bestimmungen noch erhebliche Bedenken hätte. Eigentlich seien es nur noch zwei Differenzpunkte. Denn die Frage, ob die Kommunalvertreter ernannt oder gewählt werden sollten, sei eine solche, die die Regierung schon im anderen Hause als eine minder bedeutende bezeichnet habe, die Erste Kammer werde darin nachgeben. Dagegen habe die letztere das Stellvertretungsrecht seit Jahrzehnten erstrebt, sie lege den allergrößten Wert darauf. Es wäre begreiflich, daß die Zweite Kammer Bedenken gegen dieses Recht hätte, wenn der Regierungsentwurf noch bestände, wonach in sehr vielen und wichtigen Fällen ein Durchzahlungsverfahren stattfinden sollte. Da käme es natürlich auf jede Stimme mehr oder weniger an. Nachdem aber dieses Verfahren im wesentlichen abgelehnt sei, dürfte das Interesse der Zwei-

ten Kammer in der Frage der Stellvertretung recht gering sein. Das andere Haus habe mit Ausnahme der Verhältniswahlen und dieses auch nur deshalb, weil die Regierung sie für unannehmbar bezeichnet hätte, alle auf die Zusammenfassung der Zweiten Kammer bezüglichen Bestimmungen angenommen. Das sei eine weitgehende Rücksicht, die es erleichtern sollte, in einem Punkte nachzugeben, auf den nun einmal das andere Haus mit Recht oder Unrecht einen sehr entscheidenden Wert lege, der außerdem von keiner großen praktischen Bedeutung und auch rechtlich sehr gut zu begründen sei. Es handle sich hier eigentlich um Mitglieder der Ersten Kammer, die juristische Personen oder Korporationen seien. Streng genommen, sei nicht der Standesherr, sondern die Standesherrschaft berechtigt. Wichtiger, viel wichtiger sei die Frage der Regelung der finanziellen Befugnisse beider Häuser. Aber auch da sei in den meisten Bestimmungen Einigung erzielt. Die einzige noch bestehende Meinungsverschiedenheit komme im wesentlichen darauf hinaus, daß das schöne Vorrecht, die Regierung gelegentlich durch Abstriche zu ärgern, auch das andere Haus besitzen wolle. Die Regierung, die schon gerade genug daran habe, daß die Zweite Kammer ihr nach Belieben abstreichen könne, habe im Grunde kein Interesse daran, den Wunsch des anderen Hauses erfüllt zu sehen. Der Minister sprach schließlich die Hoffnung aus, daß, wenn die Vorlage an die Zweite Kammer zurückkomme, es der weisen Mäßigung des Hauses gelingen werde, die letzten Schwierigkeiten zu überwinden und doch noch zu einer Verständigung zu gelangen.

Bei der Einzelberatung lagen folgende Abänderungsanträge vor:

1. Das Zentrum beantragte: „Die Zweite Kammer wolle beschließen, zu § 28 Abs. 3 und 4, § 30 Abs. 2, zu § 32a Abs. 2 und § 39: den Antrag der Kommission abzulehnen und den Beschlüssen der Ersten Kammer beizutreten.“

Der Antrag wurde mit 38 gegen 24 Stimmen abgelehnt.

2. Die demokratische Partei beantragte, die §§ 60, 61 und 61a in der Fassung der ersten Lesung der Zweiten Kammer wieder herzustellen.“

Dieser Antrag wurde mit allen gegen 14 Stimmen verworfen.

3. Die Nationalliberalen und das Zentrum beantragten gemeinsam, „den Antrag der Kommission zu § 70 abzulehnen und dem Beschluß der Ersten Kammer zu diesem Paragraphen beizutreten.“

Dieser Antrag, der nur formelle Bedeutung hatte, wurde einstimmig genehmigt.

In namentlicher Abstimmung wurde der ganze Gesetzentwurf nach den Anträgen der Kommission und der Abänderung des § 70 mit 48 gegen 14 Stimmen angenommen. Dagegen stimmten die sozialdemokratische und die demokratische Partei, sowie die beiden deutsch-freisinnigen Abgeordneten.

Der Entwurf ging nun wieder an die Erste Kammer, in der sich die Beratung und Beschlußfassung¹⁴⁰ in folgender Weise abspielte: Die Kommission beantragte, den § 27 (Erwählung der Kommunalvertreter) in der Fassung der Zweiten Kammer anzunehmen. Der Berichterstatter bemerkte dazu, mitbestimmend für die ursprüngliche Stellungnahme des Hauses sei gewesen, daß ein Oberbürgermeister die Ernennung der Kommunalvertreter gewünscht habe, um zu verhüten, daß politische Momente in die Organe der städtischen Verwaltung hineingetragen würden. Angesichts der Tatsache aber, daß auf einer Versammlung der Oberbürgermeister, wie Abgeordneter Wildens in der Zweiten Kammer mitgeteilt hatte, die Wahl der Städtevertreter dringend gewünscht worden war, stellte die Kommission obigen Antrag. Zugleich wollte sie dem andern Hause dadurch weiter entgegenkommen. Dagegen setzte sie die Stellvertretung der Standesherrn wieder ein, strich aber die der kirchlichen Würdenträger und die des Besitzers eines mit der erblichen Landstandschafft ausgestatteten Gutes. Endlich beantragte die Kommission Abf. 4 des § 61 in der Fassung der Zweiten Kammer, jedoch mit dem Zusatz der Worte „im ganzen“ hinter den Worten „bezeichneten Art“ anzunehmen, aber Abf. 3 des § 61 nach dem Beschluß der Ersten Kammer aufrechtzuerhalten. Nachdem die Mitteilung des Berichterstatters bis zu diesem Punkte gelangt war, wurde ein Antrag, die Sitzung zu vertagen, angenommen, damit die Mitglieder in der Lage seien, die Tragweite der Kommissionsbeschlüsse und den ganzen Stand der Angelegenheit eingehend zu prüfen. In der Tat hatte das Haus das Bewußtsein, daß ein äußerst kritischer Moment gekommen sei. Trotz der sehr weitgediehenen Verständigung beider Kammern war doch die Gefahr eingetreten, daß in letzter Stunde das Reformwerk scheitern könne.

Bei der Wiedereröffnung der Sitzung am Nachmittag trat das Haus sofort in die Einzelberatung ein. Die Anträge der Kommission zu den §§ 27, 28, 30, 31, 32, 32a und 39 wurden angenommen. Zu § 43 wurde der Antrag, den Fürst Karl zu Löwenstein bei der ersten Beratung gestellt hatte, wieder eingebracht und genehmigt. Der Wortlaut weicht von der ersten Fassung nur unwesentlich ab. Zu § 61 ging von Geheimrat Zewald folgender Antrag ein: „Hohe Erste Kammer wolle dem Abf. 3 des § 61 in der Fassung der Zweiten Kammer, wobei nach den Worten „beider Kammern“ einzuschalten ist: „und nach vorausgegangenem Verständigungsversuch gemäß § 75 Abf. 2“ zustimmen.“ Der Antragsteller, der, wie der Berichterstatter mitteilte, diesen Antrag nicht ohne Vorwissen der Kommission eingebracht hatte, erklärte, daß er für den früheren Beschluß der Kommission gestimmt und daß dieser Beschluß sogar auf einem von ihm selbst gestellten Antrag beruht habe. Aber die Lage habe sich inzwischen geändert. Die Mitglieder des Hauses seien darüber unterrichtet worden, daß die Annahme des Kommissionsantrags unfehl-

¹⁴⁰ 20. Sitzung der Ersten Kammer vom 13. Juli 1904. Stenographischer Bericht der Verhandlungen S. 323 ff.

bar das Scheitern dieser Gesetzesvorlage, ja vielleicht das sofortige Zurückziehen derselben seitens der Regierung zur Folge haben würde. Die Verantwortung aber trüge keines Erachtens die Regierung. Mit Erstaunen habe man die Worte des Herrn Staatsministers in der Zweiten Kammer, daß es sich im Grunde nur noch um einen häuslichen Streit beider Kammern handle, vernommen. Die Regierung habe doch selbst der Ersten Kammer noch weitergehende Befugnisse in Ansehung des Budgetrechts zgedacht, als ihre jetzigen Beschlüsse verlangten. Sie habe das von ihr selbst ursprünglich geforderte volle Budgetrecht der Ersten Kammer preisgegeben. Die Zustimmung zu der Fassung, die die Zweite Kammer dem Abf. 3 des § 61 gegeben habe, bedeute für die Erste Kammer ein schmerzliches Opfer. Aber stünden diesem Opfer nicht sehr wertvolle Errungenschaften gegenüber? Die Neuorganisation der Ersten Kammer werde ihr ein vermehrtes Ansehen, eine gesteigerte Bedeutung verleihen, aus einer Kammer der Privilegierten werde sie sich in ein Volkshaus im besten Sinne des Wortes verwandeln. In Bezug auf die Dauergesetze und auf das Finanzgesetz würden die Befugnisse beider Häuser im wesentlichen die gleichen sein, auch hinsichtlich der Behandlung des Budgets werde die Stellung der Ersten Kammer erheblich verbessert. Jede einzelne Position unterliege ihrer Prüfung, durch Beanstandungen oder Abstriche könnte sie die nochmalige Beschlußfassung der Zweiten Kammer veranlassen und es könne, was gleichfalls als eine sehr wertvolle Errungenschaft erscheine, durch den Zusammentritt der beiderseitigen Kommissionen eine Verständigung gesucht werden. Freilich zuletzt habe die Zweite Kammer das entscheidende Wort. Doch es sei zu hoffen, daß die Erste Kammer auch mit verkümmertem Budgetrecht vermöge des ihr innewohnenden Gewichts ihren Einfluß auf die Gestaltung des Staatshaushaltes werde geltend machen können. Diese Ausführungen haben in jenem Momente der Spannung zweifellos viel dazu beigetragen, daß ein Umschwung in der Meinung des Hauses eintrat, zumal da der Redner die von keinem ruhig denkenden Manne zu verkennende dringende Mahnung hinzufügte: „Liegt es nicht im gebieterischen Interesse unseres Landes, dieses Reformwerk nunmehr zustandezubringen? Oder soll die unsägliche Mühe und Arbeit, die es gekostet hat, umsonst aufgewendet sein? Soll nunmehr die verheerende Agitation wegen des Wahlrechts, der endlose Hader darüber beginnen, wer das Scheitern des Reformwerks verschuldet hat?“ In der That läßt sich gar nicht sagen, bis zu welchem Grade die Verbitterung der Parteien, die Verheerung des Volkes gestiegen wäre, wenn das Gesetz nicht zustande gekommen wäre und das in einem Augenblicke, in dem sich die Nachbarstaaten Württemberg und Bayern zu einer weitgehenden Verfassungsreform anschickten. Durch das beiderseitige Entgegenkommen der Kammern wurde gewissenlosen Demagogen eine schon bereit gehaltene Waffe aus der Hand geschlagen.

Auch Minister Schenkel, der zugleich im Namen und im Auftrag des abwesenden Staatsministers sprach, äußerte, daß die Regierung zwar

sehr gewünscht hätte, daß die Abänderung des § 61 in der Zweiten Kammer nicht erfolgt wäre. Aber sie halte dies nicht für eine so wichtige Frage, daß man deshalb das ganze Gesetzgebungswerk, das im übrigen die Bedeutung der Ersten Kammer nach Mitgliederzahl und Rechten sehr erheblich verstärke, zu Fall bringen sollte. Von diesem Gesichtspunkte aus, um das Gesetz zu retten, hätten die Regierung und der Herr Staatsminister im allerletzten Augenblick erklärt, sie könnten sich im Interesse des Zustandekommens des Gesetzes und unter Verzicht auf wohlbegründete weitergehende Wünsche mit der dem Abj. 3 von der Zweiten Kammer beschlossenen Fassung zufrieden geben. Das hierüber von Geheimrat Lewald geäußerte Erstaunen verstehe er nicht, denn eine solche Änderung der Stellung, die die Regierung zu diesem einen, an Wichtigkeit zurücktretenden Punkte einnehme, sei durch die Gesamtlage durchaus gerechtfertigt.

Der Antrag des Geheimrats Lewald zu § 61 Abj. 3 wurde mit Mehrheit, der Antrag der Kommission zu Abj. 4 des § 61 einstimmig genehmigt, ebenso wurde gegen den Antrag der Kommission, § 74 und Art. 8 in der Fassung der Zweiten Kammer anzunehmen, kein Widerspruch erhoben. Der ganze Gesetzentwurf wurde sodann mit den beschlossenen Änderungen in namentlicher Abstimmung mit 20 gegen 4 Stimmen (Fürst Karl zu Löwenstein, Graf von Andlaw, Freiherr von Rödter, Freiherr von La Roche) angenommen.

Zum drittenmal gelangte der Gesetzentwurf an die Zweite Kammer¹⁵⁰. Der Berichterstatter beantragte namens der Kommission, den Beschlüssen des anderen Hauses zuzustimmen. Die Kommission habe die Bedenken, die auch gegen das auf die Standesherrn beschränkte Stellvertretungsrecht sprächen, unterdrückt und schlage vor, den darauf bezüglichen Antrag der Ersten Kammer anzunehmen, einmal weil die letztere in verschiedenen Punkten, insbesondere in der Frage des Budgetrechts, der Zweiten Kammer weit entgegengekommen sei, vor allem aber habe der Wunsch beigetragen, die hochbedeutsame Angelegenheit der Verfassungsreform endlich zu erledigen. Bei der Beratung in der Kommission war die Zahl der Abgeordneten noch einmal erörtert worden. Die Stadt Mannheim sollte nach dem Regierungsentwurf, wie früher erwähnt, sechs Abgeordnete erhalten, diese Zahl wurde später auf fünf herabgesetzt. Es war im letzten Augenblick nicht möglich, jene erste Zahl wieder herzustellen, weil in dem Gesetzentwurf die Gesamtzahl der Abgeordneten bereits auf 73 festgestellt war und es nicht zweckmäßig erschien, den Entwurf behufs einer Verfassungsänderung noch einmal an die Erste Kammer hinüberzugeben. Die Kommission schlug daher folgende Resolution vor: „Hohe Zweite Kammer wolle die Großh. Regierung ersuchen, in künftiger Nähe und spätestens bis zur gesetzlichen Einteilung der größeren Städte in Wahlbezirke eine Erhöhung der Zahl der Abgeordne-

¹⁵⁰ 128. Sitzung der Zweiten Kammer vom 15. Juli 1904. Stenographischer Bericht der Verhandlungen S. 3070 ff.

ten der Stadt Mannheim von fünf auf sechs und damit der Gesamtzahl der Abgeordneten der Zweiten Kammer von 73 auf 74 im Wege einer Abänderung des § 33 der Verfassung herbeizuführen.“ Der Abgeordnete Obkircher sprach sodann am Schluß seines mündlichen Berichtes allen denen, die zum Gelingen des großen Werks beigetragen hätten, Dank und Anerkennung aus, Dank vor allem dem Abgeordneten Zehnter, dem Vorsitzenden der Kommission, „der Vollständigkeit halber“ wolle er auch den Berichterstatter erwähnen. Auch das andere Haus verdiene den Dank, dessen Mitglieder „zum Teil weitgehende Opfer an ihren Anschauungen und Überzeugungen gebracht“ hätten. Ebenso sei das Land zu Dank verpflichtet der Regierung, zuvörderst dem Staatsminister und dem Minister des Innern, „die in dieser Sache eine ganz besondere diplomatische Geschicklichkeit entwickelt hätten, aber auch die Kunst, Rücksicht zu tragen den konservativ gerichteten Überzeugungen auf der einen und den vorwärtstrebenden Wünschen und Anregungen auf der anderen Seite.“ Dann fuhr der Berichterstatter wörtlich weiter: „Aber vor allem gedenken müssen wir hierbei der Hochherzigkeit, welche der Träger von Badens Krone auch bei diesem Anlasse wieder an den Tag gelegt hat, indem er dem ihm vertrauensvoll nahegebrachten einmütigen Wunsche seines Volkes stattgegeben hat, durch den Befehl, diese Gesetze auszuarbeiten und durchzuführen. Möchte dem Volke nie das Gefühl verloren gehen dafür, was es einem solchen Fürsten schuldet, und möge es immerdar den Wahrspruch wahr machen: Treue um Treue. Vieles ist durch die Neuordnung dem Volke in die Hand gegeben. Möchte es von seinen Befugnissen nur weisen und maßvollen Gebrauch machen.“

Dem Ausdruck des Dankes und der Anerkennung schlossen sich die Sprecher der Nationalliberalen und des Zentrums in vollem Maße an, auch der Vertreter der Demokraten und der deutsch-freisinnige Sprecher ließen es an Genugtuung, daß das Werk zustande gekommen sei, nicht fehlen, wenn sie auch beklagten, daß einzelne Bestimmungen, wie die Zugeständnisse in der Frage des Budgetrechts nicht vermieden worden wären. Der demokratische Redner gab sogar zu, daß in seiner Fraktion die Ansichten geteilt gewesen seien, ob man nicht wegen dieser Zugeständnisse den ganzen Entwurf ablehnen solle. Schließlich aber hätten sich seine Freunde doch geeinigt, der Vorlage ihre Zustimmung zu geben, weil sie kein Mittel wüßten, auf andere Weise in absehbarer Zeit zu dem direkten Wahlrecht zu kommen, für dessen Einführung sie seit Jahrzehnten eingetreten wären. Die Sozialdemokraten erklärten zwar ebenfalls den Abschluß des Verfassungswerkes für einen bedeutsamen Abschnitt in der Geschichte der badischen Politik, aber die Partei hielt doch die Art der Regelung des Budgetrechts und die Bestimmungen über die Dauer des Wohnsitzes und der Staatsangehörigkeit, an die die Ausübung des Wahlrechts geknüpft sei, für einen zu hohen Preis, um für die Vorlage stimmen zu können.

In dem Schlußwort zur allgemeinen Beratung hat der Berichterstatter die Regierung, „daß sie nach Annahme des Gesetzes die gesamte

Verfassungsurkunde in der neuen Fassung im Gesetzes- und Verordnungsblatt veröffentlicht, damit auch jeder Laie sich über das Gesetz informieren" könne. Dann beendigte er seine Rede mit folgenden Worten¹⁵¹: „Der Hochherzigkeit unseres Landesherrn ist von verschiedener Seite und in der wärmsten Weise gedacht worden. Anfangs der 30er Jahre war die Situation in diesem Hause eine ähnliche, als Großherzog Leopold die von seinem Vorgänger teilweise abgebrochene Verfassung wieder herstellte. Auf jenem Landtag sind, dem Wunsche des Hauses entsprechend, die Büsten jener Fürsten, die sich ganz besonders um die freiheitliche Entwicklung unseres Landes verdient gemacht haben, aufgestellt worden, die Sie hier an dieser Wand erblicken: Großherzog Karl Friedrich, der Begründer des badischen Landes und des Großherzogtums, Großherzog Karl, der Schöpfer der Verfassung, und Großherzog Leopold, der Wiederhersteller der Verfassung. Der vierte Platz ist noch frei, und es scheint mir jetzt der geeignete Moment zu sein, um an dem freien Platz die Büste aufzustellen des gegenwärtigen Landesherrn, des Reformators unserer Verfassung.“ Lebhafter Beifall auf beiden Seiten des Hauses gab die Zustimmung zu den Ausführungen des Redners kund.

Die Kammer trat sodann in die Einzelberatung der Kommissionsanträge. Sie wurden genehmigt und die ganze Vorlage mit 56 gegen 6 Stimmen angenommen. Die Resolution, betreffend die Erhöhung der Zahl der Abgeordneten der Stadt Mannheim von fünf auf sechs, fand einstimmige Genehmigung.

Mit diesem Beschluß war, da an dem Vollzug nicht zu zweifeln war, die 12. Verfassungsänderung, nach Umfang und Inhalt die wichtigste von allen, die man bisher eingeführt hatte, zur Wahrheit geworden.

Der Staatsminister hatte in seiner Erwiderung auf die Dankesworte des Berichterstatters zwar geäußert, daß das Verdienst an dem Verfassungswerk weniger ihm gebühre, als dem Minister des Innern. Wir wollen die Bemühungen des Herrn Schenkel an dem Zustandekommen der Reform, nachdem er einmal seine frühere abweichende Meinung aufgegeben hatte, gewiß nicht unterschätzen. Aber Mühe und Arbeit in solchen wichtigen Angelegenheiten des Staates spielen sich nicht allein in der Öffentlichkeit ab. Wenn nach Jahrzehnten einmal die amtlichen Aktenstücke und andere schriftliche Belege der Geschichtsforschung zugänglich sind, dann werden unseres Erachtens die kommenden Geschlechter den urkundlichen Beweis dafür haben, daß das Verdienst des Staatsministers um die viel umstrittene Frage doch weit höher einzuschätzen ist, als er es in seiner Bescheidenheit zugeben wollte. Aber auch jetzt schon irrt man wohl nicht in der Annahme, daß Herr von Brauer es gewesen ist, der die berechtigten Bedenken des Landesherrn und des Staatsministeriums gegen die Verfassungsreform zerstreut und alle

¹⁵¹ Stenographischer Bericht der Verhandlungen der Zweiten Kammer von 1904, S. 3079.

maßgebenden Faktoren in unserem Staate von der politischen Notwendigkeit der Änderung überzeugt hat.

Hier folgt nunmehr der jetzt gültige Wortlaut der Paragraphen, die durch die Reform des Jahres 1904 eine teilweise oder vollständige Änderung erfahren haben¹⁵².

„§ 27. Die Erste Kammer besteht:

1. aus den Prinzen des Großherzoglichen Hauses,
2. aus den Häuptern der standesherrlichen Familien,
3. aus dem katholischen Landesbischof und dem Prälaten der evangelischen Landeskirche,
4. aus acht Abgeordneten des grundherrlichen Adels,
5. aus je einem Abgeordneten der drei Hochschulen,
6. aus sechs Abgeordneten, die von den gesetzlich organisierten Berufskörperschaften gewählt werden, und zwar drei von den Handelskammern, zwei von der Landwirtschaftskammer und einer von den Handwerkskammern,
7. aus zwei Oberbürgermeistern der der Städteordnung unterstehenden Städte, aus einem Bürgermeister einer sonstigen Stadt mit mehr als 3000 Einwohnern und aus einem Mitgliede eines der Kreis-ausschüsse; die Oberbürgermeister und der Bürgermeister werden von den Mitgliedern der Stadträte und der Gemeinderäte, das Mitglied des Kreis-ausschusses von sämtlichen Mitgliedern der Kreis-ausschüsse des Landes gewählt,
8. aus den vom Großherzog ernannten Mitgliedern.

§ 28. (1) Die Prinzen des Hauses und die Standesherrn treten nach erlangter Volljährigkeit in die Ständeversammlung ein. Von denjenigen standesherrlichen Familien, die in mehrere Zweige sich teilen, ist das Haupt eines jeden Familien-Zweigs der im Besitz einer Standesherrschaft sich befindet, Mitglied der Ersten Kammer.

(2.) Den Häuptern adeliger Familien, deren im Großherzogtum befindlicher, als Stammgut anerkannter, nach dem Recht der Erstgeburt und nach der Lineal-Erbfolge vererblicher liegenschaftlicher Besitz nach Abzug des Lastenkapitals im Kataster der direkten Steuern auf mindestens eine Million Mark veranschlagt ist, kann durch Entschließung des Großherzogs das erbliche Recht der Mitgliedschaft in der Ersten Kammer (erbliche Landstandschaft) verliehen werden. Fallen die Voraussetzungen der Verleihung weg, so erlischt die erbliche Landstandschaft.

(3.) Wer für den minderjährigen oder den wegen Geisteskrankheit entmündigten Besitzer eines standesherrlichen Guts als Vormund bestellt ist, kann, wenn er Agnat der Familie ist, an Stelle des Bevormundeten die Mitgliedschaft in der Ersten Kammer ausüben.

¹⁵² Gesetz vom 24. August 1904, Gesetz- und Verordnungsblatt XXII vom 3. September 1904, S. 339 ff.

(4.) Ist das Haupt einer standesherrlichen Familie aus anderen als den im dritten Absatz bezeichneten Gründen an der Ausübung der Mitgliedschaft verhindert, so kann es für die Dauer der Sitzungsperiode einen Agnaten als Stellvertreter mit der Ausübung der Mitgliedschaft betrauen. Die Bestellung des Stellvertreters ist dem Präsidenten der Ersten Kammer und, wenn der Landtag nicht versammelt ist, dem Präsidenten des Staatsministeriums schriftlich anzuzeigen.

§ 29. (1.) Bei der Wahl der grundherrlichen Abgeordneten sind alle adeligen Eigentümer oder Miteigentümer eines im Großherzogtum befindlichen Guts wahlberechtigt, welchem im Jahre 1806 die Eigenschaft der Reichsunmittelbarkeit oder das Recht der Patrimonialgerichtsbarkeit zustand.

(2.) Adelligen Grundbesitzern, deren im Großherzogtum befindlicher, als Stammgut anerkannter, nach dem Rechte der Erstgeburt und nach der Lineal-Erbfolge vererblicher liegenschaftlicher Besitz nach Abzug des Lastenkapitals im Kataster der direkten Steuern auf mindestens zweihunderttausend Mark veranschlagt ist, kann durch Entschliezung des Großherzogs die vererbliche Berechtigung zur Teilnahme an der Wahl der grundherrlichen Abgeordneten beigelegt werden. Fallen die Voraussetzungen der Verleihung weg, so erlischt die Berechtigung.

§ 30. In Ermangelung des katholischen Landesbischofs tritt der Bistumsverweser in die Erste Kammer ein.

§ 31. Vom Großherzog werden in die Erste Kammer berufen:

1. zwei höhere richterliche Beamte,
2. weitere Mitglieder, jedoch nicht mehr als sechs, ohne Rücksicht auf Stand und Geburt.

§ 32. Die zwei höheren richterlichen Beamten werden auf die Dauer ihres Amtes ernannt. Im übrigen erfolgt die Ernennung der vom Großherzog berufenen Mitglieder und ebenso die Wahl der Abgeordneten der Grundherren, der Hochschulen, der Berufskörperschaften und der Städte und Kreise für die vierjährige Landtagsperiode.

§ 32a (1.) Bei den Wahlen der im § 27 Ziffer 4 bis 7 bezeichneten Mitglieder sind nur solche Personen wahlberechtigt, welche die badische Staatsangehörigkeit besitzen, im Großherzogtum einen Wohnsitz haben, mindestens fünfundzwanzig Jahre alt sind, und bei denen keine der im § 35 bezeichneten Tatsachen vorliegt.

(2.) Die bei diesen Wahlen Wahlberechtigten sind auch wählbar, sofern sie das dreißigste Lebensjahr zurückgelegt haben. Das Ruhen der Wahlberechtigung gemäß § 35 Ziffer 4 schließt die Wählbarkeit nicht aus. Diesen Voraussetzungen der Wählbarkeit müssen auch die im § 28 bezeichneten Stellvertreter entsprechen.

(3.) Außerdem ist bei den Wahlen der Abgeordneten der Hochschulen die Wahlberechtigung auf die ordentlichen Professoren der betreffenden Hochschule und bei den Wahlen der Grundherren die Wählbarkeit auf die nach § 29 Wahlberechtigten beschränkt.

§ 32b. (1.) Wer Mitglied der Zweiten Kammer ist, kann nicht als Mitglied in die Erste Kammer eintreten.

(2.) Nimmt ein Mitglied der Ersten Kammer die Wahl als Abgeordneter zur Zweiten Kammer an, so hört damit die Mitgliedschaft in der Ersten Kammer auf.

§ 33. Die Zweite Kammer besteht aus dreiundsiebzig Abgeordneten. Die Abgeordneten werden, jeder in einem besonderen Wahlkreise, in allgemeiner, unmittelbarer und geheimer Abstimmung gewählt.

§ 34. Zur Abstimmung bei der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer sind die männlichen Personen über fünfundzwanzig Jahre berechtigt, welche im Zeitpunkt der Wahl im Großherzogtum einen Wohnsitz haben und seit mindestens zwei Jahren die badische Staatsangehörigkeit besitzen. Jedoch genügt einjähriger Besitz der badischen Staatsangehörigkeit, wenn der Wohnsitz im Großherzogtum unmittelbar vor der Wahl mindestens ein Jahr gedauert hat.

§ 35. Die Befugnis zur Ausübung der Wahlberechtigung ruht,

1. wenn der Wahlberechtigte unter Vormundschaft oder wegen geistiger Gebrechen unter Pflegschaft steht;

2. wenn über das Vermögen eines Wahlberechtigten der Konkurs eröffnet ist, während der Dauer des Konkursverfahrens;

3. wenn der Wahlberechtigte, den Fall eines vorübergehenden Unglücks ausgenommen, eine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln bezieht oder im letzten der Wahl vorausgegangenen Jahre bezogen hat; die Befreiung von der Entrichtung des für den Besuch öffentlicher Unterrichtsanstalten schuldigen Entgelts und die unentgeltliche Beschaffung der für die Besucher solcher Anstalten erforderlichen Unterrichtsmittel gilt nicht als Armenunterstützung;

4. wenn der Wahlberechtigte trotz rechtzeitiger Mahnung und ohne Stundung erhalten zu haben bei Abschluß der Wählerliste mit der Entrichtung einer von ihm für das vorausgegangene Steuerjahr dem Staat oder der Gemeinde obliegenden direkten Steuer im Rückstand ist.

§ 36. (1.) Alle wahlberechtigten Staatsangehörigen sind wählbar, ausgenommen diejenigen, welche im Zeitpunkte der Wahl das dreißigste Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder auf welche § 35 Ziffer 1 bis 3 Anwendung findet.

(2.) Die Vorsteher und Beamten der Bezirksämter, der Amtsgerichte und Notariate, sowie der Bezirksbehörden der Steuer-, Zoll-, Domänen-, Forstverwaltung, der staatlichen Hochbau-, Wasserbau-, Straßenbau- und Eisenbahnverwaltung, die Bezirksärzte, Bezirkstierärzte und die Ortsgeistlichen sind in einem Wahlbezirke nicht wählbar, welchem ihr Dienstbezirk ganz oder teilweise angehört.

§ 37. (1.) Sämtliche Abgeordnete der Zweiten Kammer werden in Zeiträumen von vier Jahren neu gewählt (Landtagsperiode).

(2.) Die periodische Wahl findet gleichzeitig für sämtliche Abgeordnete an einem vom Großherzog zu bestimmenden Tage statt.

(3.) Die Eigenschaft als Abgeordneter erlischt, wenn seit dem Tage der periodischen Neuwahl vier Jahre umflossen sind.

§ 38. Im übrigen werden die Vorschriften über die Ausübung des Wahlrechts zu beiden Kammern, insbesondere über die Wahlkreise und das Wahlverfahren, durch besonderes Gesetz geordnet.

§ 39. (1.) Auf die durch Wahl, durch Ernennung oder durch Berufung als Stellvertreter begründete Mitgliedschaft im Landtag kann durch schriftliche Erklärung Verzicht geleistet werden. Dieselbe ist bei versammeltem Landtage dem Präsidenten der betreffenden Kammer, sonst dem Präsidenten des Staatsministeriums abzugeben. Ein Widerruf des rechtgültig erklärten Verzichts findet nicht statt.

(2.) Ist ein gewähltes oder ernanntes Mitglied des Landtags durch Tod, Verzicht oder durch Wegfall einer der für die Wählbarkeit maßgebenden Voraussetzungen ausgeschieden, so hört die Mitgliedschaft des zu seinem Ersatz in den Landtag Eingetretenen in dem Zeitpunkte auf, in welchem der Ausgeschiedene ohne den Eintritt jener besonderen Tatsachen die Mitgliedschaft im Landtag verloren haben würde.

§ 40. Die aus dem Landtage ausgetretenen gewählten Mitglieder sind wieder wählbar, sofern im Zeitpunkt der Wahl die gesetzlichen Voraussetzungen der Wählbarkeit vorliegen.

§ 43. Die Auflösung der Ständeversammlung bewirkt, daß alle für diese eine Landtagsperiode gewählten oder Ernannten ihre Mitgliedschaft verlieren.

§ 60. Nachstehende, die Finanzen betreffenden Vorlagen gehen zunächst an die Zweite Kammer:

1. die Nachweisungen über den Vollzug der Staats-Ausgaben und -Einnahmen (Rechnungsnachweisungen) und die vergleichenden Darstellungen der Budgetsätze mit den Rechnungsergebnissen;

2. Gesetzentwürfe, welche über die Verwaltung der Staats-Ausgaben und -Einnahmen oder über die direkten und indirekten Staatssteuern dauernde Bestimmungen treffen;

3. der Entwurf des Finanzgesetzes (Auflagengesetzes, §§ 54 und 55), nebst dem Staatsvoranschlag (Staatsbudget), sowie sonstige Entwürfe über Bestimmung der Steuersätze für eine Budgetperiode, über Veräußerung, Belastung oder Verwendung des Staats- oder Domänenvermögens, über Aufnahme von Anlehen, Übernahme von Staatsbürgschaften oder von sonstigen Staatsverbindlichkeiten ähnlicher Art.

§ 61. (1.) Über die in § 60 Ziffer 1 bezeichneten Vorlagen findet eine Beschlußfassung der Ersten Kammer statt, nachdem die Zweite Kammer darüber beschlossen hat.

(2.) Über die in § 60 Ziffer 2 und 3 bezeichneten Entwürfe wird von der Ersten Kammer erst beschlossen, nachdem sie von der Zweiten Kammer angenommen worden sind, unbeschadet der Befugnis der Ersten Kammer, über die einzelnen Teile des Staatsvoranschlags geson-

dert zu beschließen, sobald die Beschlußfassung der Zweiten Kammer darüber erfolgt ist.

(3.) Weichen hinsichtlich der einzelnen Positionen des Staatsvoranschlags (Staatsbudgets) die Beschlüsse der Ersten Kammer von denen der Zweiten ab und ist auch bei wiederholter Beschlußfassung beider Kammern und nach vorausgegangenem Verständigungsversuch gemäß § 75 Absatz 2 eine Ausgleichung der Verschiedenheiten nicht zu erzielen, so werden diese Positionen in den dem Finanzgesetz anzuschließenden Staatsvoranschlag so eingestellt, wie sich bei der endgültigen Beschlußfassung die Zweite Kammer dafür ausgesprochen hat.

(4.) Lehnt die Erste Kammer einen von der Zweiten Kammer angenommenen Entwurf der in § 60 Ziffer 3 bezeichneten Art im ganzen ab, so wird auf Verlangen der Regierung oder der Zweiten Kammer in einer Gesamtabstimmung mit Durchzählung der in beiden Kammern abgegebenen Stimmen darüber beschloffen, ob der Entwurf in der ihm von der Zweiten Kammer gegebenen Fassung anzunehmen sei.

§ 70. Die Annahme eines Entwurfs, sowie die Ablehnung eines landesherrlichen Vorschlags können in jeder Kammer sowohl nach Vorberatung in einem besonderen Ausschusse, als auch ohne solche erfolgen, letzteres aber nur auf Grund einer zweimaligen, durch eine Zwischenzeit von mindestens drei Tagen getrennten Beratung und Abstimmung. Ein von der einen Kammer an die andere gebrachter Entwurf oder Vorschlag kann mit Verbesserungsvorschlägen an die andere Kammer zurückgegeben werden.

§ 71. (1.) Zur Gültigkeit der Beschlußfassung einer Kammer ist, wo nicht ausdrücklich Ausnahmen festgesetzt sind, die Zustimmung der absoluten Mehrheit der in gesetzlicher Anzahl anwesenden Mitglieder erforderlich.

(2.) Bei gleicher Stimmenzahl gibt die Stimme des Präsidenten die Entscheidung.

(3.) Die Stimmenzahl und das Verfahren bei den von den Kammern vorzunehmenden Wahlen wird, unbeschadet der in § 51 enthaltenen Vorschrift, durch die Geschäftsordnungen geregelt.

§ 72. Die Erste Kammer wird durch die Anwesenheit von mindestens fünfzehn, die Zweite Kammer durch die Anwesenheit von mindestens siebenunddreißig Mitgliedern, einschließlich der Präsidenten, beschlußfähig.

§ 73. (1.) Zur gültigen Abstimmung über Entwürfe, durch welche die Verfassung ergänzt, erläutert oder abgeändert werden soll, wird in beiden Kammern die Anwesenheit von mindestens drei Vierteln der Mitglieder erfordert.

(2.) Bei Berechnung der drei Viertel werden in der Ersten Kammer die in § 27 Ziffer 1 bis 3 genannten Mitglieder, wenn sie in der betreffenden Sitzungsperiode am Landtage weder in Person, noch durch Stellvertreter teilnehmen, nicht gezählt.

§ 74 (1.) Zur Gültigkeit einer Gesamtabstimmung nach § 61 Absatz 4 wird erfordert, daß in jeder Kammer die zur Beschlußfassung nötige Zahl von Mitgliedern anwesend ist.

(2.) Der Entwurf gilt als angenommen, wenn sich bei der Durchzählung die Mehrheit der in beiden Kammern abgegebenen Stimmen dafür ausgesprochen hat; bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Präsidenten der Zweiten Kammer.

§ 75. (1.) Außer bei der Eröffnung und bei der Schließung des Landtags dürfen die beiden Kammern nicht zusammentreten.

(2.) Wenn aber die Beschlüsse beider Kammern von einander abweichen, kann auf Anregung der einen oder andern Seite durch Vermittlung der Präsidenten zum Zweck einer Verständigung ein Zusammentritt der beiderseitigen Kommissionen stattfinden.

(3.) Beide Kammern beschränken sich in ihrem Verhältnis zu einander auf die gegenseitige Mitteilung ihrer Beschlüsse.

(4.) Sie stehen nur mit dem Großherzoglichen Staatsministerium in unmittelbarer Geschäftsberührung; sie können keine Verfügungen treffen oder Bekanntmachungen irgend einer Art erlassen.

(5.) Deputationen dürfen sie nur, jede besonders, nach eingeholter Erlaubnis, an den Großherzog abordnen.

§ 79. (1.) Die vierjährige Landtagsperiode zerfällt in zwei Sitzungsperioden von je zweijähriger Dauer. In jeder Sitzungsperiode wird über das Finanzgesetz Beschluß gefaßt.

(2.) Ist der Landtag während der Sitzungsperiode aufgelöst worden, ehe über das Finanzgesetz Beschluß gefaßt war, so wird für den neu berufenen Landtag die Dauer der ersten Sitzungsperiode und der Mitgliedschaft so berechnet, wie wenn die Wahl bei Beginn derjenigen Sitzungsperiode, in welcher der letzte Landtag aufgelöst wurde, stattgefunden hätte.

(3.) Ist die Auflösung nach der Beschlußfassung über das Finanzgesetz erfolgt, so wird der Rest der noch nicht abgelaufenen Sitzungsperiode der vierjährigen Landtagsperiode des neuen Landtags zugeschlagen.

(4.) Die Vorschrift des § 37 Absatz 2 findet auch im Fall der Auflösung Anwendung.

Übergangsbestimmungen.

1. Bei Wahlen, welche im Laufe des Jahres 1905 stattfinden, besitzen Personen, welche vor dem 1. Januar 1905 die badische Staatsangehörigkeit erworben oder ihren Wohnsitz im Großherzogtum genommen haben, die Wahlberechtigung, auch wenn der Besitz der badischen Staatsangehörigkeit oder der Wohnsitz noch nicht die in § 34 bezeichnete Dauer erreicht.

2. Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 1905 gleichzeitig mit den Gesetzen über die Wahlkreiseinteilung und das Wahlverfahren in Kraft. Auf

diesen Zeitpunkt hört die Mitgliedschaft sämtlicher nach den seitherigen Bestimmungen in die Zweite und Erste Kammer gewählten Abgeordneten auf. Im Falle vor dem 1. Juli 1905 eine Auflösung des Landtags erfolgen sollte, treten die in diesem Gesetze vorgesehenen Änderungen der Verfassung und die dazu erlassenen Vollzugsgesetze schon von dem Zeitpunkte der angeordneten Auflösung in Kraft.

Das Gesetz vom 17. Juni 1862, die Auslegung des § 74 der Verfassungsurkunde betreffend (Regierungsblatt Seite 233) und das Gesetz vom 16. April 1870, die Wahlbezirke für die Wahlen zur Zweiten Kammer betreffend (Gesetzes- und Verordnungsblatt Seite 303), treten auf den obigen Zeitpunkt außer Kraft¹⁵³.

In der Sitzung vom 15. Juli hat die Zweite Kammer auch über die Landtagswahlordnung und über die Wahlkreiseinteilung¹⁵⁴ beraten und Beschluß gefaßt. Wir geben die wesentlichen Bestimmungen derselben hier an.

Der Regierungsentwurf der Landtagswahlordnung sah vor, daß für die Wahl der Grundherren wie bisher das Großherzogtum in zwei Wahlkreise eingeteilt werde, die die Murg scheidet. Für den Wahlkreis oberhalb der Murg bleibt Freiburg, für den unterhalb der Murg Mannheim Wahlort. Dagegen wurde abweichend von der bisherigen Vorschrift bestimmt, daß die Abstimmung nicht nur durch persönliche Übergabe des Stimmzettels in der Wahltagfahrt, sondern künftig auch durch rechtzeitige vorherige Einsendung des Stimmzettels an den Wahlkommissär in einem geschlossenen Umschlage geschehen kann. Neu ist außerdem die Festsetzung, daß die Wahlberechtigung der Grundherren an die Vollendung des 25., die Wählbarkeit an die Vollendung des 30. Lebensjahres geknüpft ist. Für die Wahlen der Abgeordneten der Handelskammern sollen nach dem Entwurf drei Wahlkreise gebildet und die Wahlorte durch landesherrliche Verordnung bestimmt werden¹⁵⁵. Für die Handwerkskammern und die Landwirtschaftskammern kommt die Bildung von Wahlkreisen nicht in Frage. Wahlort für beide ist Karls-

¹⁵³ Der Wortlaut der ganzen Verfassungsurkunde wurde durch das Ministerium des Innern, wie es der Berichterstatter in seinem Schlussworte angeregt hatte, veröffentlicht. Er befindet sich im Gesetzes- und Verordnungsblatt XXIII vom 8. September 1904, S. 375—393. Da verschiedene Bestimmungen, die infolge der Entwicklung der staatsrechtlichen Verhältnisse unseres Landes bedeutungslos geworden sind, nicht ausdrücklich aufgehoben wurden, so erscheinen sie in dem Texte wieder. Die Dentschrift des Ministeriums vom Jahre 1900 hatte das Bedürfnis der Abänderung oder Aufhebung veralteter Verfassungsbestimmungen verneint (S. 15/16). Ähnlich hatte sich schon 1874 Geh. Rat Renaud, wie früher erwähnt wurde, in der Ersten Kammer ausgesprochen. Man kann sich nun an diesen staatsrechtlichen Ruinen weiter erfreuen, wie z. B. an § 1 der Verfassung: „Das Großherzogtum bildet einen Bestandteil des Deutschen Bundes“ oder an § 81: „Die Eröffnung des ersten Landtags wird auf den 1. Februar 1819 festgesetzt.“

¹⁵⁴ Die Entwürfe b und c, wie oben bemerkt wurde.

¹⁵⁵ Als Wahlorte für den I. Wahlkreis bestimmte die Verordnung Freiburg, für den II. Karlsruhe, für den III. Mannheim.

ruhe. Auch die Wahlberechtigten der Berufskörperschaften können ihre Stimmzettel vor der Tagfahrt an den Wahlkommissär einsenden. Für die Wahl der Vertreter der Berufskörperschaften bestimmte der Entwurf, was bisher schon bei den grundherrlichen Wahlen geltendes Recht war, relative Mehrheit. Bei den drei Hochschulen schrieb der Entwurf vor, daß die Wahl nicht gültig vor sich gehen könne, wenn nicht mindestens drei Viertel der Wahlberechtigten ihr Wahlrecht ausübten. Fehle im ersten Wahlgange ein Viertel, so genüge für den anzuordnenden zweiten Wahlgang die Abstimmung der Mehrheit der Berechtigten; bliebe auch diese aus, so ruhe die Vertretung der betreffenden Hochschule für die bevorstehende Landtagswahlperiode. Für die Wahlen der Abgeordneten zur Zweiten Kammer verlangte der Entwurf absolute Mehrheit im ersten Wahlgang. Falls sich diese nicht ergebe, entscheide in einem zweiten Wahlgange die relative Mehrheit. Dabei war die Wahl nicht auf diejenigen Bewerber beschränkt, die im ersten Wahlgange Stimmen erhalten hatten. Endlich verfügte § 68 des Entwurfes, daß, solange nicht eine gesetzlich errichtete Landwirtschaftskammer¹⁵⁶ bestehe, der durch landesherrliche Verordnung geschaffene Landwirtschaftsrat zur Wahl der beiden der Landwirtschaftskammer zugeordneten Abgeordneten zur Ersten Kammer berechtigt sei.

Die Kommission war mit den meisten Bestimmungen des Entwurfs der Landtagswahlordnung einverstanden. Die einschneidendste Änderung, die sie vorschlug, bezog sich auf die Vertretung der Städte und Kreise in der Ersten Kammer. Für diese waren in dem Regierungsentwurf keine Anordnungen getroffen worden, weil man ja ursprünglich die Ernennung dieser Vertreter beabsichtigt hatte. Nachdem in der Verfassung die Wahl der Städte- und Kreisabgeordneten beschlossen war, wurde die Aufnahme von Vorschriften, die das bei diesen Wahlen einzuhaltende Verfahren regeln sollte, erforderlich. Die Kommission schlug zu dem Zwecke vor, nach § 25 der Landtagswahlordnung neu § 26 bis einschließlich § 29 einzufügen, damit trug der bisherige § 26 die Nummer 30 und entsprechend die folgenden Paragraphen höhere Zahlen. In den neuen Paragraphen wurde u. a. bestimmt, daß für die Wahlen der Abgeordneten in den Städten der Städteordnung durch landesherrliche Verordnung zwei Wahlkreise mit tunlichst gleicher Zahl der Wahlberechtigten zu bilden seien. Die landesherrliche Verordnung setzte später fest, daß der I. Wahlkreis mit dem Wahlort Freiburg die Städte Konstanz, Freiburg, Lahr, Offenburg und Baden, der II. Wahlkreis mit dem Wahlort Mannheim die Städte Karlsruhe, Pforzheim, Bruchsal, Heidelberg und Mannheim umfassen solle. Für die Wahl des Abgeordneten der Städte über 3000 Einwohner und des Abgeordneten der Kreisauausschüsse ist der Wahlort Karlsruhe.

Für die Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer verwarf die Kommission mit großer Mehrheit den von einer Seite angeregten Ge-

¹⁵⁶ Die Landwirtschaftskammer wurde durch Gesetz vom 28. September 1906 errichtet.

anken, schon im ersten Wahlgange die relative Mehrheit entscheiden zu lassen. Die Kommission entschied sich für absolute Mehrheit im ersten Wahlgange. Für ihren Beschluß war die Erwägung maßgebend, daß die Einführung der Entscheidung durch relative Mehrheit schon im ersten Wahlgange unmöglich machen würde, das Stärkeverhältnis der Parteien auch nur einigermaßen zuverlässig kennen zu lernen. Die Parteien seien aber vor allem daran interessiert, ihre eigene Zahl zu erfahren und darnach zu überlegen, ob ein selbständiges Vorgehen oder ein Zusammengehen mit anderen Parteien vorzuziehen sei. Wenn sie ihre Stärke im ersten Wahlgange nicht genau erführen, müßten sie auf Grund höchst unsicherer Annahme etwaige Wahlbündnisse eingehen. Dieses würde abgewendet, wenn die Feststellung des Stärkeverhältnisses in einem ersten Wahlgange, über dessen Ausgang nur die absolute Mehrheit entscheide, möglich gemacht wäre. Die Regierung betrachtete die Frage als keine grundsätzliche und überließ die Entscheidung der Kommission und der Kammer. Ein Antrag in der Kommission auf Einführung der absoluten Mehrheit für den zweiten Wahlgang in der Weise, wie es bei den Reichstagswahlen der Fall ist, wurde mit 9 gegen 7 Stimmen verworfen, während sodann der entgegengesetzte Antrag auf Einführung der relativen Mehrheit für den zweiten Wahlgang unter Beschränkung auf diejenigen zwei Bewerber, die im ersten Wahlgang die meisten und außerdem auf diejenigen weiteren Bewerber, die mindestens 15 % der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten, mit allen gegen eine Stimme angenommen wurde. Für letzteren Beschluß war die Ansicht der Kommission entscheidend, daß nach den Bestimmungen für die Reichstagswahl die Entschliebung eines Bündnisses zwingender und die Wahl, mit welcher Partei ein Bündnis abzuschließen sei, eingeschränkter wäre, als im anderen Falle, wo noch mindestens drei Bewerber in Frage kämen. Dem entsprechend beschloß die Kommission, einen neuen § 67 in die Landtagswahlordnung einzufügen. Die Wahlzeit, die in der Regierungsvorlage auf die Dauer von 12 bis 7 Uhr vorgesehen war, wurde von der Kommission auf die Zeit von 11 Uhr vormittags bis 8 Uhr abends erstreckt. Man glaubte mit dieser Verlängerung sowohl den ländlichen als auch den städtischen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Von den übrigen Abänderungsanträgen der Kommission können wir hier absehen. Es sei nur noch bemerkt, daß sie in der öffentlichen Sitzung der Kammer beantragte, im § 19 Satz 2 an Stelle der Worte „entscheidet die relative Stimmenmehrheit und bei Stimmengleichheit das Los“ zu setzen: „ist unter den zwei Kandidaten zu wählen, welche die meisten Stimmen erhalten haben. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los“¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Die obenerwähnte Abänderung in § 19 bezieht sich auf die Wahlen der Hochschulen zur Ersten Kammer. Der Antrag war, wie der Berichterstatter am 19. Juli in der Ersten Kammer mitteilte, nach einer Anregung der Vertreter der beiden Universitäten von der Kommission der Zweiten Kammer eingebracht und von dieser genehmigt worden.

In der Kammer ergriff bei der allgemeinen Beratung nur ein Mitglied das Wort. Die Einzelberatung konnte nach der Eröffnung sofort wieder geschlossen werden, da sich niemand zum Wort meldete. Das Haus nahm sodann den Gesetzesentwurf nach den Anträgen der Kommission in namentlicher Abstimmung bei 62 Anwesenden einstimmig an. Die Erste Kammer trat dem Beschluß der Zweiten vom 19. Juli auf den Antrag ihres Berichterstatters ohne Aussprache einstimmig bei.

Die ursprüngliche Wahlkreiseinteilung, Anlage zum Wahlkreisgesetz (Entwurf c) wurde zurückgezogen, nachdem im Verfassungsgesetz die Zahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer von 70 auf 73 erhöht worden war. Am 24. Juni legte die Regierung einen anderen Entwurf mit neuer Wahlkreiseinteilung vor, die unter Zugrundelegung von 73 Kammerjahren den ländlichen Bezirken 49 und den städtischen 24 Abgeordnete zuwies (Mannheim 6 statt 5, wie ursprünglich vorgesehen war). Die Kommission hat an diesem neuen Entwurf an den ländlichen Bezirken 16, 22, 23 und 24 einige Verschiebungen vorgenommen, denen die Regierung zustimmte und für diese Bezirke die Vorlage umänderte; im übrigen stimmte die Kommission dem Entwurfe zu. Demgemäß beantragte sie, daß im § 1 des Entwurfes die Zahl der Wahlkreise von 70 auf 73 erhöht und in § 2 Abs. 1 die Zahl der der Stadt Mannheim zufallenden Abgeordneten von 6 auf 5 herabgesetzt werde. In Abs. 2 des § 2 solle folgender Satz eingeschaltet werden: „Spätestens bis zum 1. Juli 1912 soll diese Einteilung durch Gesetz¹⁵⁸ geordnet werden.“ Am Schlusse sei der Satz hinzuzufügen: „Die Wahlkreise müssen in sich zusammenhängend und tunlichst abgerundet sein.“ Nach § 2 soll folgender § 3 eingeschoben werden. „Werden künftighin die Gemarkungsgrenzen zwischen mehreren Gemeinden, welche verschiedenen Wahlkreisen angehören, durch Verwaltungsentschließung geändert, so werden die an eine andere Gemeinde übergegangenen Gemarkungsteile vom Zeitpunkte der Vereinigungen als Bestandteil des Wahlkreises behandelt, welchem diese Gemeinde angehört.“

Gehen in dieser Weise Gemarkungsteile an eine Stadt über, in der mehrere Abgeordnete zu wählen sind, so wird über die Zuteilung des Gemarkungsteils an die städtischen Wahlkreise nach § 2 Absatz 2 Bestimmung getroffen.

¹⁵⁸ Dieses Gesetz ist 1912 und auch später bis heute nicht erlassen worden. Mehrmals wurde die Frist durch ein neues Gesetz weiter erstreckt. Auch die in der Resolution geforderte Erhöhung der der Stadt Mannheim zugebachten Zahl der Abgeordneten ist noch nicht erfolgt. Die gesetzliche Festlegung der Wahlbezirke in den betreffenden Städten dürfte überhaupt ihre Schwierigkeiten haben. Soll ein solches Gesetz für eine längere Reihe von Jahren in Geltung sein, dann wird es bei dem raschen Wachstum dieser Städte sehr schnell veralten. Man müßte also alle vier Jahre ein neues Gesetz für die Städte machen, was doch auch keine Bedenken hat. Bleibt es bei dem bisherigen Wahlsystem, dann dürfte es unseres Erachtens am zweckmäßigsten sein, es bei der landesherrlichen Verordnung zu belassen. Der Stadt Mannheim könnten ja immerhin 6 Abgeordnete durch Gesetz zugewiesen werden.

Werden künftighin an dem Bestande mehrerer Gemeinden, welche verschiedenen Wahlkreisen angehören, durch Gesetz Änderungen vorgenommen, so wird gleichzeitig darüber, zu welchem der städtischen Wahlkreise die der Gemarkung hinzugefügten Bestandteile gehören, gesetzliche Bestimmung getroffen.“

Bei der allgemeinen Beratung in der Vollsitzung der Zweiten Kammer erkannte der Sprecher des Zentrums namens seiner Freunde zwar an, daß die Regierung in den Vorschlägen bestrebt gewesen sei, Wahlkreise mit möglichst geringen Differenzen der Bevölkerungszahl zu bilden. Er bedauerte aber, daß geographische, verwaltungs- und historische Gesichtspunkte bei der Abgrenzung der Wahlbezirke eine außerordentlich mangelhafte Berücksichtigung gefunden hätten. Noch unangenehmer berühre es das Zentrum, daß offenbar bei Bildung einiger Wahlbezirke nicht lediglich von sachgemäßen Erwägungen ausgegangen worden wäre. Die Unebenheiten der Wahlkreise bei Freiburg¹⁵⁹ seien durch die Abänderungsvorschläge des Zentrums, die die Kommission angenommen habe, beseitigt worden. Anträge ähnlicher Art für die Bezirke bei Bruchsal und Adelsheim-Vorberg hätten nicht die Mehrheit der Kommission gefunden. Die Zentrumsparthei befinde sich daher in einer unangenehmen Lage. Aber dieselben Leitmotive, von denen sie sich bei Behandlung der Verfassungsänderung habe bestimmen lassen, hätten sie dazu geführt, wenn auch schweren Herzens, den Schlußanträgen der Kommission zuzustimmen. Auch der Sprecher der Sozialdemokratie erklärte, daß seine Partei die Einteilung der Wahlkreise für „außerordentlich anfechtbar“ halte. Indessen sie wolle keinen Antrag stellen, da eine solche Einteilung sehr schwierig sei und es überhaupt unmöglich wäre, es in einer solchen jedem Recht zu machen. Vertreter anderer Parteien haben nicht gesprochen. Bei der Einzelberatung hat niemand das Wort ergriffen. Die Zweite Kammer nahm auch dieses Gesetz in namentlicher Abstimmung bei 62 Anwesenden nach den Anträgen der Kommission einstimmig an. In gleicher Weise wie bei der Landtagswahlordnung trat die Erste Kammer ohne Aussprache dem Beschluß der Zweiten Kammer einstimmig bei¹⁶⁰.

Am 16. Juli richtete Staatsminister von Brauer an den Präsidenten der Zweiten Kammer ein Schreiben, in dem er dem Hause mitteilte, daß er über den Verlauf der Sitzung des 15. und über den Antrag des Berichterstatters, die Büste des Großherzogs im Sitzungsjaale aufstellen zu lassen, dem Großherzog telegraphisch Meldung gemacht hätte. Darauf sei ihm folgende Depesche zugegangen:

¹⁵⁹ Damit sind die genannten Bezirke 16, 22, 23 und 24 gemeint.

¹⁶⁰ Das Gesetz über die Landtagswahlordnung vom 24. August 1904 steht im Gesetz- und Verordnungsblatt XXIII vom 8. September 1904, S. 347 ff., das Gesetz über die Wahlkreiseinteilung von demselben Tage eben da S. 362/63.

„Das einträchtige Zusammenwirken beider Kammern ist ein beglückendes Ereignis und verspricht eine hoffnungsvolle Folge für die Zukunft. Die Mir persönlich gewidmete freundliche Gesinnung erkenne Ich sehr dankbar an und erlaube Sie, dem Präsidenten der Zweiten Kammer Meinen lebhaften Dank für diesen so werten Beweis treuer Anhänglichkeit zu sagen. Ich schätze die Mir geplante Ehrung in ihrer ganzen Bedeutung. Möge das Gesetz zum Wohle des Landes wirksam werden.

Friedrich, Großherzog.“

Seit 1904 sind keine Veränderungen an der Verfassungsurkunde vorgenommen worden. Freilich wurden in dieser Hinsicht mehrfach Anregungen gegeben, verschiedene Wünsche geäußert. Dem gegenwärtig versammelten Landtage liegen einige Anträge dieser Art aus der Mitte der Parteien vor. Ob einer oder der andere derselben in der nächsten Tagung Gesetzeskraft erlangen wird und welcher, läßt sich heute nicht sagen. Jedenfalls tritt unsere Verfassung in der Gestalt, die ihr die Reform des Jahres 1904 verliehen hat, in das zweite Jahrhundert ihres Bestehens ein. Möge dem badischen Volke, was ihm bisher trotz mancher Irrungen und Verirrungen gelungen ist, auch fernerhin beschieden sein, alle berechtigten Anforderungen, die es an eine feste und starke monarchische Staatsordnung stellen kann, unter dem Schutze seiner Verfassung verwirklicht zu sehen.

