

Ein Jahrhundert
bayerischen
Verfassungslebens
von
M. Doeberl



München
Königliche Universitätsbuchhandlung
(Schöppingh)

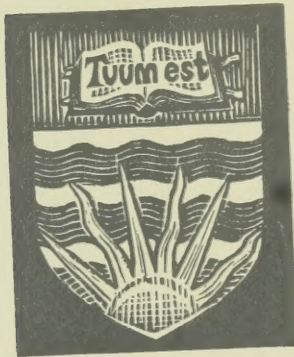
STORAGE-ITEM
MAIN LIBRARY

LP9-R29G
U.B.C. LIBRARY

Bac. 1936/40

T. J. Beck
8.50
Gray

THE LIBRARY

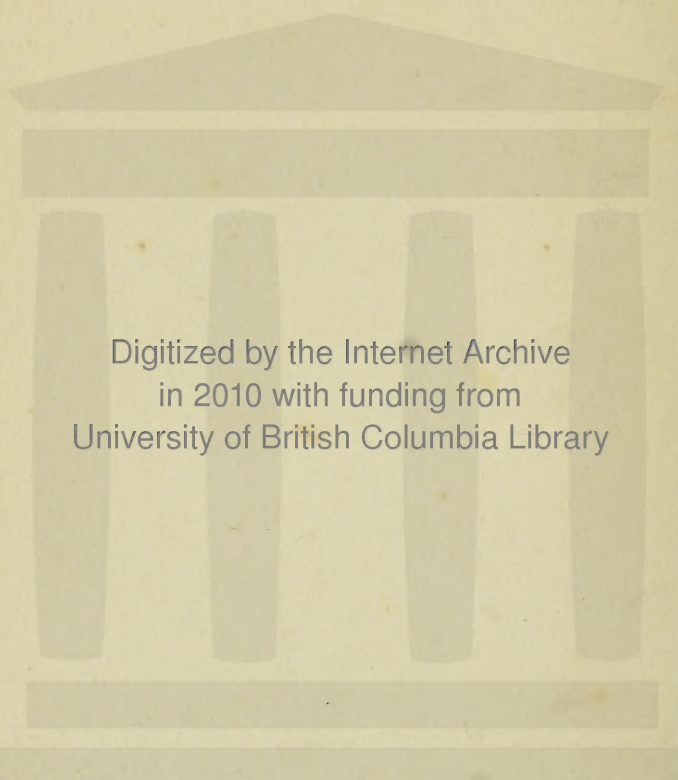


THE UNIVERSITY OF
BRITISH COLUMBIA

Gift of
H. R. MacMillan

4-1650-2

Zur
Herrn Hollenbach
gehörig.



Digitized by the Internet Archive
in 2010 with funding from
University of British Columbia Library

Ein Jahrhundert bayerischen Verfassungslebens

von

M. Doeberl



München 1918

J. Lindauer'sche Universitäts-Buchhandlung (Schöpping)

Hofbuchhändler S. A. Hoheit des Kronprinzen Rupprecht von Bayern

By

Vorwort.

Die vorliegende Denkschrift verdankt ihre Entstehung dem Auftrage Seiner Excellenz des Herrn Staatsministers Dr. von Brettreich. Die Schrift strebt keine Vollständigkeit an, beschränkt sich auf eine Auswahl der für die Entwicklung besonders wichtigen Abschnitte; gerade dadurch wurde es dem Verfasser ermöglicht einzelnen Problemen, wie z. B. der folgenschweren Wendung in der Politik des Königs Ludwig I., tiefer nachzugehen. Die Darstellung gründet sich auf ein umfassendes gedrucktes wie ungedrucktes Quellenmaterial, Staatsrats- und Ministerialakten, Landtagsverhandlungen, Gesandtschaftsberichte, Briefe, Nachlässe, Denkwürdigkeiten, Zeitungen, Flugschriften u. a. Die wichtigeren Aktenstücke werde ich an anderer Stelle veröffentlichen. Von einer Angabe der benützten Quellen und literarischen Hilfsmittel wurde im Hinblick auf den Zweck der Schrift Abstand genommen; der Kundige wird auch so erkennen, daß der Verfasser aus erster Hand schöpft. Die Verwaltungen der Münchener Hof- und Staatsbibliothek, des k. Reichsarchivs, des k. Geheimen Staatsarchivs, des k. Geheimen Hausarchivs und des Münchener Kreisarchivs sind bei der Ausarbeitung der Schrift aufs liebenswürdigste entgegengekommen. Ehrerbietigster Dank gebührt vor allem den

A. Staatsministerien für die Erlaubnis zur Benützung der Ministerialakten wie der Staatsratsakten, welche letztere eine ebenso umfangreiche als vielseitige Quelle darstellen. Wärmsten Dank sage ich auch für wertvolle Unterstützung teils bei der Abfassung und Drucklegung der Denkschrift teils bei der Sammlung der überaus zahlreichen Flugschriften den Herren Geheimem Hofrat Professor Dr. Dyroff, Oberregierungsrat Korn und Bibliothekar Dr. Hilfenbeck.

München im Frühjahr 1918.

Der Verfasser.

Inhalt.

	Seite
Vorwort	III
Inhalt	V
1. Kapitel: Die Konstitution vom Jahre 1808. Einwirkung der französischen Revolution. Rezeption des englisch-französischen Konstitutionalismus. Landschaftsverordnung. Kritik der öffentlichen Meinung an ihr. Staatsminister Maximilian von Montgelas. Beweggründe für die Gewährung einer Konstitution. Königliches Versprechen. Mailänder Zusammenkunft. Neue Aufschlüsse über diese Zusammenkunft. Verfassungsentwurf. Organisationskommission. Konstitutionsurkunde. Organische Gesetze. Würdigung der Konstitution. Nationalrepräsentation. Grundrechte des Volkes	1
2. Kapitel: Die Verfassungsberatungen 1814/15. Bayern und die deutsche Erhebung wider Napoleon I. Die „charte constitutionelle“ König Ludwigs XVIII. von Frankreich. Neue Verfassungsberatungen in Deutschland unter der Einwirkung der Befreiungskriege. Anwartschaft des bayerischen Volkes auf eine Verfassung. Bayerische Publizistik zu Gunsten einer Verfassung. Haltung des bayerischen Hofes und der bayerischen Regierung. Amtliche Leitsätze für eine Revision der bayerischen Verfassung. Bayerische Verfassungskommission. Verfassungsentwurf. Minoritätsgutachten. Bemerkungen des Kronprinzen Ludwig zum Verfassungsentwurfe. Königliche Anweisung zu einer Überarbeitung des Verfassungsentwurfes. Hemmnisse	18
3. Kapitel: Die Verfassung vom Jahre 1818. Entlassung des Grafen Maximilian von Montgelas. Ministerium Rechberg-Thürheim-Verchenfeld. Königliche Entschliehungen über eine Revision der Verfassung. Gefahr eines Staatsbankerottes. Konkordatsverhandlungen. Nachrichten aus Frankfurt. Vorstellungen. Ver-	

fassungsberatungen der Ministerialkonferenz. Ministerialkonferenzprotokolle. Anteil des Staatsrates von Zentner und des Kronprinzen Ludwig an den Verfassungsberatungen. Verkündigung der Verfassung und Eidesleistung auf sie. Würdigung des Verfassungswerkes. Aufnahme der Verfassung in der Publizistik 34

4. Kapitel: Der erste bayerische Landtag und der angebliche Plan eines Staatsstreiches. Eröffnung des Landtages. Übergriffe der Kammer der Abgeordneten und andere gleichzeitige Vorgänge. Der angebliche Plan der bayerischen Regierung die Verfassung aufzuheben. Der Bericht des preussischen Gesandten von Zastrow hierüber. Ausweis der einschlägigen Ministerialkonferenzprotokolle. Unverlässigkeit der Aussage des Grafen Alois von Rechberg. Sein Verhalten zur Zeit der Karlsbader und Wiener Ministerkonferenzen. Ergebnisse der drei ersten Landtage. Allgemeine Reaktion 63

5. Kapitel: König Ludwig I. und das bayerische Verfassungsleben. Erwartungen. Erste Regierungsmaßnahmen. Landtag 1827/28. Regierungsvorlagen. Unbefriedigendes Ergebnis des Landtages. Ausschreitungen der Presse. Juli-Revolution 1830. Neue französische Verfassungstheorie. Anträge am Bundestage. Münchener Studentenumruhen. Neuwahlen für den Landtag. Zensurverordnung vom 28. Januar 1831. Ausschluß staatlicher und gemeindlicher Beamter von der Kammer der Abgeordneten. Bürgeradressen. Landtag 1831. Leidenschaftliche Debatten. Entlassung Eduard von Schenk. Ministerrat. Zurücknahme der Zensurverordnung. Ignaz von Rudhart. Verhalten der Opposition und seine Folgen. Verfassungsgesetze. Wendepunkt. Ministerium Ottingen-Wallerstein. Beginnende Reaktion, verändertes Verhältnis König Ludwigs I. zum Verfassungsleben. Landtag 1834: Permanente Zivilliste. Landtag 1837: Streit über das Budgetrecht. Landtag 1843: Verfassungsverständnis. Landtag 1845/46. Februar- und Märzunruhen 1848. Der „letzte König alten Stils“. Fürst Karl von Leiningen. Proklamation vom 6. März 1848. Abdankung 72

6. Kapitel: Ausbau der bayerischen Verfassung im Jahre 1848. Erwartungen. Proklamation vom 21. März 1848. Thronrede vom 22. März 1848. Außerordentliche Landtagstagung vom Frühjahr 1848. Landtagswahlgesetz. Antrag auf eine Umbildung der Reichsratskammer. Gesetz über die ständische Initiative. Gesetz

über die Ministerverantwortlichkeit. Kabinettsbefehle, Kabinettssekretariat, Ministerrat. Gesetz über die Aufhebung der standes- und gütsherrlichen Gerichtsbarkeit, dann die Aufhebung, Fixierung und Ablösung von Grundlasten. Gesetz über die Ablösung des Lehensverbandes. Gesetz über die Aufhebung des Jagdrechtes auf fremdem Grund und Boden. Grundlagengesetz. Gesetz betreffend die Einführung der Schwurgerichte und der Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Rechtsprechung. Das Edikt über die Freiheit der Presse und des Buchhandels. Plan einer Gesamtrevision der Verfassungsurkunde und seiner Beilagen. Landtagsabschied. . . . 102

7. Kapitel: Fortgang und Hemmnisse des bayerischen Verfassungslebens in der Zeit der Reaktion. Radikale und Konservative. Zerfall des Märzministeriums. Der erste auf Grund des neuen Wahlgesetzes gewählte Landtag, räumliche Gruppierung nach Parteigrundsätzen. Ministerium von der Pfordten. Vorsitzender des Ministerrates. Landtagsauflösung. Wahlsieg der gemäßigt liberalen Mittelpartei. Wiederaufnahme der Reformgesetzgebung. Gesetz betreffend den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen das Ministerium. Gesetz betreffend die Ausübung der Jagd. Gesetz betreffend das Vereins- und Versammlungsrecht. Gesetz betreffend den Geschäftsgang des Landtages. Vorlage über eine Erweiterung der Kammer der Reichsräte. Vorlage über die Judenemanzipation. Vorarbeiten zu einer Revision der Verfassungsurkunde und ihrer Beilagen. Landrats- und Distriktsratsgesetz. Hemmnisse. Karl von Abel. Vorstellungen von der Pfordtens. Rückschrittliche Wahlrechtsvorlage für die Kammer der Abgeordneten. Spaltung zwischen dem Ministerium und der gemäßigt liberalen Mittelpartei. Wiederholte Landtagsauflösung, Gefahr eines Verfassungskonfliktes. Entlassung des Ministeriums von der Pfordten. Ministerium Schrenck-Neumayr. Durchführung des Grundlagengesetzes 120

8. Kapitel: Fortschrittliche Fortbildung des Verfassungslebens unter dem Ministerium Hohenlohe. Regierungsfreundliche Haltung der gemäßigt liberalen Mittelpartei. Gründung der bayerischen Fortschrittspartei. Gesetz betreffend die Abkürzung der Finanzperioden. Ministerium Hohenlohe. Sozialgesetzgebung. Gesetz über die Wehrverfassung. Plan einer Reform der Reichsratskammer. Plan einer Reform des Wahlrechtes für die Kammer der Abgeordneten. Patriotenpartei. Wahlkampf 1869. Adresse an den König. Entlassung Hohenlohes 137

9. Kapitel: Ausklang und Rückblick. Reichsgründung. Reichsgesetzgebung. Ministerium Luz. Wahlgesetznovelle vom 21. März 1881 und andere Verfassungsgesetze. Regentschaft. Ministerien Crailsheim und Podewils. Beamten-gesetz. Landtagswahlgesetz vom 9. April 1906. Anträge auf Reform der Reichsratskammer. Neue Anträge auf Fortbildung des Verfassungslebens. Rückblick.	152
--	-----

I.

Die Konstitution vom Jahre 1808.

„Von den hohen Regenten-Pflichten durchdrungen und geleitet haben Wir Unsere bisherige Regierung mit solchen Einrichtungen bezeichnet, welche Unser fortgesetztes Bestreben, das Gesamt-Wohl Unserer Unterthanen zu fördern, beurfunden. Zur festern Begründung desselben gaben Wir schon im Jahre 1808 Unserem Reiche eine seinen damaligen äußern und innern Verhältnissen angemessene Verfassung, in welche Wir schon die Einführung einer ständischen Versammlung, als eines wesentlichen Bestandtheiles, aufgenommen haben. Kaum hatten die großen seit jener Zeit eingetretenen Weltbegebenheiten, von welchen kein deutscher Staat unberührt geblieben ist, und während welcher das Volk von Baiern gleich groß im erlittenen Drucke wie im bestandenen Kampfe sich gezeigt hat, in der Acte des Wiener-Congresses ihr Ziel gefunden, als Wir sogleich das nur durch die Ereignisse der Zeit unterbrochene Werk mit unverrücktem Blicke auf die allgemeinen und besonderen Forderungen des Staatszweckes zu vollenden suchten; die im Jahre 1814 dafür angeordneten Vorarbeiten und das Decret vom 2. Februar 1817 bestätigten Unsern hierüber schon früher gefaßten festen Entschluß. Die gegenwärtige Acte ist nach vorgegangener reifer und vielseitiger Berathung und nach Vernehmung Unseres Staats-Rathes das Werk Unseres eben so freyen als festen Willens. Unser Volk wird in dem Inhalte desselben die fräftige Gewährleistung unserer landesväterlichen Gesinnung finden.“

Mit diesen Worten beginnt die denkwürdigste Urkunde des bayerischen Staates und des bayerischen Fürstenhauses. Es ist nicht bloß eine Einleitung in die bayerische Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818, es ist zugleich eine Geschichte der vorausgehenden Verfassungsberatungen. Heute gilt uns die politische Freiheit, in der wir leben, als ein sicherer Besitz, ebenso selbstverständlich wie die Luft, die wir einatmen. Und doch war es ein langer, mühsamer Weg, der zu diesem Ziele führte.

Deutsche und Franzosen streiten sich um die Ehre, Karl den Großen den ihren nennen zu dürfen: auf ihn führten sie schon im frühen Mittelalter gemeinsame Einrichtungen in Staat, Gesellschaft und Kirche zurück. Auch als sie sich nach dem Zusammenbruche der karolingischen Monarchie als feindliche Brüder schieden, setzten sie ihren geistigen Austausch fort. Die Völker sind eben einander verschuldet; es genügt, wenn sie sich dabei die Eigenart wahren und aus ihr das Empfangene verarbeiten. Jahrhunderte lang war Frankreich dem Deutschen Muster und Vorbild — im ritterlich-höfischen wie im fürstlich-höfischen Zeitalter, in der Zeit des Absolutismus so gut wie in den Tagen der französischen Revolution und Napoleons. Wohl rechte sich gegen die Gewaltpolitik Ludwigs XIV. das deutsche Nationalgefühl. Aber nach einer kurzlebigen Erregung der deutschen Volksseele wuchs in den folgenden, weltbürgerlich gestimmten Jahrzehnten das geistige Übergewicht Frankreichs. Die schöneren Tage der französischen Revolution richteten aller Augen nach dem Herzen Frankreichs, der Welt. Unter der Einwirkung der nachbarlichen Werbetätigkeit schwärmte ganz besonders Südwestdeutschland für den Gedankenkreis der Revolution. Die Flugschrift „Süddeutschland“ pries die Republik als das wahre Staatsideal. In Bayerns Hauptstadt entstand ein Tochterklub der Jakobiner, hier trug man sich mit dem Gründungsplan einer süddeutschen Republik. In den „bayerischen Nationalliedern“ wurden die Franzosen als die Vorkämpfer der Freiheit herbeigesehnt.

Die Ausartung der französischen Revolution, die blutigen Greuel des Pariser Schreckensregimentes wirkten ernüchternd.

Aber die Grundsätze der Freiheit und Gleichheit begrüßte man nach wie vor mit Beifall, wenn man sie auch von ihren Predigern loszulösen suchte. Indem die von Sieyès 1799 ausgearbeitete Konfularverfassung Frankreichs und ihre späteren Umarbeitungen die Volksherrschaft, wie sie die französischen Konstitutionen vom Jahre 1791 und 1795 aufgestellt hatten, in eine Volksmitregierung umgestalteten, befreundete sich der aus der französischen Revolution und der englisch-französischen Aufklärung geborene Konstitutionalismus auch gemäßigtere Kreise, erwarb sich die Befähigung, an uralte, wenn auch verblaßte germanische Vorstellungen von Imperium und Libertas anzuknüpfen und so auch in Deutschland tiefere Wurzeln zu schlagen. Der Rezeption des römischen Rechtes im ausgehenden Mittelalter folgte zu Beginn des 19. Jahrhunderts eine andere Rezeption, die des englisch-französischen Konstitutionalismus.

Die alten politischen wie kulturellen Beziehungen, die neuen politischen Fäden, die seit dem Jahre 1801 mit der französischen Regierung angeknüpft wurden, verstärkten den Einfluß Frankreichs auf Bayern. Auch hier verlangte die öffentliche Meinung immer dringlicher ein gewisses Maß von Grundrechten des Volkes, einerseits persönliche und bürgerliche Freiheit und Gleichheit, anderseits Anteil an der Bestimmung der staatlichen Geschicke, und zugleich Sicherung dieser Rechte in einer geschriebenen Verfassung. Allerdings gab es in Altbayern noch ein Verfassungsorgan aus der Zeit des Territorialstaates, das sich „die Repräsentation der ganzen bayerischen Nation“ nannte. Aber diese sogenannte Landschaftsverordnung, die schwächliche Nachkommenschaft einer der stolzesten, festgefügtesten und mächtigsten Körperschaften des alten Reiches, der „gemeinen Landschaft“ der drei Stände des Hauses und Herzogtums Bayern, war seit zwei Jahrhunderten einem langsamen, aber stetig fortschreitenden Siechtum verfallen. Sie erstreckte ihre Wirksamkeit nur über die altbayerischen Provinzen und übte diese vielfach im Geiste starrsten Partikularismus. Sie vertrat auch nicht mehr wie in der besten Zeit der Landschaft die Wohlfahrt aller Landesbewohner, sondern trieb immer ausschließlicher

Klassenpolitik oder hatte lediglich ihre und ihrer Familien Interessen im Auge. Sie widersprach den politischen und sozialen Machtverhältnissen der Gegenwart. Gerade unter dem Einflusse der französischen Revolution und des englisch-französischen Konstitutionalismus übte die öffentliche Meinung in zahlreichen Flugschriften Kritik an ihren Mängeln und Schwächen: die einen bestritten die Daseinsberechtigung der Landschaft überhaupt, verlangten eine moderne Konstitution mit einer Vertretung des ganzen Volkes; die anderen, darunter Mitglieder des Ritter- und Adelsstandes, forderten Einberufung eines allgemeinen Landtages zur Reform der landständischen Verfassung.

So fremd der damalige Leiter der äußeren und inneren Politik Bayerns, Freiherr Maximilian von Montgelas, der zweiten Grundforderung des modernen Konstitutionalismus, dem Streben nach Mitbestimmung des Volkes an den Geschicken des Staates, gegenüberstand, in der Bekämpfung der landständischen Verfassung ging er mit den Befennern des Konstitutionalismus zusammen: der Idee des modernen Staates, wie er sie faßte, widerstrebte die Mitregierung einzelner Stände, die sich auf Freibriefe und damit auf Privilegien gründete und bis zur eigenen Finanzverwaltung erstreckte, die noch überdies provinziellen Ursprungs war. Nachdem der eine der drei Stände, der Prälatenstand, schon mit dem Reichsdeputationshauptschlusse vom Jahre 1803 und der großen Säkularisation verschwunden war, erschien am 8. Juni 1807 ein königliches Edikt, das jedwede Befreiung von öffentlichen Lasten, namentlich der Grundsteuer, aufhob, den Grundsatz der gleichmäßigen Besteuerung ohne Berücksichtigung des Standes aufstellte und zugleich der Landschaftsverordnung das Recht der Steuererhebung und Steuerverwaltung nahm. Damit war die Art gelegt an die landständische Verfassung. Sollte diese aber auch formell aufgelöst, ihre letzte Form zerschlagen werden, so konnte das im Hinblick auf frühere Zusicherungen und auf die Forderungen der politischen Klugheit nur geschehen unter gleichzeitigem Erlaß einer neuen Verfassung.

Noch andere Beweggründe drängten den Minister zu einer

Konstitution. Der bayerische Staat, nach seiner Entstehung und Zusammensetzung ein mosaikartiges Gebilde, ein „Aggregat“ verschiedenster, ungleichartiger Bestandteile, mußte zur Erreichung seiner Zweckbestimmung zu einer wirklichen Einheit verschmolzen werden. Dazu erschien die Aufstellung einzelner gemeinsamer Verfassungsgesetze und Verwaltungsgrundsätze nicht ausreichend, die Schöpfung einer zusammenfassenden Kodifikation für das ganze Königreich unentbehrlich. Nun aber lag die werbende Kraft der neuen Verfassungsbewegung, wie sie von Frankreich ausging, nicht bloß darin, daß sie Verbriefung von Rechten anstrebte, sondern auch darin, daß sie von Einzelgesetzen und Einzelverordnungen nach zusammenfassender Kodifikation eines politischen Systems, nach Aufrichtung einer einheitlichen staatlichen Gesamtorganisation drängte.

Aber auch die aus verschiedenen Heimatstaaten weltlich-fürstlichen, geistlich-fürstlichen, reichsstädtischen Charakters stammenden bayerischen Landesbewohner, monarchische und republikanische, katholische und protestantische, sollten durch ein gemeinsames Band zu einem einheitlichen staatsbürgerlichen Bewußtsein erzogen oder, wie man sich damals auszudrücken beliebte, der Nationalgeist sollte gebildet, dem Provinzialgeiste sollte ein Damm entgegengesetzt werden. Auch hiefür erkannte der Zeitgeist das Allheilmittel in geschriebenen Verfassungen, die allein ein engeres Verhältnis zwischen Volk und Herrscher anbahnen könnten.

Auch die verschiedenartigen, widerstreitenden sozialen Elemente des Staates sollten miteinander ins Gleichgewicht gebracht, miteinander verklammert werden: „Dynastie, Beamtentum, Adel, Bürger und Bauern . . . mußten sich in einer umfassenden Daseinsform wieder finden, die allen gleichmäßige Wärme spendete.“

Sollte endlich die ältere, vom Territorialstaat übernommene privatrechtliche oder patrimoniale Auffassung vom Fürstentum völlig überwunden, der öffentlich-rechtliche Charakter des Fürstentums dauernd gesichert werden: so heischte auch die Erreichung dieses hohen Zieles eine Kodifikation des geltenden Staatsrechtes,

deren der Patrimonialstaat bei seinem halbprivatrechtlichen Charakter hatte entraten können.

Die eben erst im Preßburger Frieden vom 26. Dezember 1805 mit der Erhebung Bayerns zum Königreich erlangte Souveränität gab der Regierung die öffentlich-rechtliche Grundlage für eine solche staatsrechtliche Kodifikation.

Wiederholt war von Bayerns erstem Könige, Maximilian I. Joseph, wie vom Minister Freiherrn von Montgelas der Erlaß einer Konstitution verheißen worden. Insbesondere hatte der König am 8. Juni 1807, am nämlichen Tage, an dem er der Landschaftsverordnung das Recht der Steuererhebung und Steuerverwaltung nahm und damit die Axt an die landständische Verfassung legte, seinen Willen dahin kund gegeben, daß auch in Zukunft eine Repräsentation bestehen solle, aber für das ganze Königreich und nach anderen als den bisher geltenden Grundsätzen, zumal ohne Einmischung der Stände in die Steuererhebung und Steuerverwaltung. Er hatte den Staatsminister Freiherrn von Montgelas beauftragt Vorbereitungen zu einer solchen Verfassung im Benehmen mit den übrigen Ministern unverzüglich zu treffen. Aber an eine wirkliche Ausarbeitung einer Verfassungsurkunde ist man nachweisbar vor der Wende des Jahres 1807/8 nicht gegangen. Den letzten Anstoß hiezu gab erst das Eingreifen Frankreichs, Napoleons I., der eben erst den französischen Tochterstaaten, zuletzt dem Königreiche Westfalen, Konstitutionen verliehen hatte nach den von Sieyès aufgestellten Verfassungsgrundsätzen: mit einer starken Zentralgewalt, mit unveräußerlichen Menschen- und Bürgerrechten, mit einer Nationalrepräsentation zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung, mit einer straffen Zusammenfassung der Verwaltungsorganisation.

Ende November 1807 folgte König Maximilian I. Joseph mit dem Freiherrn Maximilian von Montgelas einer Einladung des Kaisers der Franzosen nach Mailand. Unmittelbar nach der Rückkehr des Königs und des Ministers begannen die Arbeiten und Beratungen über eine Konstitution. Die Vermutung lag nahe, daß die Ver-

fassungsberatungen auf Geheiß Napoleons begonnen wurden. In der That schrieb der bekannte Großherzoglich Bergische Staatsrat Joseph von Huzzi in seinem Buche „Über die Standpunkte der bayerischen Verfassungsurkunde von 1818 in Beziehung anderer Konstitutionen“: „Hier (in Mailand) entschied sich Bayerns Constitution. Der Gründer des bayerischen Königthums drang nämlich darauf und der König zu gerecht und weise nahm keinen Anstand sie zuzusagen. Was für eine Constitution frug man, die von Westfalen war die Antwort.“

Der zeitgenössische Verfasser der „Gesetzgebung Baierns“, Joseph von Muffinan, wie der spätere Verfasser des bayerischen Staatsrechts, Max von Seydel, folgen zum Theil wörtlich dieser Auffassung. Sie beherrscht die staatsrechtliche und geschichtliche Literatur bis zum heutigen Tage. Aber nicht bloß daß diese Deutung eines so wichtigen geschichtlichen Vorganges dürftig und unbefriedigend erscheinen muß, sie steht auch in Widerstreit mit einer amtlichen Erklärung des französischen Gesandten am Münchener Hofe, Grafen Otto, die dieser in einem Berichte vom 14. Mai 1808, also wenige Tage nach dem Erlasse der bayerischen Konstitution, niederlegte: „Die bayerische Konstitution sei die erste in ihrer Art, die freiwillig in Europa gegeben wurde, nach dem Muster der französischen Verfassung, ohne jeden Einfluß von unserer Seite.“

Ein Aktenstück, das sich unter den älteren Beständen der bayerischen Staatsratsakten befindet und das seiner Zeit Seydel entgangen ist, löst das Räthsel — das Protokoll einer Sitzung der Geheimen Staatskonferenz vom 20. Januar 1808.

Um den Gegenstand der Niederschrift zu würdigen muß weiter zurückgegriffen werden.

König Maximilian I. Joseph war nur schweren Herzens dem Rheinbunde beigetreten. Selbst nachdem er dem bayerischen Gesandten am Pariser Hofe Freiherrn von Tetto die Vollmacht zur Unterzeichnung der Rheinbundakte erteilt hatte, sandte er den Freiherrn von Gravenreuth an den französischen Hof um den

Abschluß der rheinischen Allianz aufzuhalten. Die Anerkennungen und Auszeichnungen, die die bayerische Regierung für ihre Tätigkeit während des Krieges mit Preußen 1806/7 erwarb, steigerten das Selbstbewußtsein des Königs. In der Instruktion vom 5. Dezember 1806 für Chevalier de Bray, der ins französische Hauptquartier gesandt werden sollte um neben Gravenreuth das Interesse Bayerns bei den künftigen Friedensverhandlungen wahrzunehmen, kommt das zum Ausdruck. Der König erinnert an das alte Versprechen Frankreichs, Bayern unter die europäischen Mächte einzureihen, und wünscht folgerichtig nicht bloß eine Vergrößerung des bayerischen Staates sondern auch Entlassung Bayerns aus dem Rheinbund und Abschluß eines lediglich völkerrechtlichen Bündnisses mit dem Kaiser und dem Rheinbunde sowie mit den Staaten Italien, Neapel, Helvetien, Holland und nötigenfalls auch mit den künftigen Königreichen Westfalen und Sachsen. Eine Liga Bayerns mit den letzteren sechs Staaten werde eine Barriere für den Rheinbund, ein mächtiger Vorposten für das Kaiserreich sein: sie solle mit dem Kaiserreiche und dem Rheinbund ein politisches Ganzes bilden, dessen Mittelpunkt und Seele die Politik Frankreichs wäre.

Maximilian von Montgelas besaß Wirklichkeitsfönn genug um zu erkennen, wie hoffnungslos solche politische Gedankengänge in der nächsten Zukunft waren. Er wußte, daß der Kaiser eben damals den Rheinbund nicht bloß erhalten sondern ihm auch eine verfassungsmäßige Organisation geben und diese selbst auf Gebiete erstrecken wollte, die in München als innere Landesangelegenheiten angesehen wurden, insbesondere auf die Rechtsverhältnisse der Mediatisierten. Grund genug für den Minister, wenigstens diesen Bestrebungen nach Ausbau des Rheinbundes den Boden abzugraben. Als Auskunftsmittel bot sich eine neue Konstitution für das gesamte Königreich Bayern. „Wir haben“, heißt es in einer weiteren Instruktion an Chevalier de Bray vom 10. Dezember 1806, „beschlossen die in unseren Staaten nach ihren vormaligen Verhältnissen bestehenden verschiedenen Verfassungen unter einer Konstitution für unser ganzes Königreich zu vereinigen, durch

welche jeder Klasse ihr Eigentum und ihre persönlichen Vorrechte gesichert werden, ohne die Staatsverwaltung in ihren notwendigen Handlungen nach den Bedürfnissen der Zeit zu hemmen. Wir werden diese Konstitution durch zweckmäßige Institutionen zu einem Nationalinteresse zu erheben und dadurch den Nationalgeist zu bilden suchen. In dieser Konstitution soll nach unseren Absichten auch das künftige Schicksal der mediatisierten Fürsten, Grafen und Ritter auf eine für ihre Familien und für das Ganze wohlthätige Art verwoben werden, weshalb uns sehr daran gelegen ist, daß wir durch die projektirte neue Bundesakte in der Ausführung unseres Planes nicht beschränkt werden."

Erst Monate später, im Juli 1807, nach Abschluß des Tilsiter Friedens war es dem Ritter von Bray vergönnt in einer denkwürdigen Audienz vor das Angesicht des siegreichen Imperators zu treten. Der Kaiser äußerte wohl, daß der König von Bayern Gelegenheit haben werde, sich von der Aufrichtigkeit seiner Gefühle zu überzeugen, aber eine bestimmte Landvergrößerung stellte er nicht in Aussicht. Der Wunsch des bayerischen Königs vollends, aus dem Rheinbund auszuschneiden, oder auch nur die Bedenken Bayerns gegen einen Ausbau der Bundesverfassung scheinen ebensowenig berührt worden zu sein wie der Entschluß der bayerischen Regierung, in einer Landeskonstitution die Rechtsverhältnisse der Mediatisierten zu regeln.

Im November des nämlichen Jahres 1807 wohnte der bayerische Hof dem feierlichen Einzuge des französischen Kaisers in Venedig bei und kehrte dann mit ihm nach Mailand zurück. Hier in Mailand hatte der leitende bayerische Minister eine Aussprache mit dem Kaiser über die Frage des Verbleibs Bayerns im Rheinbund, über den Ausbau der Bundesorganisation, über die Rechtsverhältnisse der Mediatisierten. In der erwähnten Sitzung der Geheimen Staatskonferenz vom 20. Januar 1808 hat der Minister in Anwesenheit des Königs über diese denkwürdige Audienz berichtet.

Darnach äußerte Napoleon, er stelle es dem Könige von Bayern frei, aus der rheinischen Konföderation auszutreten oder

nicht; doch müsse er darauf bestehen, daß die Krone Bayern die mit Frankreich eingegangenen Verträge streng beobachte. Weiterhin erklärte der Kaiser mit aller Bestimmtheit, daß in Deutschland nun etwas geschehen müsse um den unruhigen Zustand, der noch immer dort herrsche, zu überwinden und Ruhe und Ordnung zurückzuführen. Mit anderen Worten, er gab seinen festen Entschluß kund, die Verfassung des Rheinbundes durch organische Gesetze auszubauen; mit seinem Ruhme sei es unzertrennlich dieses angefangene Werk ganz zu vollenden und er erwarte, daß einige Grundlinien für diese organischen Gesetze aufgezeichnet werden. Im Anschluß an die organischen Gesetze verlangte der Kaiser für den ganzen Bereich des Rheinbundes auch einige Generalbestimmungen über die Einrichtung der Posten und die Regelung der „Kommerzverhältnisse“, über die Privilegien der Provinzen und der befreiten Stände, ganz besonders der Mediatisirten, und über die Einführung des Code Napoleon. Über diese Generalbestimmungen sowie über die Grundlinien der organischen Gesetze hatte Montgelas noch in Mailand auch eine Aussprache mit dem französischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten, Champagny.

Nach diesem Berichte über die Vorgänge in Mailand legte Freiherr von Montgelas der Geheimen Staatskonferenz zunächst die Frage vor, ob der König von Bayern aus dem Rheinbund austreten solle oder nicht; nach seiner Überzeugung sei die Freistellung Napoleons nicht ernst gemeint, es liege dem Kaiser der Franzosen zu viel daran, dieses mit so außerordentlicher Sorgfalt und Feinheit errichtete Gebäude aufrecht zu erhalten, als daß er eines der mächtigsten Glieder des Rheinbundes ausscheiden lasse und damit vielleicht auch anderen Bundesfürsten Mut zu einem ähnlichen Schritt einflöße. Die Mitglieder der Geheimen Staatskonferenz wie der König entschieden sich für das Verbleiben bei der rheinischen Allianz.

Sodann las der Minister einen Entwurf für die organischen Gesetze des Rheinbundes vor, der auf Anregung Napoleons von ihm ausgearbeitet worden war und nach Paris geschickt werden sollte.

Diesem Entwurfe war auch ein Theil der von Napoleon angeregten Generalbestimmungen einverleibt: über die Einrichtung der Posten und über die Regelung der Kommerzverhältnisse. Die beiden anderen von Napoleon gewünschten Generalbestimmungen über die Privilegien der Provinzen und des Adels und über die Einführung des Code Napoleon sollten für Bayern landesrechtlich geregelt werden. Zu diesem Zwecke beantragte der Minister, ohne vorheriges Benehmen mit dem französischen Ministerium, aber nach den Grundzügen der Konstitution des Königreichs Westfalen eine alle Theile der Staatsverwaltung in sich fassende Konstitution entwerfen zu lassen, die für alle Provinzen des in einen Gesamtstaat umzuschmelzenden Königreichs gleich verbindlich sein sollten. Endlich stellte der Minister den Antrag, beim Justizministerium eine Kommission zur Beratung eines allgemeinen Zivilgesetzbuches für das gesamte Königreich auf der Grundlage des Code Napoleon niederzusetzen und durch diese Kommission namentlich auch prüfen zu lassen, auf welche Art der Code Napoleon mit den bisher in Bayern bestehenden Grundsätzen und Landesgebräuchen in Übereinstimmung gebracht werden könnte. Alle diese Anträge wurden vom König unter Zustimmung der anwesenden Minister genehmigt.

Aus diesen Beratungen und Erwägungen heraus ist der letzte Entschluß zur Einführung einer bayerischen Verfassung gereift. Das ist für die Beurteilung der Konstitution vom Jahre 1808 von wesentlicher Bedeutung.

Am 20. Januar 1808 hatte der Minister den Antrag auf Erlaß einer Konstitution gestellt. Schon am 13. Februar legte er einen Verfassungsentwurf vor. Der Entwurf war, wie aus den einleitenden Worten des Ministers geschlossen werden muß, von ihm selbst oder doch wenigstens in dem von ihm geleiteten Ministerium des Außern ausgearbeitet worden. Er war so beschleunigt worden, daß sich der Minister zu Beginn der Beratung zur Erklärung veranlaßt sah, er habe aus Mangel an Zeit keinen schriftlichen Antrag entwerfen können, werde aber bei jedem Titel und Paragraphen die von ihm gewählte Fassung begründen.

Gleich in der ersten Sitzung wurde der Entwurf mit verhältnismäßig wenig Änderungen vom Könige genehmigt. In derselben Sitzung wurde für den Vollzug der Konstitution sowie für die Ausarbeitung aller aus ihr sich ergebenden konstitutionellen Edikte eine Kommission („Organisationskommission“) aus den drei Ministern und je einem, höchstens zwei Referenten der einzelnen Ministerien niedergesetzt; aus dem Ministerium des Äußern wurden der Geheime Rat Georg Friedrich von Zentner und der Geheime Referendär Freiherr Johann Adam von Arctin, aus dem Ministerium des Innern die Geheimen Referendäre von Sticherer und von Branca zugezogen. Ihre Arbeiten sollten so beschleunigt werden, daß die Konstitution bis Ende Mai verkündet und die Nationalrepräsentation bis zum 1. Oktober einberufen werden könnte.

Nach der Sitzung vom 13. Februar reichte der Finanzminister Freiherr von Kompeisch schriftliche Erinnerungen ein wegen der im Verfassungsentwurf enthaltenen Bestimmungen über die Entschädigung der Abgeordneten, über die ständigen Ausschüsse der Nationalrepräsentation, über die königlichen Gefälle, Steuern und Auflagen. Wiederum in einer einzigen Sitzung vom 20. Februar wurde diesen Erinnerungen Rechnung getragen und auch einige von Montgelas selbst beantragte Zusätze wegen Aufhebung der Leibeigenschaft, wegen Errichtung von obersten Kronämtern, die die mediatisierten Fürsten in das bayerische Interesse ziehen sollten, wegen Einführung eines gemeinsamen bürgerlichen und peinlichen Gesetzbuches für das ganze Königreich genehmigt; dabei wurde auf Antrag des leitenden Ministers Montgelas beschlossen von einer ausdrücklichen Erwähnung des Code Napoleon Umgang zu nehmen. Im April waren auch die Arbeiten der „Organisationskommission“ so weit gediehen, daß der König in einer Geheimen Staatskonferenz vom 20. d. Monats einer ganzen Reihe von organischen Edikten seine Genehmigung erteilen und die Verkündung der Konstitution schon auf den 1. Mai festsetzen konnte.

Für die überhastete Art, mit der die Konstitutionsurkunde selbst niedergeschrieben wurde, ist besonders kennzeichnend die Fassung des bis jetzt nicht bekannten ersten Entwurfs, der von

Freiherrn von Montgelas am 13. Februar vorgelegt wurde: eine Vielzahl von Paragraphen sind wörtlich oder fast wörtlich aus der westfälischen Verfassung herüber genommen, selbst Bestimmungen sind entlehnt, die sich, wie der ganze Titel III „Von der Verwaltung des Reiches“, für die Aufnahme in eine Verfassungsurkunde nicht eignen; eine andere größere Zahl von Paragraphen, namentlich in den späteren Titeln, bringen keinen redigierten Text, sondern lediglich Inhaltsangaben. In der endgültigen Fassung der Konstitution sind manche Mängel des Textes verbessert, aber eine weitgehende Abhängigkeit vom westfälischen Vorbild ist auch jetzt geblieben. Die Zeitgenossen nahmen freilich daran weniger Anstoß, in der Publizistik hätte man an einigen Stellen sogar eine weitergehende Anlehnung gewünscht: einmal sei es für den Rheinischen Bund äußerst vorteilhaft, wenn die einzelnen Bundesstaaten eine homogene Verfassung hätten; sodann seien die Grundzüge der westfälischen Verfassung so sehr aus der Natur der bürgerlichen Gesellschaft geschöpft, daß ihre Anwendung wohl nirgends fehlschlagen könne; wenn es dem Deutschen hart falle eine im Auslande geborene Verfassung zu adoptieren, so sei dies lediglich ein übel verstandener Ehrgeiz¹⁾. Der badische Verfassungsentwurf zeigt die gleiche Abhängigkeit von der westfälischen Verfassung und — von der bayerischen Konstitution.

Graf Otto war also in vollem Rechte, wenn er schrieb: die bayerische Konstitution sei nach dem Muster der westfälischen Verfassung gegeben worden. Das entsprach einem allgemein geäußerten Wunsche Napoleons. Aber auf ein ausdrückliches Gebot Napoleons hin, wie Hazzi es darstellt, ist die Konstitution vom Jahre 1808 nicht erlassen worden, sondern, wie Graf Otto richtig sah, freiwillig, sogar in der Absicht eine Einmischung Frankreichs in die inneren Rechtsverhältnisse Bayerns zu durchkreuzen.

Trotz ihrer starken Anlehnung an die westfälische Verfassung war die Konstitution vom Jahre 1808 keineswegs bloß Nachbildung. Sie faßte, entsprechend einer oben umschriebenen Zweckbestimmung

¹⁾ „Gespräche zweier Beamten bei Erscheinung der Konstitution des Königreichs Baiern“ (1808) 2. Lieferung.

der damaligen Verfassungen, vielfach nur zusammen, was schon vorher in Einzelverordnungen verfügt worden war, mit anderen Worten das Ergebnis früherer Reformen, die bereits vor der westfälischen Verfassung, wenn auch wiederum vielfach nach französischem Vorbilde, durchgeführt worden waren.

Die Konstitution vom Jahre 1808 sollte aber auch, um mit Montgelas zu sprechen, das bisherige Reformwerk ergänzen und fortbilden. In diesem Sinne hat sie außerordentlich anregend gewirkt: sie hat den Staat wirklich fortgebildet nach westfälischem und französischem Vorbilde, zum Teil selbst unter dem Drucke des Protektors des Rheinbundes und seiner kaiserlichen Dekrete. Beweis ist die Tätigkeit der mit dem Vollzuge der Konstitution betrauten Organisationskommission, die sich auch über die Zeit nach der Verkündigung der Konstitution fortsetzte, und das Ergebnis ihrer Wirksamkeit, eine Vielzahl von organischen Gesetzen, die bestimmt waren die in der Konstitution aufgestellten Grund- oder Leitsätze anzuwenden und weiter zu entwickeln. Sie bilden, wie wohl sie getrennt verkündet wurden, mit der Konstitutionsurkunde eine unauflöbliche Einheit. Was jedes einzelne dieser Gesetze für die staatsrechtliche Entwicklung Bayerns bedeutete, habe ich an anderer Stelle gewürdigt. Sie hatten freilich auch ihre Schwächen: Neigung zu übertriebener Zentralisation, mangelndes Verständnis für die historische Entwicklung, Mißachtung bestehender Rechte, Neigung zu allzu großer Beweglichkeit und Veränderlichkeit, zum „Organisationsfieber“. Selbst einer der Mitarbeiter Montgelas', der Geheime Rat Georg Friedrich von Zentner, sah sich nach dem Sturze des Ministers bei den Verfassungsberatungen des Jahres 1818 zu der Mahnung veranlaßt, „die Hauptgrundsätze der Verwaltung der Konstitution beizufügen um dem seit dem Jahre 1808 an der Tagesordnung seienden Organisationswesen einen Damm entgegenzusetzen und Stabilität sowie einen festen Gang in der Verwaltung selbst festzusetzen“. Derselbe Staatsmann klagte auch, daß die konstitutionellen Edikte vielfach Stückwerk geblieben seien, das unter sich und mit dem Inhalte der Konstitutionsurkunde in Widerspruch stehe.

Die Konstitution vom Jahre 1808 hat sich demnach in einer umfassenden und trotz aller Schwächen fruchtbaren organisatorischen und gesetzgeberischen Tätigkeit ausgewirkt. Die einschlägigen Sitzungsprotokolle sind eine reiche Quelle für die Geschichte der inneren Staatsverwaltung unter dem Ministerium Montgelas.

Die Konstitution hat ganz besonders die Einheit, die Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit und den öffentlichrechtlichen Charakter des Staates gesichert, die privatrechtliche Auffassung vom Fürstentum vollends überwunden, auch das Thronfolgerecht und einen guten Teil des Rechtes des königlichen Hauses unter den Schutz des Verfassungsrechtes gestellt.

Die Konstitution vom Jahre 1808 (in Verbindung mit dem Edikt über die Nationalrepräsentation, die Kreisdeputationen und die Wahlversammlungen) hat auch den ersten Schritt zu einem staatsrechtlich geordneten Antheile des Volkes an der Regierung des Landes getan, wengleich noch in recht bescheidenen Formen. Sie sah nämlich nach westfälischem Vorbilde neben den Kreisdeputationen eine Nationalrepräsentation vor. Diese sollte sich aus je 7 Deputierten der einzelnen Kreise zusammensetzen, die nach einem indirekten, sehr umständlichen Wahlverfahren aus den höchstbesteuerten Landeigentümern, Kaufleuten und Fabrikanten zu wählen waren. Diese Nationalrepräsentation konnte freilich die Wünsche des Volkes nicht erfüllen weder in Bezug auf ihre Zusammensetzung noch ihre Befugnisse. Man nahm Anstoß, daß das aktive und passive Wahlrecht auf die höchstbesteuerte Klasse beschränkt blieb, der zahlreichste Stand, die Bauernschaft, von dem Besitze der politischen Rechte ausgeschlossen war. Man nahm Anstoß an der weitgehenden Mitwirkung des Staatsoberhauptes bei der Bildung der Nationalrepräsentation, an der ausschließlichen Gesetzesinitiative der Krone, der Behinderung der Diskussionsfreiheit im Plenum, der königlichen Ernennung des Direktoriums. Montgelas hat später in seinem Rechenschaftsberichte selbst zugestanden: die dem Könige vorbehaltenen Gewalt sei zu stark gewesen, sie habe die Freiheit, die man dem Volke sichern wollte, beinahe erstickt.

Selbst diese Nationalrepräsentation ist niemals ins Leben getreten, ebensowenig wie die Kreisdeputationen. Allerdings wurden durch eine königliche Entschliezung vom 15. Juli 1808 die Kreisfinanzdirektoren angewiesen die Listen der Höchstbesteuerten anzulegen und damit die Wahl für die Nationalrepräsentation vorzubereiten. Aber noch im Herbst 1808 spannen sich neue kriegerische Verwickelungen an. Diese verlangten nach der Auffassung Montgelas', wie sie in seinen Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung niedergelegt ist, die Bereitstellung außerordentlicher und jederzeit verfügbarer Mittel, Schnelligkeit in der Ausführung, unbeschränkte Zusammenfassung des staatlichen Willens, die mit dem verfassungsmäßigen, aber langsamen Gang einer Nationalversammlung nicht vereinbar gewesen wäre. Wer in der Seele Montgelas' zu lesen verstand, wußte wohl, daß er den Deutschen für das Repräsentativsystem überhaupt noch nicht reif hielt, reif wohl für persönliche und bürgerliche, nicht aber für politische Freiheit; er vermüßte das unerläßliche Maß politischer Bildung und Erziehung.

Aber immerhin war auch hier ein Fortschritt gemacht: mit der Aufhebung der Landschaft war der Dualismus des Territorialstaates namentlich im Finanzwesen überwunden. Vor allem aber war mit der vollen Aufhebung der Landschaft das Feld für eine zeitgemäßere Einrichtung freigemacht. Die Freimachung, die Abwehr politischer Hemmungen war eine der vordringlichsten und wertvollsten Taten des Ministeriums Montgelas.

Die wichtigsten Grundrechte des Volkes, namentlich seine persönliche und bürgerliche Freiheit und Gleichheit, waren schon jetzt zugesichert: gleiche Verpflichtung aller Staatsbürger zu den öffentlichen Lasten und zum Heeresdienste, gleicher Zutritt zu allen Staatsämtern, Sicherheit der Person und des Eigentums, Gewissensfreiheit, Freiheit der Presse, freilich mit den Beschränkungen des Zensurediktes vom Jahre 1803, Unabhängigkeit der Justizpflege u. a.

Die Konstitution vom Jahre 1808 hat also immerhin einen wichtigen Teil ihrer früher umschriebenen Zweckbestimmung erfüllt.

Die Absicht, die die Konstitutionsurkunde nach ihren eigenen einleitenden Worten verfolgte: dem Staate die notwendige Einheit des Ganzen, sämtlichen Bestandteilen der Gesetzgebung und Verwaltung einen vollständigen Zusammenhang, jedem Teile der Staatsgewalt die ihm angewiesene Wirkungskraft, den gerechten, im allgemeinen Staatszwecke begründeten Forderungen des Staates an seine Glieder sowie der Glieder an den Staat die Gewährleistung ihrer Erfüllung zu verschaffen — diese Absicht wurde im wesentlichen erreicht.

Die Konstitution vom Jahre 1808 ist aber auch Ausgangspunkt und Grundlage der späteren Verfassung geworden.

II.

Die Verfassungsberatungen 1814/15.

Damals, als in Bayern der erste Grund zum bayerischen Verfassungsleben gelegt wurde, stand Napoleon auf der Höhe seiner Laufbahn. „Seit den Tagen Cäsars“, sagte man sich am bayerischen Hofe, „hat es auf Erden keinen Menschen gegeben, der großartigere Pläne entworfen und mächtigere Gegner niedergeworfen hätte.“ Aber eben damals verriet der französische Imperator, daß ihm eine unerläßliche Vorbedingung für die Behauptung der Herrschaft mangelte — die Selbstzucht, die staatserhaltende Kraft. Mit immer neuen Gewalttaten untergrub er den eigenen Bau. Schon war eine Macht am Werke, der Napoleon erliegen sollte, die völkische Erhebung, zunächst in Spanien, zuletzt in Deutschland. Aus langjähriger Ohnmacht straffte sich die Nation zu wunderbarer Entfaltung ihrer geistigen und sittlichen Kräfte auf.

Dem Geiste, aus dem sich Deutschlands Wiedergeburt und Erhebung vollzog, stand der Leiter der bayerischen Politik, Graf Maximilian von Montgelas, selbst nach dem Nieder Vertrage vom 8. Oktober 1813, nach dem Übertritte Bayerns zu den Verbündeten innerlich fremd gegenüber; er sah wie Metternich in der Bewegung etwas Revolutionäres, Jakobinisches. Augenblicklich mußte er allerdings der Richtung des Kronprinzen Ludwig, des „Befehlshabers der inneren Nationalbewaffnung“, Zugeständnisse machen. Aber es ist bezeichnend für den Standpunkt des Ministers: zur Belebung des vaterländischen Gedankens ließ er Stücke der von

Christoph von Aretin verfaßten, im Grunde partikularistischen Schrift „Was wollen wir?“ verbreiten, in den Kundgebungen des genialen Juristen Anselm von Feuerbach dagegen vermehrte er „die ruhige, leidenschaftslose, würdige Sprache ebenso wie die dem feindlichen Souverän und den in allen! Staaten bestehenden Institutionen gebührende Achtung.“

Der Standpunkt der Regierung hat auf die bayerische Publizistik abgefärbt, die Haltung der Polizeiorgane und den Ton ihrer Berichte beeinflusst, die vielleicht nur unter diesem Gesichtspunkt entsprechend gewürdigt werden können, und schließlich an manchen Stellen auch auf die Haltung und den Tatendrang der Bevölkerung, namentlich in Altbayern, lähmend gewirkt. Die Haltung der altbayerischen Bevölkerung war nicht so franzosenfeindlich wie in Norddeutschland oder in den Neubayerischen Provinzen. Neben der Tatsache, daß Altbayern unter der Napoleonischen Gewalt Herrschaft weniger gelitten hatte als Norddeutschland und selbst Neubayern, neben den traditionellen Beziehungen Bayerns zu Frankreich und der langjährigen Absperrung des bayerischen Staates von Norddeutschland, neben der Strenge der polizeilichen Zensur und der polizeilichen Überwachung lag der Grund für diese Erscheinung ganz besonders in der auch von französischer Seite anerkannten Loyalität der altbayerischen Bevölkerung gegenüber dem angestammten König und der von ihm eingeschlagenen Politik, in der natürlichen Rücksicht, die der älteste Teil des Staates der Krone, die ihm entstammte, schuldig war. Bezeichnend ist der Bericht der Oberpfälzers Johann Nepomuk von Ringseis über die Haltung der Studierenden der bayerischen Universität Landshut im Jahre 1809. Daß es aber auch in der altbayerischen Bevölkerung bei aller scheinbaren äußeren Ruhe schon vor dem Vertrage von Ried, schon im Frühjahr 1813, ja schon während des russischen Feldzuges gährte, dafür liegen zahlreiche Zeugnisse vor: Äußerungen des Königs, der Königin und des leitenden Ministers, Berichte fremder Gesandten und Agenten, Berichte der Generalkommissäre und Polizeiorgane, für den, der zwischen den Zeilen zu lesen vermag, auch Andeutungen in der Publizistik.

Gewiß war die Teilnahme Bayerns an der Bewegung auch nach dem Vertrage von Ried örtlich verschieden, in Neubayern im allgemeinen mächtiger als in Altbayern. Aber wo sich Führer fanden, äußerte sich die Volksstimmung in patriotischen Veranstaltungen und Kundgebungen, in derben Spottversen auf Napoleon und die französische Nation, in der Leistung freiwilliger Beiträge, in der Teilnahme an den Waffenübungen, in der Anmeldung zur Nationalgarde zweiter Klasse wie zu den Freiwilligenkorps der Landjäger und Landhusaren — nicht bloß in Neubayern sondern auch in Altbayern, auch in der Oberpfalz. Man vergleiche die Kundgebungen der Lehrer und Schüler des altbayerischen Lyzeums und Gymnasiums in München mit der Stimmung und Haltung der fränkischen Universität Erlangen!

Mit dem Zusammenbruche des Zeitalters der französischen Revolution und Napoleons war die aus der französischen Revolution und der ihr vorbereitenden englisch-französischen Aufklärung geborene Konstitutionalitätsidee keineswegs erstorben, sie wurde vielmehr jetzt geläutert und gestärkt. Der — um mit den Worten eines bayerischen Staatsmannes zu sprechen — „nach 22jährigen Leiden und Verfolgungen zurückgekehrte rechtmäßige König Ludwig XVIII.“ gab am 4. Juni 1814 seiner Nation eine neue Verfassung. Auch diese „charte constitutionelle“, die auf dem monarchischen Prinzip aufgebaut war, für den König die Summe aller Staatsgewalt und daher auch die konstituierende Gewalt in Anspruch nahm, zu Gunsten des Volkes nur eine konstitutionelle Beschränkung in der Ausübung der monarchischen Gewalt zuließ, ist vorbildlich für Deutschland geworden. Unter dem Einflusse der französischen Charte vom 4. Juni 1814 haben sich die deutschen Verfassungen und Verfassungsprojekte in der Zeit von 1814—48 gebildet, namentlich die der süddeutschen Staaten.

Die Befreiungskriege hatten neben der Einheit auch die Freiheit zu einer allgemeinen Forderung des deutschen Volkes erhoben. Ihrem neuen Geiste wollten sie auch einen neuen Staat erringen, Einheit und Freiheit zugleich begründen. Die Befreiungskriege hatten geradezu ein Recht auf die Erfüllung dieser Forde-

rung gegeben: das deutsche Volk hatte den Staat gerettet, ihm waren in der Stunde der Gefahr von den deutschen Regierungen freiheitliche Verfassungen versprochen worden — von der Kundgebung von Kalisch an bis zum Vorabende des Wiener Kongresses.

Zwischen dem ersten Pariser Frieden und dem Wiener Kongresse regnete es denn in Deutschland, um mit Montgelas zu sprechen, Verfassungsprojekte: „Die ersten Meister, die unsichtigsten und unterrichtetsten, aber auch die exaltiertesten Köpfe beschäftigten sich voll Feuereifer mit diesem wichtigen Gegenstande. Diese Ideen gingen aus der Gelehrtenstube in die Köpfe der Völker über.“ Im Südwesten Deutschlands begannen auch die Regierungen in das Geleise der Verfassungsberatungen einzulenken. Die Tatsache, daß der Großherzog von Baden, ein Fürst, „dessen liberale Gesinnung bisher nie besonders gepriesen worden war“, seinen Untertanen eine landständische Verfassung mit weitgehenden Rechten einzuräumen gedachte, weckte bei bayerischen Staatsmännern die Überzeugung, daß auch die Großmächte auf dem bevorstehenden Wiener Kongresse „mehr liberale als beschränkende Ansichten bezüglich der Verfassungen in den Einzelstaaten entwickeln würden“. Nach dem Bekenntnisse Montgelas' zweifelte niemand daran, daß aus den Beratungen des Wiener Kongresses sämtliche deutsche Einzelstaaten als beschränkte Monarchien hervorgehen würden.

Dem bayerischen Staate gab nach der Anschauung eines besonders eifrigen Vorkämpfers des Konstitutionalismus, des damaligen Hofkommissärs in Würzburg, des späteren Finanzministers Freiherrn Maximilian von Lerchenfeld, gerade die eigenartige Haltung seiner Bevölkerung, der altbayerischen wie der neubayerischen, während der deutschen Erhebung wider Napoleon I. ein besonderes Recht auf eine Verfassung: „Allgemein sei zwar der Unmut über den Druck des Krieges und den Übermut der französischen Sieger gewesen. Die Last der Einquartierungen sei in vielen Gegenden beinahe unerträglich gewesen. Allgemein habe sich die Stimme, besonders in Franken und Schwaben, gegen die Oberherrschaft Napoleons und das drückende Verhältnis

des Rheinbundes erhoben. Dennoch seien die Abgaben ordentlich entrichtet, die äußerste Anstrengung von allen Seiten bewiesen, ordentliche und außerordentliche Steuern und besondere Beiträge ruhig geleistet worden. Die Treue der bayerischen Truppen sei musterhaft gewesen; unter allen Deutschen seien sie beinahe die einzigen gewesen, die bis zum letzten Moment ihren Fahnen getreu mit Heldenmut gegen die Alliierten gefochten, bis ihr König und Herr sie abberufen hätte.“

Allerdings war in Bayern bei der loyalen und konservativen Gesinnung seiner Bevölkerung und dem schweigsamen, zurückhaltenden Charakter insbesondere der Altbayern die Werbetätigkeit für eine Verfassung weniger laut als in manchen anderen deutschen Ländern. Die publizistischen Schriften waren hier nicht zahlreich. Aber unter ihnen leuchtet der Name Anselm von Feuerbachs, der damals als Geheimer Referendar im bayerischen Justizministerium wirkte und im Jahre 1814 eine Schrift „Über teutsche Freiheit und Vertretung teutscher Völker durch Landstände“ verfaßte und sie „Deutschlands gerechten Fürsten“ widmete. „Fürst, Freiheit und Vaterland“ — so führte er darin aus — „war das Feldgeschrei, womit die teutschen Völker sich um ihre angestammten Fürsten versammelten um diesen die verlorene Krone oder die geraubte Ehre des Fürstentums wieder zu erobern. Das blutige Opfer, welches Deutschlands edle Stämme ihren Fürsten brachten, galt daher nicht bloß dem Fürstenrechte sondern auch dem Rechte der Völker und ihrer Freiheit, welche nicht Throne stürzt, aber mit der Tafel des Gesetzes neben den Thronen steht. Diese Freiheit ist allein der würdige Preis, um welchen gerungen wird, welcher das sonst vergeblich vergossene Blut so vieler Edlen wieder bezahlen, welcher für alle die namenlosen Leiden, die das teutsche Volk bisher mit schweigendem Gehorsam ertragen, einen bleibenden Ersatz gewähren muß.“ „Gerechte Fürsten! Wenn Euch das Heil der Euch anvertrauten Völker, wenn Euch das Glück des Staates, wenn Euch Eure eigene Ruhe, wenn Euch die dauernde Sicherheit Eures Thrones am Herzen liegt: so verschließt dem Rathe der Hölle Euer Ohr! Nur in der Anerkennung einer gesetzmäßigen Freiheit ist Eure

eigene Sicherheit. Eine menschlich würdige Staatsverfassung, in welcher die Nation gehörig vertreten wird, ist der starke Nothanker, an welchem das im Sturm umhergeschleuderte lecke Schiff des Staats sich so bald als möglich wieder festhalten muß, wenn es nicht mit allem, was darin ist, schmachlich zu Grunde gehen soll.“ Dieses erkenne man auch in Preußen; hier habe der Augenblick die Weisheit geboren; schon seien die Vertreter des preußischen Volkes versammelt um sich über dasjenige, was dem Lande not tut, zu beraten. Die Gründung freier Verfassungen sei ein Bedürfnis zum Heile der Völker, zur Ruhe, Sicherheit und Macht der Fürsten; aber auch die Gesamtheit der deutschen Nation habe ein Interesse daran, daß jedes einzelne deutsche Volk zu seiner alten Freiheit gelange; denn soll Deutschland wieder kräftig auferstehen, so müsse jede Völkerschaft des großen Bundes gesund und kräftig sein. Wenn aber von Wiederherstellung der alten Freiheit deutscher Völker, von der Wiedereinrichtung stellvertretender Verfassungen gesprochen werde, so seien damit nicht die veralteten Formen der ehemaligen Landstände gemeint. „Alle Stände im Staate, der Adel wie der Bürger, der Besizer des freien Grundeigenthums wie der freie Besizer des unfreien Guts, müssen nach gleichem Recht vor dem Souverain vertreten sein, wenn die Nation als vertreten betrachtet werden kann.“ Vergessen dürfe es nie werden, daß Fürsten und Völker, Hohe und Niedrige in schöner Gemeinschaft das herrliche, mit Gott begonnene und von Gott gesegnete Werk vollführt haben, auf daß kein Stand und kein Geschlecht sich über das andere ungebührlich erhebe und durch verwerfliche Anmaßungen die Segnungen, die alle errungen und die allen gebühren, sich wider Recht aneigne.

Auch im bayerischen Volke versprach man sich — das wird durch zahlreiche gelegentliche Bemerkungen in den bayerischen Staatsakten bestätigt — im September 1814, da alle Welt erwartungsvoll nach Wien sah, eine geschriebene Verfassung.

Schon arbeitete nach einer Mitteilung des Grafen Monteglas Kronprinz Ludwig „aus einem gleich ehrenden Gefühle des Enthusiasmus wie der Gerechtigkeit heraus“ an einem bayerischen Verfassungs-

entwurfe, wovon der König Kenntniß erhielt. Der dem Kronprinzen persönlich nahe stehende Feldmarschall Fürst Wrede, der als Vertreter Bayerns auf dem Wiener Kongresse bestimmt war, richtete unmittelbar vor seiner Abreise unter Hinweis auf die Stimmung der Völker wie der Kabinette und auf den bevorstehenden Wiener Kongreß, von dem eine Aufrollung der Verfassungsfrage und damit ein Eingriff in das innere Leben der Einzelstaaten zu besorgen sei, an seinen König die Mahnung, Beratungen über eine bayerische Verfassung einzuleiten. Er hat es einige Jahre später, bei den Verfassungsberatungen des Jahres 1818, förmlich zu Protokoll gegeben: „Die Sprache einer Repräsentationsverfassung sei damals schon (1814) in allen Kabinetten so laut gewesen und die Wünsche der Völker auf die ihnen hiezu gegebenen Verheißungen so allgemein geäußert worden, daß er den König gebeten habe, hier (in München) solche präparatorische Arbeiten über diesen Gegenstand anzuordnen, daß Bayern für jeden Fall gefaßt sei, falls die Zubringlichkeiten der anderen Höfe fort dauern, die dem Königreich zu gebende ständische Verfassung in das Leben treten zu lassen.“ Auch der leitende Minister Graf Maximilian von Montgelas sah sich genötigt, vor dem drohenden Sturme das Haupt zu beugen. Mochte er noch so sorgsam die Türe schließen und das Anklopfen des demokratischen Jahrhunderts überhören wollen, geheuer fühlte er sich doch nicht. Das treibendste Motiv für ihn war wohl jetzt wie früher die Besorgnis vor der Einmischung einer höheren, überstaatlichen Gewalt, diesmal des Wiener Kongresses, in die inneren Landesangelegenheiten. Auch anderwärts, z. B. in Baden, wollte man „durch eine Verfassung eine bedenkliche Einmischung des Auslands“, wie man sich ausdrückte, „in die inneren Landesangelegenheiten abwehren.“

Im Auftrage des Königs entwarf Staatsminister von Montgelas Leitsätze für eine Revision der bayerischen Verfassung vom Jahre 1808, insbesondere für die Berufung einer allgemeinen Ständeversammlung, Leitsätze, die deutlich den Einfluß der französischen Charte vom 4. Juni 1814 verrieten. Er benannte zugleich die Mitglieder der Kommission, die nach diesen Leitätzen einen Ver-

fassungsentwurf ausarbeiten sollte. Beide Anträge des Ministers wurden genehmigt und unmittelbar vor der Abreise des Königs nach Wien zum Wiener Kongreß in die Form zweier königlicher Entschliefungen gebracht, die vom 17. September 1814 gezeichnet sind.

Den Beratungen dieser Verfassungskommission, die unter dem Vorsitze des Justizministers Grafen von Reigersberg in der Zeit vom 20. Oktober 1814 bis zum 26. Januar 1815 tagte, hat der erste bayerische Reichsarchivdirektor Karl Heinrich Ritter von Lang, der nachträglich zur Kommission zugezogen wurde, in seinen bekannten Memoiren ein wenig rühmliches Denkmal gesetzt.

Das Bild, das der begabte Spötter entwirft, ist ein Zerrbild. Auch die Würdigung, die die Verfassungskommission in den Aufzeichnungen eines anderen Mitgliedes, des damaligen Hofkommissärs und späteren Finanzministers Freiherrn Maximilian von Lerchenfeld, und in den daraus abgeleiteten Darstellungen erfahren hat, ist unter der Einwirkung persönlicher Mißstimmung entstanden.

Der Verfassungskommission waren in dem ersten königlichen Reskripte vom 17. September 1814 die Grundlinien für ihre Beratungen vorgezeichnet. Den Mitgliedern wurde ausdrücklich eingeschärft sich an diese Leitsätze strengstens zu halten.

Im übrigen verdienen schon diese von Montgelas selbst oder wenigstens unter seiner persönlichen Mitwirkung ausgearbeiteten Leitsätze — er widmet ihnen in seinen Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung eine besonders liebevoll ausgeführte Analyse — eine höhere Einschätzung, als es vielfach geschehen ist. Das Problem einer Nationalrepräsentation ist hier jedenfalls gründlicher durchdacht als in der von Lang so sehr gerühmten Konstitution vom Jahre 1808. Der Einfluß der Charte Ludwigs XVIII. vom 4. Juni 1814 ist dabei unverkennbar, auch wenn er sich für die Verfassungsberatungen des Jahres 1814/15 nicht schon aktenmäßig feststellen ließe. Allerdings weisen die Leitsätze mit dem Ausschlusse der zahlreichsten Bevölkerungsklasse, der Grundholden, vom passiven Wahlrechte, mit der Beschränkung

des ständischen Steuerbewilligungsrechtes auf die direkten Steuern, mit der Befugnis der Krone, in dringenden Fällen selbst diese direkten Steuern einseitig auszusprechen, mit der ausschließlichen Gesetzesinitiative der Krone schwere Mängel auf, die noch von starkem Mißtrauen gegen das Einströmen selbständiger volkstümlicher Kräfte in den Staat zeugen. Aber das Zweikammersystem, das hier zum erstenmal für Bayern aufgestellt wird, die Zusammensetzung aus erblichen und aus lebenslänglichen Mitgliedern, die der Kammer der Reichsräte gegeben wird, haben sich erhalten bis zum heutigen Tag, ebenso wie die Bestimmungen über die Unverletzlichkeit, die Immunität und die finanzielle Entschädigung der Abgeordneten. Die Bestimmungen über den jährlichen Zusammentritt des Landtags, über die einjährigen Finanzperioden sind den Wünschen späterer, demokratischer gestimmter Generationen sogar vorangeeilt. Die höchst beachtenswerte sogenannte Verfassungsbürgschaft, die eine ständige Beschwerdef Kommission aus Mitgliedern der Ständeversammlung von einem Landtage zum andern vorsah, kommt, wie mit Recht gesagt werden konnte, dem Probleme der Ministerverantwortlichkeit schon ziemlich nahe.

Das Schwergewicht der Beratungen über die Verfassungsrevision lag nicht in den Sitzungen der Kommission, sondern in denen eines engeren Redaktionsausschusses, dem weder Lang noch Verchenfeld angehörten. Der mit der Leitung der Kommission betraute Justizminister Graf von Meigersberg ordnete nämlich am 1. Oktober die Bildung eines engeren Redaktionsausschusses an, der den Entwurf auszuarbeiten und dann zur Beratung an die Gesamtkommission zu bringen hatte.

Trotzdem nahmen die Beratungen in der Verfassungskommission volle 22, zum Teil sehr lange Sitzungen in Anspruch, im Vergleiche zu den Beratungen des Jahres 1808 allein schon ein schlagender Beweis für die gründliche Art der Behandlung. Eine Einsicht in die Niederschriften vollends überzeugt, daß jetzt der Rechtsstoff viel schärfer, energischer und folgerichtiger erfaßt und auch der bayerischen Eigenart und den gegebenen bayerischen Verhältnissen mehr Rechnung getragen wurde als im Jahre 1808, wenn-

gleich die Konstitution vom Jahre 1808 zu Grunde gelegt wurde. Man lese nur z. B. die Ausführungen über das Staatsbürgerrecht, über die äußeren Rechtsverhältnisse der Glaubensgesellschaften, über das kirchliche Unterscheidungsalter, über die rechtlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Standesvorrechte des Adels, über die grundherrliche Gerichtsbarkeit, über die Pressfreiheit, „eines der kräftigsten Bildungsmittel der Kultur und das Palladium der bürgerlichen und politischen Freiheit“, über die Dienstespragmatik und ihre Ausdehnung auf die unteren Behörden, Landrichter, Rentamtmänner und öffentliche Lehrer. Die Aussprache war unter dem Einflusse der veränderten Zeitanschauung vielleicht an mancher Stelle weniger aufgeklärt als im Jahre 1808, beachtete aber umso sorgfältiger die geschichtliche Entwicklung, vertrat wiederholt „mildere staats- und völkerrechtliche Grundsätze“ an Stelle früherer, durch die Rheinbundakte und die kaiserlichen Erlasse Napoleons I. bewirkter Härten. Der Vorsitzende, Graf Reigersberg, gewährte ein weitgehendes Maß von Redefreiheit, auch für die Minderheit. Die Aussprache war manchmal umständlicher und gründlicher als selbst im Jahre 1818. Die Kommission zählte ja eine Anzahl ausgezeichnete Juristen zu ihren Mitgliedern. Schon damals fiel durch den Gehalt seiner Äußerungen und durch die Gewandtheit der geschäftlichen Behandlung der Geheime Rat Georg Friedrich von Zentner auf, wiewohl er sich in Rücksicht auf seinen Herrn und Beschützer, den Grafen Montgelas, noch Zügel anlegte. Die Verhandlungen nahmen zumal bei der Beratung über die Zusammensetzung und den Wirkungskreis der Ständeversammlung einen solchen Umfang und stellenweise einen so freimütigen Ton an, daß den Mitgliedern durch ein königliches Reskript vom 10. Dezember 1814 eine förmliche Rüge erteilt und ihnen strengstens eingeschärft wurde ihre Beratungen nur auf jene Gegenstände zu erstrecken, über die ihr Gutachten eingefordert worden sei, dagegen das, was in der königlichen Entschließung vom 17. September für fortbestehend erklärt und als „direktive Norm“ für die Zukunft aufgestellt wurde, nicht weiter zu erörtern, sondern lediglich in den neuen Entwurf aufzunehmen; wenn ein Kommissions-

mitglied diesen Geschäftsgang störe, solle es zur Ordnung verwiesen und angezeigt werden.

Derjenige, der dieses Reskript veranlaßt hat, war Montgelas, der auch in seinen Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung das Vorgehen der Kommission als eine Überschreitung der ihr gestellten Aufgabe ausdrücklich rügt, nicht aber, wie selbst Seydel noch gemeint hat, Graf Reigersberg. Schon der Begleitbericht, mit dem Graf Reigersberg den von der Kommission ausgearbeiteten Verfassungsentwurf an den König schickte, schließt nach seiner Stellungnahme zu den Anträgen der liberalen Minderheit der Kommission eine solche Handlungsweise des Justizministers aus. Reigersberg hat übrigens seinem Enkel Freiherrn von Böldern gegenüber die Verantwortung für das Reskript vom 10. Dezember 1814 auf das bestimmteste abgelehnt.

Der Verfassungsentwurf, der aus den Beratungen der Kommission hervorging, erhielt seine letzte äußere Form von dem Geheimen Rat und späteren Bundestagsgesandten Freiherrn Johann Adam von Kretin unter Mitwirkung des engeren Redaktionsausschusses. Der Entwurf hat allerdings in den (vom Oberfinanzrat Suttner bearbeiteten) Bestimmungen über die Bildung und den Wirkungsbereich der Kammer der Abgeordneten mit seinem Tervorschlag an Stelle der freien Wahl der Abgeordneten, mit seinem Vorbehalte, daß der König jährlich einen Vorschuß ($\frac{1}{3}$) der Steuern ohne Willigung der Stände erheben könne, mit seiner Vorschrift der unmotivierten Willigung der Steuer die einschränkenden Bestimmungen in den Leitjäten Montgelas' noch überboten. Aber er bedeutet doch einen wesentlichen Fortschritt im Vergleiche zur Konstitution vom Jahre 1808. Er enthält bereits einen nicht geringen Teil des Rechtszustandes, wie er durch die Verfassungsurkunde vom Jahre 1818 festgelegt worden ist, und zwar in einer Anordnung und einer Wortprägung, die zum Teil ebenfalls wörtlich in die Verfassungsurkunde überging. Bei den Verfassungsberatungen des Jahres 1818 wurden regelmäßig die einschlägigen Paragraphen des Verfassungsentwurfes von 1815 verlesen, die Äußerungen der Verfassungskommission vom Jahre 1818 zeugen

von hoher Einschätzung des Verfassungsentwurfes, der Hauptreferent der Kommission bezeichnet ihn geradezu als „Anhaltspunkt und Leitfaden“ für ihre Verfassungsberatungen. Ein Vergleich zwischen dem Verfassungsentwurf vom Jahre 1815 und der Verfassungsurkunde von 1818 ergibt eine oft überraschende Übereinstimmung. Er ist für die Würdigung der Verfassungsurkunde von 1818 unerlässlich¹⁾.

Zur richtigen Einschätzung der Arbeit, die in dem Verfassungsausschusse des Jahres 1814/15 geleistet wurde, muß aber nicht bloß der aus den Mehrheitsbeschlüssen erwachsene Verfassungsentwurf, müssen nicht bloß die revidierten konstitutionellen Edikte, die schon damals als Beilagen und „Kommentare“ der Verfassungsurkunde gedacht waren, sondern auch die Minoritätsgutachten herangezogen werden. Eine an Zahl wechselnde Minderheit stimmte nämlich mit oft recht modern anmutender Begründung nicht bloß gegen den Ternovorschlag, gegen den Ausschluß der Grunduntertanen vom passiven Wahlrecht für die zweite Kammer, gegen die Beschränkung der ständischen Steuerbewilligung auf die direkten Steuern, gegen die ausschließliche Gesetzesinitiative der Krone, gegen das ausschließliche Recht der Reichsratskammer zur Entscheidung über Verfassungsbeschwerden sondern auch gegen das Institut der Reichsratskammer, überhaupt gegen einen zu großen politischen Einfluß des Grundbesitzes, da dieser nicht dem Reichtume, sondern der geistigen Befähigung gebühre. Sie gelangte von der Verfassungsgewähr bis zur wirklichen Lösung des Ministerverantwortlichkeitsproblems: „die wahre Garantie einer jeden Konstitution bestehe nach der Erfahrung aller konstitutionellen Staaten in der Verantwortlichkeit der Minister“. Auch diese Minoritätsgutachten sind zur Würdigung der Verfassungsurkunde von 1818 unerlässlich. Sie wurden nicht bloß in den Protokollen sondern auch am Rande des Verfassungsentwurfes niedergelegt, „damit der König die Entscheidung treffe.“ Sie sind

¹⁾ Vgl. auch den „Entwurf des konstitutionellen Edicts über die Nationalrepräsentation nach den Protocollen des Ausschusses“.

zum Teil wörtlich in die Verfassungsurkunde von 1818 übergegangen.

Bei der Übersendung des revidierten Verfassungsentwurfes machte derselbe Graf von Keigersberg, der vom Ritter von Lang reaktionärer Neigungen beschuldigt wird, in seinem Begleitberichte weitgehende Verbesserungsvorschläge gerade im Sinne der freiheitlicher gesinnten Minderheit. Dieser Begleitbericht ging am 14. Februar, gleichzeitig mit dem Verfassungsentwurfe, ab, bevor noch dem Kronprinzen Einsicht in diesen von seinem Vater gewährt worden war; der Begleitbericht kam demnach auch nicht unter der Einwirkung des Kronprinzen entstanden sein.

Die Schwächen des Verfassungsentwurfes fanden allerdings ihre schärfste Beleuchtung in einer Denkschrift des Kronprinzen aus Wien vom 9. März 1815, betitelt „Bemerkungen des Kronprinzen Ludwig über den Entwurf der Verfassung für Bayern“. Sie sind bis jetzt nur in einigen Bruchstücken bekannt geworden, sie sind aber wertvoll genug um in ihrem vollen Wortlaut veröffentlicht zu werden. Der Kronprinz äußert sich hier mit dem ganzen ihm eigenen leidenschaftlichen Temperamente gegen den Ternovorschlag wie gegen jede andere Beschränkung der freien Wahl der Abgeordneten, ebenso gegen den Ausschluß der Grundholden vom passiven Wahlrechte zur zweiten Kammer. Er ist gegen jede Beschränkung des ständischen Steuerbewilligungsrechtes, auch gegen den Vorbehalt, daß der König einen Vorschuß der Steuer ohne Willigung der Stände erheben könne; denn „es hieße eine schlechte Meinung haben von dem herrlich in treuer Anhänglichkeit sich erprobten bayerischen Volk, es fähig wählend, die zur Staatserhaltung nötigen Auflagen abzuschlagen“. Er ist gegen die Befugnis der Krone, in dringenden Fällen einseitig Steuern auszusprechen; „das wäre ein mangelhafter Überschlag (Budget), der nicht auch einen Notpfennig enthielte“. Er ist gegen die ausschließliche Gesetzesinitiative der Krone: „Das vermögen Menschen nicht, etwas für immer anzuordnen, seien es Einrichtungen oder Verfassungen. Es wäre auch nicht gut, wenn sie dieses könnten; unaufhaltbar schreitet die Zeit. Aber dafür sollen sie Sorge

tragen, daß Änderungen gesetzlich vorgenommen werden können, möglichst zu vermeiden, daß sie gewaltsam geschehen. Darum stehe notwendig jedem Mitglied das Recht zu, in seiner Kammer Änderungen in der Verfassung vorzuschlagen.“ Er ist für eine wesentliche Ausdehnung der Verfassungsgewähr: „Jedem Untertan, jeder Körperschaft, jedem Ort, Bezirk u. stehe das Recht zu, zu der standesherrlichen Kammer oder der Abgeordneten, auch beiden schriftliche Klagen gelangen zu lassen, daß an ihm die Verfassung verletzt worden.“ Die Verfassungsbeschwerden sollen unmittelbar an eine der beiden Kammern gebracht werden, nicht aber an eine ständige Beschwerdef Kommission; „da jährlich Landtage gehalten werden, wäre der Zwischenraum nicht lange genug um Beschwerden zu vergessen“. Er ist überhaupt gegen ständige Verordnungen, „welche entweder Dikasterien oder seelenlose Körper werden“. Er ist gegen die Entschädigung der Abgeordneten durch Diäten; „selbständiger, und wenn es auch nur dem Schein nach wäre, steht der Mann da, welcher kein Geld empfängt, und selbständig trete auf der zu dem Landtag Abgeordnete“. Er wünscht sogar, „daß der Verfassungsentwurf einer außerordentlichen, freigewählten, beratenden Nationalversammlung zu reiflicher Erwägung vorgelegt werde“, — weil „der, welchen die Sache angeht, am besten darüber urteilt“. „Sei Bayerns Verfassung,“ schließt der Kronprinz seine Bemerkungen, „die dem Volke am meisten Rechte gibt; umso größer nur wird die Anhänglichkeit an den Thron, desto fester wird er sich gründen auf Liebe und Einsicht.“ Es ist psychologisch reizvoll den Kronprinzen Ludwig mit dem Könige Ludwig der dreißiger und vierziger Jahre zu vergleichen gerade in ihrem Verhältnisse zum Verfassungsleben. Eines der interessantesten Probleme aus der Zeit Ludwigs I!

Unter dem Eindrucke des Begleitberichtes des Grafen Reigersberg und der Bemerkungen des Kronprinzen Ludwig ordnete der König schon am 14. März an, den Verfassungsentwurf unter Berücksichtigung der beiden Schriftstücke „einer nochmaligen genauen Revision und Discussion“ zu unterstellen. Er befahl schon jetzt, die von Reigersberg gemachten Verbesserungsvorschläge, insbesondere

die freie Wahl der Abgeordneten, den Anteil der Grundholden an der Nationalrepräsentation, die Ausdehnung des ständischen Steuerbewilligungsrechtes auf die indirekten Steuern, das Recht der beiden Kammern, Petitionen, Anträge und Wünsche an den König zu bringen, in den Entwurf aufzunehmen.

Am 24. März versprach Graf Reigersberg „die Bemerkungen des Kronprinzen sowie die begutachtete Verfassungsurkunde selbst mit aller Bedachtsamkeit nochmals zu prüfen, seine Ansichten den übrigen Ministern vorzulegen und so diese wichtige Staatsurkunde einer nochmaligen Revision zu übergeben“. Am 14. April wird der durch königliche Entschliezung vom 7. März für die Revision der konstitutionellen Edikte niedergesezte engere Ausschuß auf künftigen Sonntag zu einer Sitzung eingeladen, „wo die auf die Konstitution des Königreiches Bezug habenden organischen Edikte werden vorgenommen werden.“ Einem Rundschreiben des Generalsekretärs des Geheimen Rates vom 4. September 1816 ist zu entnehmen, daß die zur Revision der Verfassung angeordnete Kommission noch im Herbst 1816 bestand. Tatsächlich aber wurde die Verfassungsberatung verschoben — wiewohl der Vertreter Bayerns am Wiener Kongresse die Bereitschaft seiner Regierung zur Erteilung einer Verfassung versicherte und Artikel XIII der Wiener Bundesakte mit Zustimmung Bayerns bestimmte, daß in allen Bundesstaaten „landständische Verfassungen stattfinden“ sollten.

Montgelas gibt als Grund an: „Der Augenblick, da sich eben der Feldzug (gegen das Kaisertum der 100 Tage) einleitete und da die militärischen Vorbereitungen alle Aufmerksamkeit in Anspruch nahmen, schien nicht geeignet zu ruhiger und reifer Prüfung einer so wichtigen Sache.“ In einer Ministerratsitzung vom 17. Juni 1816 kam man auf die Verfassungsfrage zurück. Es wurde der Beschluß gefaßt, zunächst mit Kreisversammlungen eine Probe zu machen. Auch dieser Versuch blieb unverwirklicht. Wiederum schreibt Montgelas in seinen Denkwürdigkeiten über die innere Staatsverwaltung die Schuld daran äußeren Vorkommnissen zu: einer Badereise des Königs, den Eheverhandlungen zwischen

Kaiser Franz I. von Oesterreich und der bayerischen Prinzessin Charlotte, der Krankheit des Ministers, der Wiener Reise des Königs. Aber freilich maßgebend waren wohl auch jetzt die sachlichen Bedenken des Ministers gegen die Wünsche, welche die freiheitlicher gesinnte Partei in Bezug auf die Wahl, die Zusammensetzung und die Befugnisse der Kreisversammlungen äußerte. Diese Bedenken fielen bei ihm umso schwerer ins Gewicht, als die Kreisversammlungen vorbildlich sein sollten für die künftige Nationalrepräsentation. Montgelas war eben nach wie vor gegen die Gewährung einer wirklichen Vertretung. Noch Ende Januar 1817, wenige Tage vor seinem Sturze, äußerte er gegenüber dem französischen Gesandten Lagarde: die Regierungsform, die in Frankreich durch die Ereignisse und besonders durch die Zugeständnisse der Charte notwendig geworden, sei in keiner Weise für den gegenwärtigen Stand der Völker in Deutschland geeignet, wo nur eine recht wenig zahlreiche Klasse einige Vorteile von dem neuen Stande der Dinge gewinnen könnte. „Denn alle Welt bedarf der bürgerlichen Freiheit, aber wie wenig Menschen gibt es in einem Staate, welche die Rechte der politischen Freiheit genießen, ja selbst nur verstehen können?“ Noch in den dreißiger Jahren sprach er in seinen Briefen an Frau von Herzog dem Volke überhaupt die Reise zur Teilnahme an der Regierung ab.

Kronprinz Ludwig und mit ihm alle Freunde eines wirklichen, wenn auch gemäßigten Verfassungslebens erblickten in Montgelas das vornehmste Hindernis zur Erreichung dieses Zieles.

III.

Die Verfassung vom Jahre 1818.

Der erste Minister König Maximilians I., der kühle, nüchterne, realistische Staatsmann der versinkenden Aufklärungsepoche, und das dem Throne nächste Mitglied des königlichen Hauses, der überschäumende, für alles Geschichtliche und Volkstümliche begeisterungsfähige, von den Idealen der Befreiungskriege und der beginnenden Romantik erfüllte Kronprinz, standen sich in ihren äußeren Lebensgewohnheiten und in ihren inneren Lebensanschauungen wie zwei feindliche Welten gegenüber. Kronprinz Ludwig war längst ein Gegner der frankreichfreundlichen Politik des Grafen Maximilian von Montgelas gewesen. Er gab das unbefriedigende Ergebnis der territorialen Auseinandersetzung mit Osterreich sowie den langsamen Gang der Verhandlungen über die pfälzisch-badische Frage dem Minister Schuld. Er verurteilte aber auch einen guten Teil der inneren Politik des Grafen von Montgelas als undeutsch. Er verlangte für die katholische Kirche ein größeres Maß von Bewegungsfreiheit. Er sah in dem Minister das vornehmste Hindernis für die Gesundung des Finanzwesens wie für die Einrichtung eines wirklichen, wenn auch maßvollen Verfassungslebens. Sein ohnehin zu dramatischer Entladung neigendes Temperament drängte umso ungezügelter zu einer gewaltfamen Lösung, als die Allmacht des Ministers, der um die höchste Person einen schwer zu durchbrechenden Ring geschmiedet hatte, dem künftigen Träger der Krone auf die Nerven brannte.

Montgelas hatte allerdings dem Geiste der Zeit, der an Stelle der früheren rationalistischen Weltanschauung Einkehr in das religiöse Leben auf positiver Grundlage hielt, einige Zugeständnisse gemacht, auch neue Konkordatsverhandlungen mit der Kurie angeknüpft. Aber das Verfahren der bayerischen Regierung bei der zweiten Besitzergreifung vom Fürstentum Würzburg überzeugte den Kronprinzen und seine kirchlichen Gesinnungsgenossen, daß, solange Graf Montgelas an der Spitze der Regierung stehe, eine wirkliche Änderung der kirchenpolitischen Grundsätze und ein den strengkirchlichen Anschauungen entsprechendes Konkordat nicht zu erreichen sei. Auch auf anderen Gebieten der inneren Staatsverwaltung sah sich der Minister genötigt dem neuen Zeitgeiste Zugeständnisse zu machen. Aber was er in Angriff nahm, befriedigte entweder nicht oder kam nicht zum Abschluß, erlahmte an dem Ruhebedürfnisse des Ministers. Das galt ganz besonders von der Finanzverwaltung und der Verfassungsfrage. Man erklärte den Minister für „unfähig bei seiner Untätigkeit und Nachlässigkeit noch länger die Staatsgeschäfte leiten zu können“. Dazu kam die Unzufriedenheit des Volkes, das die Not der Zeit, die Mißernte und die Hungersnot des Jahres 1816/17, und die unzulänglichen Maßnahmen der Regierung dem Minister schuld gab, die Mißstimmung der Beamten über die ihnen ungünstige Auslegung und Anwendung der Dienstespragmatik vom Jahre 1805 sowie über die Einziehung mancher Amtsstellen oder ihre provisorische Besetzung mit Funktionären, die Gärung in der Armee, deren Wünsche der Minister schon aus finanziellen Gründen nicht erfüllen konnte. Graf Maximilian von Montgelas war aber auch manchem strebenden oder ehrgeizigen Manne wie dem Freiherrn von Usbeck, dem Geheimen Räte von Hartmann, dem Generaldirektor im Ministerium des Äußern von Ringel zu lange Minister gewesen. In den bewegten Jahren der äußeren Verwicklungen und Kriege hatte man das absolutistische Regiment des Ministers, den „Ministerialdespotismus“, notgedrungen ertragen. Man fand ihn aber doppelt lästig in der Zeit des Friedens. Verhängnisvoll für den Grafen Montgelas war und wurde von ihm auch besonders schwer empfunden, daß

die rechte Hand des Ministers, der Generaldirektor des Ministeriums des Innern Georg Friedrich von Zentner, der seit langen Jahren gerade den wichtigsten Erlassen der inneren Verwaltung Inhalt und Form gegeben, von seinem bisherigen Herrn abrückte und sich den neuen Männern zuwandte. Ohne ihn wäre die Arbeit der nächsten Jahre unmöglich gewesen.

Der Minister und sein System hatten sich überlebt. Persönliche Schwächen des Grafen von Montgelas und vielleicht noch mehr seiner Frau beschleunigten die Katastrophe. Am 2. Februar 1817 brach das Verhängnis über ihn herein. König Maximilian I. Joseph war eben vom Besuche seiner Tochter, der Kaiserin Charlotte, aus Wien zurückgekehrt und wollte seinem ersten Minister, der vor kurzem von einer längeren Krankheit genesen war, einen Besuch abstatten. In letzter Stunde sagte er den Besuch ab und unterzeichnete die Entlassung des Ministers.

Anläufe zum Sturze des Grafen von Montgelas waren schon früher, so während des Wiener Kongresses von bayerischer wie von österreichischer Seite, gemacht worden. Trotzdem kam die Entlassung völlig unerwartet. Den unmittelbaren Anstoß gaben am Morgen des 2. Februar 1817 mündliche Vorstellungen des Feldmarschalls Fürsten von Brede, schriftliche, von Brede überbrachte Vorstellungen des ebenfalls von schwerer Krankheit genesenen Kronprinzen Ludwig. Nicht bloß Graf Montgelas, Kronprinz Ludwig selbst hat dafür Zeugnis abgelegt. Als nach dem Tode des Ministers die Reichsratskammer in der Dankadresse an den König des Grafen Maximilian von Montgelas als ihres zweiten Präsidenten lobend Erwähnung tun wollte, sprach sich König Ludwig I. in einem Signat an den Minister des Innern Karl von Abel aufs schärfste dagegen aus, mit der Begründung, daß er es gewesen sei, der den Minister wegen seines un deutschen Systems gestürzt habe: „Auf meine Vorstellung entfernte ihn mein Vater vom Ministerium, dessen Grundsätze meinen entgegengesetzt, als den Vertreter des unteutschen Systems.“

Noch am Tage der Entlassung wurden die in der Person Montgelas' vereinigten Staatsministerien getrennt, das Ministerium

des Außern dem bisherigen Bundestagsgeandten Grafen Alois von Rechberg, das des Innern dem bisherigen Generalkommissär in Bayreuth Grafen von Thürheim und das der Finanzen dem bisherigen Hofkommissär von Würzburg Freiherrn Maximilian von Lerchenfeld übertragen. Der Justizminister Graf Reigersberg blieb in seinem Amte. Thürheim und noch mehr Rechberg waren konservativ, ohne sich aber, zunächst wenigstens, den Forderungen der Gegenwart völlig zu verschließen. Lerchenfeld, der an den Verfassungsberatungen des Jahres 1814/15 regsten Anteil genommen und noch vor kurzem den damaligen Professor an der Universität Würzburg Ignaz Rudhart zur Abfassung seiner „Geschichte der Landstände in Baiern“ angeregt hatte, huldigte liberalen Grundsätzen, ebenso, wenn auch zurückhaltender, Graf Reigersberg.

Mit dem Sturze des Grafen von Montgelas war das Haupthindernis der Verfassung beseitigt. Noch am Tage der Entlassung des Ministers erschien eine königliche Verordnung, die eine neue Verfassung in unmittelbare Aussicht stellte. Dieser wie den übrigen Maßnahmen vom 2. Februar 1817 lag ein fester Plan zu Grunde, der nach zeitgenössischen Zeugnissen noch vor dem Sturze Montgelas' vom Kronprinzen Ludwig, dem Feldmarschall Fürsten von Wrede und dem Generaldirektor von Zentner vorbereitet worden war.

Nachdem dann durch eine königliche Verordnung vom 3. Mai 1817 der Geheime Rat oder, wie er jetzt genannt wurde, der Staatsrat, der in den späteren Jahren des Ministeriums Montgelas immer mehr an Wirksamkeit eingebüßt hatte, als oberste beratende Stelle zu neuem Leben erweckt worden war, wurde ihm durch königliche Entschließung vom 10. Mai als einer der „Gegenstände ersten Ranges, mit denen er sich zu beschäftigen habe“, die Revision der Verfassung des Königreiches und der sich darauf beziehenden Edikte zugewiesen.

Man hat nun gemeint, am gleichen Tage habe die Verfassungsarbeit begonnen. In Wirklichkeit verstrichen weitere Monate, bis das Verfassungswerk tatsächlich in Angriff genommen wurde.

Inzwischen überzeugte die zunehmende Gefahr eines Staatsbankerottes immer weitere Kreise der Beamtenschaft, daß nur eine verfassungsmäßige (ständische) Aufsicht den bayerischen Staat aus einer verhängnisvollen Stegreifswirtschaft in die Bahn eines geordneten Staats Haushaltes hinüberleiten könne. „Eine in Schuld und Kreditlosigkeit versunkene Regierung“, hatte Anselm von Feuerbach schon im Jahre 1814 geäußert, „arbeitet für sich allein vergebens an ihrer Rettung; erst wenn das gegenseitige Vertrauen zwischen Staat und Volk wiederhergestellt ist, wenn in Schuld- und Steuerfachen nicht mehr bloß über das Volk, sondern zugleich mit dem Volke beschloffen wird, wenn Gewähr, Bürgschaft und Versicherung auf der Nation selbst ruhen, dann, aber auch nur dann werden die Regierungen den öffentlichen Kredit und mit diesem das Mittel einer gründlichen Rettung wieder finden“.

Die Verhandlungen mit der Kurie gaben einen neuen Anstoß. Der noch vom Staatsminister von Montgelas im Jahre 1815 zu neuen Konkordatsverhandlungen nach Rom entsandte Titularbischof Freiherr von Häffelin setzte am 5. Juni 1817 mit Überschreitung seiner Instruktion seine Unterschrift unter ein Konkordat, das nach dem Urtheile auch des neuen Ministeriums die kirchliche Parität und das bayerische Staatskirchenrecht bedrohte, wenigstens dem Wortlaute nach den Grundsatz der unbeschränkten Herrschaft des kanonischen Rechtes aufstellte und doch die landesherrliche Ernennung der Bischöfe nicht völlig sicherte. Die Minister Lerchenfeld und Reigersberg forderten Umarbeitung des Konkordates und Aufnahme einer offenen Verwahrung der landesherrlichen Rechte. Minister Rechberg, unterstützt vom Grafen Thürrheim, erwirkte, daß man sich entschloß den Entwurf anzunehmen und ihm durch erläuternde Gesetze die Spitze abzubreaken; das französische Konkordat war ebenfalls durch organische Artikel eingeschränkt worden. Auch hiefür bot der Erlaß einer Verfassung die geeignetste Handhabe.

Den letzten unmittelbaren Anstoß aber gab, was bis jetzt nicht bekannt ist, wiederum die Sorge für die Erhaltung der bayerischen Souveränität, die Furcht vor einem Eingriffe von außen her, diesmal seitens des Bundestages.

Mit wachsender Besorgnis berichtete der bayerische Bundestagsgesandte Johann Adam von Metin von der Erregung in Frankfurt: in der Öffentlichkeit wie am Bundestage werde gerade Bayern am heftigsten beschuldigt, daß es die Erfüllung des Artikels XIII der Deutschen Bundesakte verzögere und auch auf andere Höfe, insbesondere die Wiener Hofburg, in diesem Sinne einwirke. Der Gesandte wollte schon untrügliche Anzeichen einer Richtung zur gänzlichen Umgestaltung der deutschen Verfassung wahrnehmen, zur straffster Unterordnung der einzelnen deutschen Bundesstaaten unter die Bundesversammlung als eine Nationalrepräsentation von ganz Deutschland. Eine starke Partei unter Führung des Freiherrn von Wangenheim fordere vom Bundestage wenigstens Aufstellung allgemeiner Leitsätze für die Verfassungen sämtlicher deutscher Bundesstaaten. Wangenheim warne vor einem Rückfall in die Fehler der französischen Revolutionsepoche, die für das Menschengeschlecht wohlthätig hätte wirken können, wenn die Machthaber zur rechten Zeit das gewährt hätten, was man ihnen in der Folge mit Gewalt entrißen; es seien nicht die Studenten von der Wartburg, nicht einzelne exaltierte Köpfe, denen Zugeständnisse gemacht werden müßten, sondern die Stimmen der Völker, die Erwartungen, zu denen man sie berechtigt, die rege Teilnahme am öffentlichen Leben, zu der man sie angespornt habe.

Gleichzeitig mit diesen Nachrichten beobachtete man in der Umgebung des Königs mit wachsender Unruhe, wie die benachbarten Staaten in die Verfassungsberatungen einlenkten, wie Zar Alexander von Rußland Polen eine Verfassung gab, ein Beispiel, das Preußen zu einem gleichen Schritt in seinen polnischen Provinzen zu zwingen schien. Man glaubte vorauszu sehen, daß der Kaiser von Rußland die deutschen Fürsten an die Erfüllung ihrer Versprechungen erinnern und bei seiner nächsten Zusammenkunft mit den Monarchen der beiden deutschen Großmächte für die Verfassungen in den Einzelstaaten Grundsätze aufstellen werde, die weitergehen könnten, als es Bayerns Interesse fordere, und dem König von Bayern das große Verdienst rauben würden, seinem Volke selbst gegeben zu haben, was er zu dessen Wohlfahrt, zu

seinem Ruhm und zur Vermehrung seiner Kraft für zweckmäßig erachtet hätte. Der König dürfe sich durch fremde Einwirkungen nicht das aufzwingen lassen, was er selbst für gut gefunden; er müsse vielmehr den Zeitpunkt benützen um die Würde und die Selbständigkeit des Königreiches, die sein persönliches Werk sei, zu erhalten und durch eine zweckmäßige ständische Verfassung noch zu mehren. Das neue große Verdienst des Königs, einer der ersten Monarchen zu sein, der das gegebene Versprechen erfülle, werde das Band zwischen ihm und seinen Untertanen so fest schlingen, daß jeder Versuch, es zu trennen, scheitern werde.

* * *

Unter dem Eindrucke der Nachrichten aus Frankfurt und der Vorstellungen seiner Umgebung ordnete der König am 16. Februar 1818 den sofortigen Beginn der Verfassungsberatungen in einer sogenannten Ministerialkonferenz an, die aus den Staatsministern, dem Feldmarschall Fürsten Brede, dem Staatsratspräsidenten Grafen Törring sowie aus sämtlichen Generaldirektoren der einzelnen Ministerien, von Zentner, von Krenner, von Ringel, Freiherrn von Colonge und von der Becke, gebildet wurde. Gegenüber dem Grafen Reigersberg, der als ältester Minister den Vorsitz auch in diesen Konferenzen führen sollte, erklärte der König in einer Weisung vom 25. Februar ausdrücklich, „er erwarte mit Sehnsucht das Resultat ihrer Arbeit“.

Am 26. Februar begannen die Konferenzen, zunächst mit einer vertraulichen Besprechung über den Geschäftsgang. Entsprechend dem Antrage des Justizministers Reigersberg und in Übereinstimmung mit der königlichen Willensmeinung wurde beschlossen den revidierten Verfassungsentwurf vom Jahre 1815 samt den Bemerkungen des Kronprinzen und dem königlichen Reskripte vom 14. März 1815 den Verfassungsberatungen zu Grunde zu legen. In engster Fühlungnahme mit der Ministerialkonferenz sollten „Geschäftsmänner aus der Mitte des Staatsrates“ in einem sogenannten kleinen Komitee die konstitutionellen Edikte von 1808 und den folgenden Jahren überprüfen und sowohl unter

sich als mit den Grundsätzen der neuen Verfassung, als deren Beilagen sie zu erscheinen hätten, in Übereinstimmung bringen.

Die Ministerialkonferenz unterzog sich ihrer Aufgabe ebenso rasch als gründlich. Wiederum wirkte die Kirchenfrage beschleunigend. Das Konkordat, das von der Kurie überraschend schnell in lateinischer wie deutscher Sprache bekannt gemacht wurde, rief namentlich in den protestantischen Kreisen starke Beunruhigung hervor. Die protestantischen Kreiskirchenräte, die Distriktsdekanate, zahlreiche protestantische Städte richteten Bittschriften an den König, er möchte der protestantischen Kirche die Rechte und Freiheiten, die ihr durch die Konstitution vom 1. Mai 1808, das Religionsedikt vom 24. März 1809 und die Deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815 gewährleistet seien, erhalten und durch ein auch vom Kronprinzen zu unterzeichnendes Staatsgrundgesetz sicher stellen. Gleichzeitig wurde dem Wunsche Ausdruck verliehen, der König möchte der protestantischen Kirche durch Einrichtung eines selbständigen Generalkonsistoriums und besonderer Provinzialkonsistorien eine ebenso freie Verfassung wie der katholischen Kirche verleihen und den inneren Verhältnissen der protestantischen Kirche in einem Staatsgesetze die gleiche Bürgerschaft geben, wie sie das Konkordat den inneren Verhältnissen der katholischen Kirche gewähre. Die Besorgnis griff, wie der bayerische Bundestagsgesandte aus Frankfurt meldete, auch nach anderen deutschen Bundesstaaten über; äußerte doch selbst Fürst Metternich später, daß er das bayerische Konkordat „für einen Greuel“ halte und darüber dem päpstlichen Hofe seine Mißbilligung nicht verschwiegen habe. Der König befahl am 8. März 1818, „den Befürchtungen müsse vorgebaut, die Aufregung unter den protestantischen Untertanen müsse beruhigt werden.“ Die Ministerialkonferenz erhielt die Weisung, in der nächsten Ministerialkonferenz Titel V § 12 der Verfassungsurkunde „mit Rücksicht auf das mit dem römischen Hof abgeschlossene Konkordat in Beratung zu nehmen und dem Könige so schnell als möglich das Resultat der Beratung anzuzeigen“.

In der Tat beschäftigte sich die zu den Verfassungsberatungen niedergesetzte Ministerialkonferenz schon am 11. März außer der

Reihe mit der Kirchenfrage; in dem Protokolle wird ausdrücklich festgestellt, „daß die Sitzung durch die Rücksichtnahme auf das mit dem römischen Hof abgeschlossene Konkordat veranlaßt worden sei“. Staatsrat von Zentner eröffnete die Sitzung mit der Erklärung, daß die Absicht des Königs nicht sein könnte, das abgeschlossene Konkordat „einer Deklaration zu unterwerfen“, sondern dafür zu sorgen, daß bei der Verkündigung des Konkordates die Oberhoheitsrechte der Krone verbürgt und die Rechte der protestantischen Kirche gesichert werden könnten. Im Sinne der Verhandlungen von Sommer und Herbst 1817 führte er weiter aus: „Die nicht nur von den Protestanten, sondern selbst vom aufgeklärten Teile der katholischen Geistlichkeit geäußerten Besorgnisse seien allerdings begründet, wenn die Regierung dieses Konkordat im Geiste der römischen Kurie in Vollzug setzen wollte; allein sie habe gleich ursprünglich die Absicht gehabt, mit der Publikation des Konkordats ein Edikt zu verbinden, durch welches die erregten Besorgnisse gehoben würden. Wenn demnach der Zeitpunkt der Publikation eintrete, so werde es notwendig sein, wie man in Frankreich vorhatte, diese Publikation zugleich mit einem königlichen Edikte zu begleiten, durch welches die königlichen obersten Hoheitsrechte über die Kirche bewahrt sowie die Rechte der protestantischen Kirche sicher gestellt würden. Die Hauptbestimmungen dieses Ediktes müßten selbst in die Konstitution eingerückt und das ganze Edikt als ein konstitutionelles Gesetz erklärt werden, wie in dem revidierten Entwurfe der Konstitution bereits geschehen sei. Das Edikt vom 24. März 1809 würde dabei zum Grunde zu legen sein; dieses werde deshalb vor allem durchzugehen und mit dem Konkordate sowie mit den Petitionen der Protestanten zu vergleichen sein um bemessen zu können, was davon beizubehalten, abzuändern oder beizusetzen sei. Sowie in dem Konkordate die innere Verfassung der katholischen Kirche ihre Bestimmungen und Garantie erhalten habe, so werde eine eigene Deklaration über die künftige kirchliche Verfassung der Protestanten zur Sicherstellung derselben zu erlassen sein.“ Entsprechend dem Antrage des Staatsrates von Zentner fand es die Ministerialkonferenz am

zweckmäßigsten die Verkündung des Konkordates „mit dem Erscheinen der Konstitution in Verbindung zu setzen“. Im Sinne der von Zentner angeregten Sicherungen wurde der Verfassungsurkunde das revidierte Edikt „über die äußeren Rechtsverhältnisse des Königreichs Bayern in Bezug auf Religions- und Kirchengesellschaften“ als zweite Beilage, das sogenannte Protestantenedikt aber neben dem Konkordat als Anhang beigelegt.

Beschleunigend wirkte auf den Gang der Verfassungsberatungen weiterhin der immer bestimmter auftretende Entschluß des Königs, das Verfassungswerk bis zu seinem Geburtstag, dem 27. Mai, zum Abschluß zu bringen.

Am 19. Mai war die Verfassungsurkunde nebst den meisten konstitutionellen Edikten fertiggestellt. Am 22. Mai wurden sie in Gegenwart des Königs, des eben von Italien zurückgekehrten Kronprinzen Ludwig und des Prinzen Karl in der Ministerialkonferenz abgelesen und durch Unterzeichnung des Königs wie des Kronprinzen genehmigt. Am folgenden Tage waren sie Gegenstand der Beratung im Staatsrat unter Vorsitz des Kronprinzen Ludwig. Der Kronprinz vermehrte eine Bestimmung darüber, daß der Reichsverweser keinen Antrag auf Verfassungsänderungen einbringen könne, gab sich aber mit der Erklärung zufrieden, daß sich diese Beschränkung aus dem ganzen Sinne des Titels II, namentlich § 7 von selbst ergebe. Dann legten auf die Aufforderung des Kronprinzen einige Staatsräte, von Hartmann, von Colonge und von Seckendorff, ihre schriftlichen Bemerkungen über das Verfassungswerk vor; sie wurden, da sie sich zustimmend aussprachen, lediglich dem Staatsratsprotokolle beigelegt. Ein Abänderungsantrag des Staatsrates Grafen von Leyden zu dem von der Rechtspflege handelnden Titel VIII § 4 wurde der allerhöchsten Entscheidung anheimgestellt, im übrigen die Verfassung vom Staatsrate gut geheißten. Der König entschied, daß auch Titel VIII § 4 seine Fassung beibehalte.

Damit waren die staatsrechtlichen Voraussetzungen für die Verkündung der Verfassung erfüllt. Einige konstitutionelle Edikte harreten freilich noch der Beratung und Bescheidung in der Mi-

nisterialkonferenz wie im Staatsrate. Ihren vollen Abschluß fanden die Verfassungsberatungen erst am 23. Juni 1818.

36 Sitzungen hatte die Ministerialkonferenz abgehalten. Ein stattliches Aktenbündel füllen ihre Protokolle und deren Beilagen. Eine Durchsicht dieser Niederschriften überzeugt, wie wertvoll sie für den Historiker, den Staatsmann, den höheren Verwaltungsbeamten sind. Um nur einige Beispiele anzuführen: für die Kenntnis des Verhältnisses des Religionsediktes zum Konkordat, für die Vorgeschichte des Religionsediktes und des Protestantenediktes sind die Protokolle vom 11. und 28. März, vom 12. und 13. Mai 1818 samt den ihnen beigefügten Aktenstücken, wie z. B. dem Antrage der protestantischen Oberkirchenräte Hänlein und Schmidt, unentbehrlich. Ähnliche Bedeutung haben die Protokolle der Ministerialkonferenz vom 21. April 1818 und vom 7. Juli 1819 für die ebenso wichtige als interessante bayerische Auffassung vom vielumstrittenen monarchischen Prinzip. Trotzdem sind diese Protokolle bis jetzt nicht oder nur in Bruchstücken bekannt. Und doch befinden sie sich in einem Zustande, daß man glauben möchte, sie seien von Anfang an für die Veröffentlichung vorbereitet oder zurecht gelegt.

Gerade in diesen Niederschriften offenbart sich plastisch die überragende Bedeutung des Staatsrates von Zentner für die Gestaltung der bayerischen Verfassungsurkunde und ihrer Beilagen: er gewinnt immer mehr die geistige Leitung der Verfassungskommission, er ist ihr Generalreferent.

So groß das Verdienst des Kronprinzen Ludwig um die Verfassungsberatungen des Jahres 1814/15 war, so sehr es ihm zu danken ist, wenn die spätere Reaktion ihre Pföcke nicht zu weit vorzustrecken vermochte: für die Verfassungsberatungen des Jahres 1818 darf man seinen Einfluß nicht überschätzen. Er weilte ja vom Herbst 1817 bis in den Mai 1818 auf seiner berühmten Studien- und Erholungsreise in Italien; erst am 15. Mai traf er in München ein. Er nahm überdies im Jahre 1818 zur Verfassungsfrage eine andere Stellung ein als 1814/15: wie er dem Finanzminister Freiherrn Maximilian von Lerchenfeld vertraulich

mitteilte, hätte er jetzt zuerst die längst begehrten Landräte und die Gemeindeverfassung eingeführt um die Bürger durch Selbstverwaltung ihrer örtlichen Angelegenheiten politisch zu schulen, in der Zwischenzeit mit den Mediatifirten, den ehemaligen Reichsrittern und den früheren Reichsstädten über ihre künftige Stellung im Staate verhandelt, aus diesen, dem übrigen Adel, den Bürgern und den Bauern zuletzt eine konstituierende Versammlung gebildet und mit ihr die Verfassung vereinbart. Allerdings schrieb der Kronprinz auch zu dem Verfassungsentwurfe des Jahres 1818, der ihm nach seiner Rückkehr von der italienischen Reise eingehändigt wurde, handschriftliche Bemerkungen, aber sie waren aus Mangel an Zeit dürftiger und aus Rücksicht auf die Empfindlichkeit des Vaters zurückhaltender und fanden nicht die Beachtung wie die vom Frühjahr 1815. Wir wissen schon aus dem Nachlasse Verchenfelds, wie wenig er z. B. mit der Art einverstanden war, wie man im Verfassungswerke gegenüber dem Konkordat einerseits den Staat schützte durch das Religionsedikt, andererseits die Protestanten durch das Protestantenedikt. Noch deutlicher und schärfer geht das aus einem Bekenntnisse des Kronprinzen in einem Briefe an Kardinal Häffel in hervor, der bis jetzt nicht bekannt ist und der das Verhältnis des Kronprinzen zu den Verfassungsarbeiten des Jahres 1818, fast möchte ich sagen blitzartig, beleuchtet.

*

*

*

Am 26. Mai 1818 ritt der Reichsheroold unter dem Geläute der Kirchenglocken und dem Donner der Geschütze durch die Straßen Münchens um den Entschluß des Königs, seinem Staate eine Verfassung zu geben, sowie den Inhalt der Verfassungsurkunde den Einwohnern Münchens bekanntzumachen. Ihn begleiteten 12 auserwählte Bürger, die die Verfassungsurkunde und die bis dahin erschienenen konstitutionellen Edikte unter das Volk verteilten.

Am folgenden Morgen vollzog sich der denkwürdige Akt der Eidesleistung auf die Verfassung in der Münchener Residenz, dem stolzen Bauwerke, das Bayerns großer Kurfürst als Symbol des beginnenden fürstlichen Absolutismus aufgerichtet hatte.

Der König, gefolgt vom Kronprinzen, dem Prinzen Karl, den Staatsministern, dem Feldmarschall, dem Staatsratspräsidenten, dem Gardkapitän, dem diensttuenden Generaladjutanten, den Inhabern der obersten Hofämter, den Staatsräten, den Präsidenten der Appellations- und Oberappellationsgerichte, den anwesenden Regierungspräsidenten, begab sich in die Zimmer des Staatsrates in der Residenz und nahm hier seinen Platz unter dem Thronhimmel, ihm zur Rechten der Kronprinz, ihm zur Linken Prinz Karl, im Halbkreis um ihn das übrige Gefolge. Und dann sprach er die denkwürdigen Worte: „Ich habe Sie um Meinen Thron versammelt um von Ihnen den Eid auf die Verfassung zu empfangen, welche Ihnen auf Meinen Befehl verkündet wurde. Sie haben in dem die Verfassungsurkunde begleitenden Reskripte die Satzungen und die Grundsätze ausgedrückt gefunden, welche Mich dabei geleitet haben; Ich wiederhole in dieser feierlichen Versammlung, daß Ich Mein persönliches Glück und den Ruhm Meines Thrones einzig in dem Gesamtwohl und in der Liebe Meiner Untertanen suche. Ich erwarte von Ihrer Treue tätige Mitwirkung, daß die gegenwärtige Huldigung in eine fortlebende der That erwachse, und Ich habe das feste Vertrauen, in dem Eid der Einzelnen den Widerhall aller Herzen Meiner Bayern zu hören.“ Dann gab der König dem Generalsekretär des Staatsrates, Egid von Kobell, den Befehl, den Eid auf die Verfassung zu verlesen, der zuerst vom Kronprinzen und dann von den übrigen Anwesenden nachgesprochen wurde: „Ich schwöre Treue dem König, Gehorsam dem Gesetze und Beobachtung der Staatsverfassung, so wahr mir Gott helfe und sein heiliges Evangelium.“

Nach der Eidesleistung schritt das älteste Mitglied des Ministeriums, Graf Reigersberg, der den Vorsitz bei den Verfassungsberatungen geführt hatte, vor den Thron und hielt nachstehende Ansprache: „Euerer Majestät, dem Beschützer und Wohltäter Ihres Volkes, war es durch Gottes gütige Schickung vorbehalten, nach wiedergekehrter Ruhe das Wohl Ihrer Untertanen durch eine Staatsverfassung dauernd zu sichern, welche durch gleichwirkende Teilnahme sämtlicher Untertanen an dem, was der Gesamtheit

fromme, durch eine mit schonender Rücksicht unter den Stürmen der Zeit erschütterter Privatrechtsverhältnisse bewirkte Einheit in dem staatsbürgerlichen Verband und durch Verbannung jeder Willkür die Rechte des Thrones wahr. Viele Jahre harter Prüfung bezeichneten der Bayern unerschütterliche Treue und edler Wettstreit in Erfüllung der Untertanspflichten vereinte die Bewohner verschiedener Gebietsteile. Fester und inniger womöglich geknüpft ist durch die nun gegebene Verfassung dieses schöne Band treuer Untertanen. Aufgefordert von Eurer Majestät, die genaueste Befolgung dieser heiligen Urkunde mit dem Eide zu beteuern, kann nur aus tief bewegtester Seele bei Zusicherung unverbrüchlicher Treue und bei Übernahme der strengsten Verantwortlichkeit gegen Verletzung dieses Staatsgrundgesetzes der heißeste Wunsch in aller Anwesenden Mund laut werden: Lange erhalte Gott Bayerns weisen Herrscher, den Geber dieser unter dem Schutze des Allmächtigen das allgemeine Beste sichernden Verfassung!“

„Nach der Beendigung der Feier“ — so fährt das Protokoll weiter — „geruhten Seine Majestät der König sich dem königlichen Staatsrat und Generaldirektor von Zentner zu nähern und demselben als einen huldvollen Beweis Ihrer allerhöchsten königlichen Gnade und Zufriedenheit mit dessen vieljährigen und ausgezeichneten dem König und Vaterlande geleisteten Diensten die Insignien des Großkreuzes des königlichen Verdienstordens der bayerischen Krone eigenhändig zu überreichen.“

Über den denkwürdigen Vorgang in der Münchener Residenz wurde eine Niederschrift aufgenommen und von sämtlichen Teilnehmern mit Ausnahme des Königs unterzeichnet.

* * *

Die Verfassung besteht aus der eigentlichen Verfassungsurkunde, aus zehn Edikten, die der Verfassungsurkunde als Beilagen angehängt sind (darunter das Religionsedikt über die äußeren Rechtsverhältnisse der Einwohner des Königreichs Bayern in Bezug auf die Religion und kirchliche Gesellschaften) und aus zwei Anhängen, dem Konkordat und dem Edikt über die inneren kirchlichen Angelegenheiten der protestantischen Gesamtgemeinde.

Die Verfassungsurkunde selbst ist in Titel und diese wieder sind in Paragraphen eingetheilt. Titel I handelt von allgemeinen Bestimmungen, mit anderen Worten von den Grundlagen des konstitutionellen Staatsrechtes, der Monarchie und der ständischen Beschränkung, Titel II vom König und der Thronfolge, Titel III vom Staatsgute, Titel IV von den allgemeinen Rechten und Pflichten, Titel V von besonderen Rechten und Vorzügen, Titel VI von der Ständeversammlung, Titel VII von dem Wirkungskreise der Ständeversammlung, Titel VIII von der Rechtspflege, Titel IX von der Militärverfassung und Titel X von der Gewähr der Verfassung. Wie schon die Überschriften der einzelnen Titel verraten, enthält auch die Verfassung vom Jahre 1818 neben dem eigentlichen Verfassungsrechte Stoffe, die wohl formell, nicht aber materiell als Verfassungsrecht gelten.

Das leitende Prinzip des Verfassungswerkes war nach einer Feststellung des Vorsitzenden der Verfassungskommission, des Justizministers von Reigersberg: „die heiligen Rechte des Thrones gegen Anmaßung, den Untertan gegen willkürliche Behandlung der Staatsbehörden zu sichern.“

Die Grundgedanken und Grundbestimmungen der Verfassung sind in den denkwürdigen einleitenden Worten der Verfassungsurkunde niedergelegt, die meist mit den Grundrechten der Konstitution vom Jahre 1808 übereinstimmen: „Freiheit des Gewissens und gewissenhafte Scheidung und Schätzung dessen, was des Staates und der Kirche ist; Freyheit der Meinungen mit gesetzlichen Beschränkungen gegen den Mißbrauch; gleiches Recht der Eingebornen zu allen Graden des Staatsdienstes und zu allen Bezeichnungen des Verdienstes; gleiche Berufung zur Pflicht und zur Ehre der Waffen; Gleichheit der Gesetze und vor dem Gesetze; Unpartheylichkeit und Unaufhaltbarkeit der Rechtspflege; Gleichheit der Belegung und der Pflichtigkeit ihrer Leistung; Ordnung durch alle Theile des Staatshaushaltes, rechtlicher Schutz des Staatskredits und gesicherte Verwendung der dafür bestimmten Mittel; Wiederbelebung der Gemeinde-Körper durch die Wiedergabe der Verwaltung der ihr Wohl zunächst berührenden Ange-

legenheiten; eine Standschaft — hervorgehend aus allen Klassen der im Staate ansässigen Staatsbürger — mit den Rechten des Beyrathes, der Zustimmung, der Willigung, der Wünsche und der Beschwerdeführung wegen verletzter verfassungsmäßiger Rechte, berufen um in öffentlichen Versammlungen die Weisheit der Berathung zu verstärken ohne die Kraft der Regierung zu schwächen; endlich eine Gewähr der Verfassung, sichernd gegen willkürlichen Wechsel, aber nicht hindernd das Fortschreiten zum Bessern nach geprüften Erfahrungen. Baiern! — Dies sind die Grundzüge der aus Unserm freyen Entschlusse euch gegebenen Verfassung. — sehet darin die Grundsätze eines Königs, welcher das Glück seines Herzens und den Ruhm seines Thrones nur von dem Glücke des Vaterlandes und von der Liebe seines Volkes empfangen will!“ Liberale Männer zollten diesen einleitenden Worten enthusiastische Anerkennung, das publizistische Werkzeug des Fürsten Metternich, Friedrich Geng, tadelte sie als viel zu abstrakt, als viel zu liberal, als „Tafel der Bürgerrechte“.

Die bayerische Verfassung steht wie die süddeutschen Verfassungen überhaupt in der Anlage sowohl wie in einzelnen Bestimmungen unter der Einwirkung der französischen Charte Ludwigs XVIII. vom 8. Juni 1814. In den Protokollen wird wiederholt ausdrücklich auf sie Bezug genommen. Hier wird aber auch auf die englische und die niederländische Verfassung und den württembergischen Verfassungsentwurf verwiesen. Diese Abhängigkeit darf eben nicht überschätzt werden. In der Hauptsache ist die Verfassung auf der Grundlage des Verfassungsentwurfes und der Verfassungsprotokolle vom Jahre 1814/15 sowie der Denkschrift des Kronprinzen Ludwig und der königlichen Entschliezung vom 14. März 1815 aufgebaut.

Gleich der Charte und der württembergischen und der badischen Verfassung gibt sich auch die bayerische Verfassung als eine freiwillige Selbstbeschränkung der Krone, die damals den Staat allein repräsentierte. Fürst von Brede wünschte sogar einen besonderen Zusatz, der jeden Zweifel daran ausschließen sollte, daß die Verfassung nicht vereinbart sei. Der in der zeitgenössischen (natur-

rechtlich voreingenommenen) Publizistik gemachte Versuch, in der bayerischen Verfassung Elemente eines Vertrages entdecken zu wollen, muß als völlig verfehlt bezeichnet werden.

Gleich der Charte und den beiden anderen süddeutschen Verfassungen spricht auch die bayerische Verfassung den Satz aus, daß der Fürst „alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinige und unter den von ihm gegebenen in der gegenwärtigen Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen ausübe“. Diese vielberufene Formel des monarchischen Prinzips wurde auf Antrag des Staatsrates von Zentner in der Ministerialkonferenz vom 21. April 1818 der Verfassung eingefügt „um die Krone gegen jede Erweiterung einer ständischen Einwirkung in die Regierung sicher zu stellen“, mit anderen Worten um einer neuen Dyarchie, einem neuen Dualismus im bayerischen Verfassungsleben vorzubeugen¹⁾. Diese Formel wurde sodann in der Ministerialkonferenz vom 7. Juli 1819 vom nämlichen Staatsmanne näher erläutert²⁾

¹⁾ „Staatsrat und Generaldirektor von Zentner äußerten: Es schien Ihnen nothwendig den Charakter der Monarchie schärfer auszudrücken, damit die königliche Regierung gegen jede Erweiterung einer ständischen Einwirkung in die Regierung sicher gestellt werde. Es möchte demnach oben, wo von dem Könige gesprochen werde, nach dem Beispiele der französischen Verfassung beizusetzen sein: „Der König ist das Oberhaupt des Staats, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den in der gegenwärtigen Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus.“ „Die Person des Königs ist heilig und unverleßlich.“ Alle Mitglieder fanden diese von dem Staatsrathe und Generaldirektor von Zentner gemachte Bemerkung vollkommen begründet und erklärten sich für Aufnahme dieser Bestimmung in Tit. II als § 1. Auf die Erinnerung des Herrn Feldmarschalls, Fürsten von Brede, wie Sie der angegebenen Fassung beigefügt wünschten, daß der König diese Verfassung gegeben habe, indem man sonst glauben könnte, die hierin enthaltenen Bestimmungen wären mit Bewilligung der Stände gemacht worden — fand sich die Versammlung veranlaßt, den neuen § 1 des II. Titels zu fassen, wie folgt: „Der König ist das Oberhaupt des Staats, vereinigt in sich alle Rechte der Staats-Gewalt und übt sie unter den von Ihm gegebenen — in der gegenwärtigen Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus.“ „Seine Person ist heilig und unverleßlich.““ Ministerialkonferenz-Protokolle über die Verfassungsurkunde des Königreiches vom 21. April 1818.

²⁾ „Der Regent vereinigt in unserm Staate die Souveränität ungetheilt in sich, nur hat unser gegenwärtiger Monarch, mit Rücksicht auf die früher be-

und auf den Wiener Ministerialkonferenzen 1819/20 unter seiner Mitwirkung in der Wiener Schlußakte (Artikel 57) zum bundesrechtlichen Dogma erhoben¹⁾. Ob dieses monarchische Prinzip von Frankreich einfach herübergenommen oder in Deutschland von neuem selbständig ausgebildet wurde, galt bisher als eine offene Frage. Eine Einsicht in die Protokolle der mit der Verfassungsberatung betrauten Ministerialkonferenz läßt jedoch hierüber keinen Zweifel zu: der Antrag Zentners nach Aufnahme jener Formel des monarchischen Prinzips in die bayerische Verfassung wurde unter ausdrücklicher Berufung auf das „Beispiel der französischen Verfassung“ gestellt. Vom Standpunkte des monarchischen Prinzips war es folgerichtig, wenn die bayerische Verfassung für die Abänderung wie für die Erläuterung von Verfassungsgeetzen nicht bloß königliche Sanktion sondern auch ausschließlich königliche Initiative forderte „um zu verhindern, daß die Bestimmungen der Verfassung gleich bei der ersten Zusammenberufung der Stände angegriffen und Änderungen gefordert würden“. Dagegen gliedert

ständenen ständischen Verfassungen und die bei ihrer Auflösung erteilten Zusicherungen, sich und seine Nachfolger in der Ausübung einiger Regierungsrechte beschränkt; in dieser Beziehung geschieht in derselben Tit. I § 2 gleich eine Erwähnung einer Stände-Versammlung, nicht als Theilhaberin an der eigentlichen Staats-Gewalt, sondern nur mitwirkend bei der Ausübung einiger Regierungsrechte, welche einen vorzüglichen Einfluß auf das Wohl der Staats-Angehörigen haben. Hierüber drückt sich der § 1 im Tit. II deutlich aus; nachdem allda gesagt wird: „Der König vereinigt in sich alle Rechte der Staats-Gewalt“, folgt gleich: „und übt sie unter den von ihm gegebenen in der gegenwärtigen Verfassungs-Urkunde festgesetzten Bestimmungen aus.“ Die Staatsgewalt ist also nicht getheilt, sondern nur nach den in der Verfassungs-Urkunde festgesetzten Bestimmungen beschränkt.“ Vortrag Zentners über die bisherigen Verhandlungen der Ständeversammlung, gehalten in der Ministerialkonferenz vom 7. Juli 1819.

¹⁾ Artikel 57 der Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820: „Da der Deutsche Bund mit Ausnahme der freien Städte aus souverainen Fürsten besteht, so muß dem hierdurch gegebenen Grundbegriff zufolge die gesamte Staats-Gewalt in dem Oberhaupte des Staates vereinigt bleiben und der Souverain kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden.“

die Verfassung den Monarchen in den Staat ein, macht das Thronfolgerecht und das Regentschaftsrecht zu Verfassungssatzungen. Nach den programmatischen Sätzen Zentners sollte „alles dasjenige vom Familienrechte, was für Land und Leute ein vorzügliches Interesse habe, in die Verfassung, dagegen alles, was die Verhältnisse der Glieder des Hauses unter sich berühre, in ein besonderes Familiengesetz aufgenommen werden. Aber auch das Familiengesetz sollte unter die Garantie der Verfassung gestellt werden“.

Neben der ausschließlichen Gesetzesinitiative der Krone und neben dem Verfassungsseide bildet ein drittes Unterpfand für die Erhaltung der Verfassung die Ministerverantwortlichkeit. Wie in Frankreich und in den beiden anderen süddeutschen Staaten ist auch in Bayern der König unverantwortlich. Wohl aber sind die Minister, in Bayern auch sämtliche Staatsdiener, für die genaue Befolgung der Verfassung verantwortlich. Die Stände sind berechtigt, gegen „einen höheren Staatsbeamten“ wegen vorsätzlicher Verletzung der Staatsverfassung eine förmliche Anklage zu erheben. Während aber die französische Charte die zweite Kammer als Ankläger, die erste Kammer als Gerichtshof bestimmt, verlangt die bayerische Verfassung für die Erhebung der Anklage das Zusammenwirken der beiden Kammern und weist die richterliche Entscheidung dem obersten Gerichtshofe des Königreiches zu. Im übrigen erscheint diese Verfassungsgewähr namentlich vom ständischen Standpunkt aus noch recht lückenhaft. Die Verfassungsbürgschaften waren eben damals entsprechend dem Ursprunge der bayerischen Verfassung mehr auf das Interesse der Krone, auf das monarchische Prinzip zugeschnitten, nicht vom Mißtrauen gegen die Krone, wohl aber noch vom Mißtrauen gegen die Stände bestimmt.

Gleich der Charte und den beiden anderen süddeutschen Verfassungen zählt die bayerische Verfassung nach dem Vorbilde der amerikanischen und der französischen Erklärung der Menschenrechte in einem besonderen Abschnitte die allgemeinen staatsbürgerlichen Rechte auf, eine Art Habeas Corpus Akte, die die politischen Errungenschaften der Ära Montgelas mit den neuen ständischen

Anschanungen verschmelzen sollte. In gleicher Weise werden die den Mediatisirten und dem übrigen Adel zugebilligten Vorrechte verfassungsmäßig gesichert.

Gleich der Charte und den beiden anderen süddeutschen Verfassungen enthält auch die bayerische Verfassung das Zweikammersystem als konservativ beruhigendes und mäßigendes Gegengewicht gegen die politischen Kräfte, die im dritten Stande zum Ausleben drängten. Bezeichnend sind die Worte, mit denen der Staatsrat und Generaldirektor von Krenner seine Zustimmung zum Zweikammersystem begründete: „In früheren Zeiten sei er gegen die Bildung zweier Kammern gewesen; allein die um sich greifende Idee einer Volkssouveränität, die er mit Schrecken entstehen und sich verbreiten sehe, hätte ihn überzeugt, daß, wolle und müßte man eine Ständeversammlung haben, so sei die Abtheilung in zwei Kammern wesentlich und ohne Gefahr nicht zu umgehen.“ Wie Montesquieu, wie die Freiherren vom Stein und von Wangenheim so sahen auch die bayerischen Staatsmänner das Wesen der guten Verfassung in einer wohl abgewogenen Verbindung des monarchischen mit dem aristokratischen und dem demokratischen Elemente. Staatsrat von Zentner hat aber in seinem Vortrage vom 7. Juli 1819 ausdrücklich erklärt, daß damit der bayerische Staat keineswegs „in einen monarchisch-aristokratisch-demokratischen Staat umgeändert“, sondern „in seiner Form ein rein monarchischer Staat geblieben sei“.

Die erste Kammer, die Kammer der Reichsräte, setzt sich zusammen: aus den volljährigen (18 Jahre alten) Prinzen des königlichen Hauses, den obersten Kronbeamten des Königreiches, den Häuptionern der ehemals reichsständischen fürstlichen und gräflichen Familien, den beiden Erzbischöfen, einem vom König ernannten Bischöfe und dem jeweiligen Präsidenten des protestantischen Oberkonsistoriums, ferner aus den durch königliche Gnade zu lebenslänglicher oder zu erblicher Reichsratswürde Berufenen. Der Eintritt in die erste Kammer erfolgt mit erreichter Volljährigkeit: die Stimmberechtigung tritt für die Mitglieder des könig-

lichen Hauses mit dem 21., für die übrigen Reichsräte mit dem 25. Lebensjahre ein.

Von der Kammer der Reichsräte erwartete man wie in Frankreich, wie in Württemberg und Baden eine gewissermaßen erbliche Anhänglichkeit, Sinn für die Erhaltung der bestehenden Ordnung und der Kronrechte. In der That bezeichnete die erste Kammer gleich bei ihrer ersten Tagung als ihre besondere Aufgabe: „dem Drange nach Veränderung und Verbesserung einen Damm zu bauen,“ „dem Wandelbaren Festigkeit, der Beweglichkeit Stetigkeit, den Veränderungsprinzipien das erhaltende Prinzip entgegenzusetzen.“ Die Standesherrn insbesondere hoffte man in Bayern durch einen ehrenvollen Platz in der Ständeverammlung mit dem neuen Staat und dem neuen Herrscherhaus auszuföhnen; schon bei der Mediatisierung war ihnen dieses Versprechen gegeben worden.

Die zweite Kammer, die Kammer der Abgeordneten, setzt sich zusammen: aus je einem Vertreter der drei Landesuniversitäten, aus Vertretern der adeligen Gutsbesitzer mit grundherrlicher Gerichtsbarkeit ($\frac{1}{8}$ der sämtlichen Abgeordneten), aus Vertretern der Geistlichkeit der katholischen und der protestantischen Kirche (ebenfalls $\frac{1}{8}$), aus Vertretern der Städte und Märkte ($\frac{1}{4}$), aus Vertretern der Landeigentümer ohne grundherrliche Gerichtsbarkeit ($\frac{1}{2}$). Die Wählbarkeit ist bedingt durch den Besitz des Staatsbürgerrechtes, die Zugehörigkeit zu einem der drei christlichen Glaubensbekenntnisse, das zurückgelegte dreißigste Lebensjahr und eine gewisse Mindeststeuerleistung; das Mandat dauert sechs Jahre. Jede Klasse wählt in jedem Regierungsbezirke die sie daselbst treffende Zahl von Abgeordneten. Die Abstimmung ist öffentlich und geschieht durch unterschriebene Stimmzettel. Für die Wahlfähigkeit genügt das vollendete 25. Lebensjahr.

Auch die Kammer der Abgeordneten knüpft mit ihrer, wenn gleich überwiegend berufsständischen, Gliederung an die Vergangenheit an, an altständische Erinnerungen. Die Verfassungskommission beschloß ausdrücklich „das System der Repräsentation zu verlassen und jenes der Ständeverammlung durchzuführen“. Im

Anschluß daran machte Staatsrat von Zentner den Vorschlag, das Wort Nationalrepräsentation mit dem Namen Ständeversammlung zu vertauschen. Doch setzte sich diese entsprechend den einleitenden Worten der Verfassungsurkunde „aus allen Klassen der im Staate anfassigen Staatsbürger“ zusammen. Die berufsständische Gliederung entsprach so sehr noch dem Zeitgeiste, daß selbst ein so fortschrittlich gesinnter Mann wie der Abgeordnete Hornthal von der zweiten Kammer äußerte: „Die Zusammensetzung der Kammer ist zweckmäßig angeordnet, hierin ist die Verfassung vollendet.“ Der noch weiter nach links stehende Staatsrechtslehrer Behr urteilte: „Die Zusammensetzung der Kammern ist nach dem Ebenmaß der verschiedenen Staatselemente und befundet eine wahre Meisterschaft.“ In der Tat war das künstlich geformte und übertragene Gebilde vom Jahre 1808 natürlicher, geschichtlicher, heimischer geworden.

Bei der Feststellung des Wirkungskreises war ein Teil der Mitglieder der Verfassungskommission geneigt hinter die Zuständnisse des Verfassungsentwurfes vom Jahre 1814/15 zurückzugehen. Staatsrat von Zentner trat dem entschieden entgegen, weil „sonst die Regierung keine Ständeversammlung, sondern einen allgemeinen Landrat organisieren und sich dem Tadel des Auslandes und des Inlandes aussetzen und der Nation ein Mißtrauen beweisen würde, welches nachteiligere Folgen nach sich ziehen könnte, als wenn die Regierung die Rechte der Stände mit Offenheit und Vertrauen festsetzte“.

Die Befugnisse der Ständeversammlung, wie sie nunmehr festgesetzt wurden, erscheinen im Vergleich zu denen der älteren Landschaft in mancher Hinsicht erweitert oder wenigstens fester bestimmt. Alle direkten Steuern sowie die Einführung neuer indirekter Steuern und die Erhöhung oder Veränderung der bestehenden unterliegen der Zustimmung der Ständeversammlung. Ein Mitglied der Verfassungskommission fand das Steuerbewilligungsrecht gegenüber den indirekten Steuern zu beschränkt, da alle bestehenden indirekten Steuern, sie möchten noch so drückend sein, fortbezahlt werden müßten. Aber selbst Verchenfeld warnte im

Interesse des Staatshaushaltes vor einer weiteren Ausdehnung des ständischen Steuerbewilligungsrechtes; die Stände hätten in dem Petitionsrecht ein auskömmliches Mittel um die Aufhebung oder Abänderung einer bestehenden indirekten Steuer zu erwirken. Die Regierung ist verpflichtet, dem Landtage alle sechs Jahre (Budgetperiode) einen Staatsvoranschlag der Einnahmen wie der Ausgaben (Budget) zur Prüfung vorzulegen. Mit der Vorlage des Staatsvoranschlages sollte der Landtag in den Stand gesetzt werden, den Betrag der für eine Finanzperiode zu bewilligenden Steuer zu bemessen; aber eine Zusicherung, daß der Staatshaushalt in der Form des Gesetzes, also unter Zustimmung des Landtages festzusetzen sei, war damit nicht gegeben. Ebenso schrieb die Verfassungsurkunde vor, daß dem Landtage Rechnungsnachweisungen über die Verwendung der Staatseinnahmen vorzulegen seien, ohne aber zu bestimmen, daß die Entlastung in der Form eines Gesetzes erteilt werden solle. Die Gesamtstaatschuld wird „unter die Gewährleistung des Landtags gestellt“, dessen Zustimmung für neue Staatsschulden wie für den Schuldentilgungsplan erforderlich ist. Er erteilt auch seine Zustimmung zur Veräußerung und anderweitigen Verwendung von Stiftungsgütern wie zur Veräußerung von Staatsdomänen und Staatsrenten. Er hat ferner das Recht der Zustimmung zu allen Gesetzen, soweit sie die Freiheit der Personen und das Eigentum der Staatsangehörigen betreffen; da die Freiheit oder das Eigentum fast immer berührt wird, so war damit der Anteil der Stände an der Gesetzgebung in umfassender Weise anerkannt, wenn auch später über die Auslegung der „Freiheits- und Eigentumsformel“ die Meinungen auseinandergingen. Der Landtag hat endlich das Recht, Wünsche und Anträge und ebenso Beschwerden an den König zu bringen, das Petitions- und Beschwerderecht. Die Mitglieder genießen als persönliche Vorrechte die Immunität (d. h. kein Mitglied kann während der Dauer der Sitzungen ohne Zustimmung seiner Kammer verhaftet werden außer bei Ergreifung auf frischer Tat) und die Unverantwortlichkeit für die Abstimmung.

Die wichtigsten Bestimmungen über die Geschäftsführung der

Ständeversammlung sind: die Ständeversammlung tagt regelmäßig alle drei Jahre; die Sitzungen dauern zwei Monate; die Versammlung wird durch den König oder einen königlichen Bevollmächtigten eröffnet und geschlossen; an der Spitze jeder Kammer steht ein Direktorium, bestehend aus einem ersten und zweiten Präsidenten und zwei Sekretären; die Mitglieder der Kammer wählen sechs Mitglieder, aus denen der König den ersten und zweiten Präsidenten für die Dauer der Sitzung ernennt, sie wählen ferner aus ihrer Mitte die zwei Sekretäre; der Präsident hat den Vorsitz und die Geschäftsleitung; zur Vorberatung der Vorlagen werden Ausschüsse gebildet. Der Geschäftsgang wurde in der X. Verfassungsbeilage so eingehend geregelt, daß der Kammer für eine Selbstbestimmung wenig Spielraum blieb.

Der Verfassungsentwurf vom Jahre 1814/15 hatte neben der allgemeinen Nationalrepräsentation Kreisdeputationen oder Landräte in Aussicht genommen. Aber schon damals waren schwere Bedenken dagegen erhoben worden: „In einem Staate, der aus so vielen fremdartigen kleinen und größeren Gebietsteilen erst kurz zusammengesetzt sei, müsse das erste Absehen der Regierung dahin gehen, aus diesen ehemals verschiedenen Völkern nur ein Volk, nur eine Nation zu bilden; daher es auch nur eine Repräsentation derselben geben sollte.“ Diese Kreisdeputationen wurden jetzt einstimmig verworfen, weil durch Nebenversammlungen von Provinzialständen die Einheit des Staates geschwächt, der Provinzialgeist aber gestärkt würde. Es wurde sogar die Besorgnis laut, auch die Kreisregierungen möchten in diesen Provinzialversammlungen ein Mittel finden um das durchzusetzen, was man auf dem gewöhnlichen Wege verweigern würde.

* * *

Die Verfassung wurde im allgemeinen freudig begrüßt, wenn sich auch mancher im Hinblick auf die Erfahrung mit der Konstitution des Jahres 1808, die „leider nicht die Grenzen der Druckpresse überschritten“, Zurückhaltung auferlegte¹⁾. Sie erfüllte um

¹⁾ Kronprinz Ludwig vermählte am Tage der Verkündigung bei der Münchener Bevölkerung den feinem Temperament und seiner inneren Teilnahme entsprechenden Enthusiasmus.

mit einem Zeitgenossen zu sprechen „das Volk mit dem Stolz der Engländer, daß es keine anderen Steuern und Abgaben bezahle und keinen anderen Gesetzen mehr gehorche, als in die es durch die Wahl der Vertreter seines Standes selbst gewilligt habe“. Ein Mitglied eines mediatisierten fränkischen Grafengeschlechtes machte den Vorschlag, „durch ein weithin ragendes Denkmal an den sonnigen Ufern des Mains dieser Bedeutung sichtbaren Ausdruck zu geben“. Nun galt Bayern den liberalen Männern als das politische Eldorado, selbst dem noch vor wenigen Jahren von der bayerischen Regierung wegen seiner deutschen und freiheitlichen Gesinnung gemäßregelten Anselm von Feuerbach. Der Erlanger Professor Johann Paul Harl¹⁾ begrüßte die Verfassung als die „Morgenröte einer schönen Zukunft“, als „eine bahnbrechende That für ganz Deutschland“, als „einen allgemeinen Freiheitsbrief, wodurch in der bayerischen Geschichte eine neue Periode begründet wurde“. Auch der bekannte juristische Publizist Johann Christoph von Aretin²⁾, früher Vorstand der Münchener Hof- und Staatsbibliothek, jetzt Präsident des Appellationsgerichtes Amberg, wie der nicht minder bekannte, mehr volkswirtschaftlich gerichtete Freiherr Julius von Soden³⁾ spenden der Verfassung viel Lob; ersterer nennt noch in seinem „Baierischen Volksfreund“ (1819—21) die bayerische Verfassung die „gepriesenste und preiswerteste aller deutschen Verfassungen“. Selbst die späteren Führer der Landtagsopposition, der Würzburger Staatsrechtslehrer Wilhelm Joseph Behr⁴⁾ und der Bamberger Bürgermeister F. L. von Hornthal⁵⁾, können

¹⁾ „Über einige der wichtigsten Vorteile und Vorzüge der neuen Verfassungsurkunde des Königreichs Baiern“ 1818.

²⁾ „Gespräch über die Verfassungsurkunde des Königreichs Baiern von Josephilus Timonomos“, 2 Hefte. München 1818.

³⁾ „Über die Verfassungsurkunde des Königreichs Baiern, einige bescheidene Bemerkungen von dem Verfasser der Nationalökonomie.“ Nürnberg 1818.

⁴⁾ „Staatswissenschaftliche Betrachtungen über die Entstehung und Hauptmomente der neuen Verfassungsurkunde des bayerischen Staates.“ Würzburg 1818.

⁵⁾ „Zur Kritik der Verfassungsurkunde des Königreichs Baiern.“ Bamberg 1818.

ihr die Anerkennung nicht versagen, daß sie vielversprechende „Elemente zur Vollendung, die gesündesten Keime zur üppigen Entwicklung in sich trage“. Selbst der Zenerseer Heinrich Luden widmet ihr in seiner Zeitschrift „Nemesis“ warme Begrüßungsworte: „Das Königreich Baiern hat eine Verfassung! Das ist ein großes Beispiel, wichtiger als Alles, was in dieser Rücksicht bisher geschehen ist. Darüber soll jeder redliche Deutsche sich freuen. Jeder soll in dieser Verfassung ein glänzendes Zeichen anerkennen, daß wir nicht umsonst gelitten und gestrebt haben, sondern daß uns der Preis unserer Anstrengung zu Theil werden wird, uns und unsern Kindern . . . Denn dieser König hat nicht nur seinem Volke die sicherste Bürgschaft künftigen Glücks gegeben sondern auch dem ganzen Deutschen Volke ein heiliges Unterpfand des Rechts und der Freyheit.“ Die Verfassung fand auch im Auslande, selbst in Frankreich, der Schweiz und Skandinavien eine freundliche, manchmal fast enthusiastische Aufnahme. Von Metternich und dem Kurfürsten von Hessen wurde sie freilich verurteilt. Auch Graf Maximilian von Montgelas soll sich geäußert haben: „er habe an den Grundsätzen, die sie ausspreche, kein Wohlgefallen und keinen Teil.“

Die Verfassung hatte allerdings ihre Mängel. Schon die von Aretin und Soden, von Behr und Hornthal verfaßten Flugschriften, aber auch zahlreiche andere¹⁾ übten an ihr Kritik: an den während der Regentschaft eintretenden provisorischen Stellenbesetzungen, „die den Beamten ein wahres Zammertal bringen“²⁾, an dem Mangel einer Zivilliste, an den Beschränkungen der Auswanderung, Verehelichung und Ansässigmachung, an der Zensur für die periodischen Schriften politischen und statistischen Inhalts, an dem Ausschlusse der kirchlichen Dissidenten vom Vollbesitze der bürgerlichen und politischen Rechte sowie an der mangelhaften Lösung des Judenproblems, an dem Wider-

1) „Patriotische Wünsche zur Beherzigung der bairischen Ständeversammlung“, 1818; „Über die Ständeversammlung, ihre Zusammensetzung und ihren Wirkungskreis“, München 1819; „Über die Repräsentativmonarchie mit nächster Beziehung auf Baiern“, Bamberg und Würzburg 1819.

2) Die Vorherfage hat sich später nicht erfüllt.

sprache zwischen Religionsedikt und Konkordat, an der fortdauernden Verbindung der Justiz mit der Verwaltung, an dem Mangel der Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Rechtsverfahrens und dem Fehlen von Schwurgerichten, an den Ausnahmen und Befreiungen, von denen der in der Verfassung aufgestellte Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht noch durchbrochen war, an den Standesvorrechten des Adels — dem befreiten Gerichtsstande, der Siegelmäßigkeit, dem Rechte zur Errichtung von Fideikommissen u. a. —, an der grundherrlichen Gerichtsbarkeit, der grundherrlichen Verfassung und dem Lehensverband, an der Zusammensetzung der beiden Kammern und ihrem Wirkungsbereich, an den Verfassungsgarantien bezüglich der Gesetzesinitiative und der Ministerverantwortlichkeit, an der Dauer der Landtagstagungen und der Finanzperioden, an den dreijährigen Zwischenräumen zwischen den einzelnen Tagungen. Auch wurde die Einführung von Landräten nach dem auch sonst wirksamen Vorbilde der Pfalz gefordert. In mancher Flugchrift wurden recht weltfremde Wünsche geäußert, so z. B. die Volksvertretung solle das Recht der Zustimmung bei der Verleihung höherer Staatsstellen sowie des Verdienstordens¹⁾ und anderer Auszeichnungen üben.

Am weitesten ging die Kritik des ehemals herzoglich Bergischen Staatsrates Joseph von Huzzi¹⁾. Er findet die einleitenden Sätze zur Verfassungsurkunde, die „so einfach klingen wie die zehn Gebote“, wirklich schön und groß, im übrigen sieht er das, was die Konstitution vom Jahre 1808 gewährt, in der Verfassung von 1818 vielfach genommen oder verkümmert. Er vermißt bei seinen naturrechtlichen Anschauungen ganz besonders die Aufrichtung eines Staatsvertrages zwischen Monarchie und Volk; „unbestreitbar sei der Satz, daß die Verfassung nur das Resultat des vereinten Willens der Nation und ihrer Repräsentanten und des zeitlichen Monarchen sein könne“. Er tadelt die bevorzugte Stellung der drei öffentlichen Kirchengesellschaften, die allzusehr auf das westfälische Friedensinstrument zugeschnitten sei: auch die Herrenhuter und

¹⁾ „Über die Standpunkte der bayerischen Verfassungsurkunde von 1818 in Beziehung anderer Konstitutionen“, München 1819.

Mennoniten, auch die Befenner der griechisch-orthodoxen Kirche, überhaupt jeder anderen Religion, die nicht gegen Moral und Gesetze der Gesellschaft verstoße und mit dem Staatszwecke des bürgerlichen Vereines sowie mit der sittlichen Ausbildung der Völker verträglich sei, hätte gleichfalls Bürgerrecht zu bekommen. Er nimmt Anstoß an den noch vorhandenen Resten des Feudalismus, an den Vorrechten des Adels, an der Zusammensetzung der Reichsratskammer. Er fragt an, welchen Teil der Nation die königlichen Prinzen, die Kronbeamten und die Erzbischöfe zu vertreten hätten. Wenn die Bundesakte den Adelligen die erste Standschaft zugesichert habe, so folge daraus nicht, daß sie eine eigene Kammer bilden sollten. Auch in der Kammer der Abgeordneten seien Adel und Scholle übermäßig vertreten, dagegen die Industrie, der Handel und ganz besonders der Verstand zu wenig berücksichtigt. Die Zusammensetzung nach Ständen sei verkehrt, Jahrhunderte lang habe man gegen die Stände gekämpft, jetzt lasse man sie wieder auferstehen. Das Vorbild Hazzis ist immer und überall Frankreich. Er wird an Leidenschaftlichkeit womöglich noch überboten von Franz von Spaun 1).

Mit dem Maßstab ihrer Zeit gemessen verdient die Verfassung unsere Anerkennung. Sie verrät Verständnis für die politischen Notwendigkeiten der Zeit. Sie hat ihren nächsten Zweck erfüllt, die von Montgelas begründete Staatseinheit gesichert; „erst mit der Verfassung“, äußerte Anselm von Feuerbach unmittelbar nach ihrer Veröffentlichung, „hat sich unser König Ansbach, Bayreuth, Würzburg und Bamberg u. s. w. erobert.“ „Wenn alles Volk aus den Ländern an der Donau, am Main und Rheine“, sagt ein anderer Zeitgenosse, Johann Adam Seuffert, „unverwandten Blickes hinschaut auf die ehrwürdige Ständeversammlung, wo es keinen Unterschied des Stammes, keine Alt- und Neubaiern gibt und der König mit den Vertretern aller seiner Länder aller Wohl berätet,

1) „Über die Grundverhältnisse des Staates zur Kirche und zur römischen Kurie“, München 1818; „Traum eines Wachenden“, 1819; „Bemerkungen über die wichtigsten Verhandlungen der bayerischen Ständeversammlung“, Heft 1 u. 2, Rln 1819.

wenn so Baiern als Franken und Schwaben und Rheinländer stolz und freudig fühlen, daß sie sich gleicher Rechte, gleicher Freiheit erfreuen können, dann ist aus dem Elemente der gemeinsamen Freiheit das gemeinsame Vaterland im Herzen seiner Länder geboren.“ Die Verfassung war aber auch entwicklungsfähig. Was die Verfassungsurkunde in der Einleitung versprach, hat sie in der Folgezeit erfüllt: „Fortschreiten zum Bessern nach geprüften Erfahrungen.“ Sie ist Ausgangspunkt einer geordneten staatsrechtlichen Entwicklung, eines maßvollen Verfassungslebens geworden, das allerdings während des folgenden Jahrhunderts vielfach den Weg nahm, den die zeitgenössische Kritik ihm gewiesen.

IV.

Der erste bayerische Landtag und der angebliche Plan eines Staatsstreiches.

Am 4. Februar 1819 eröffnete König Maximilian I., umgeben von dem Kronprinzen Ludwig, dem Prinzen Karl und den höchsten Hof- und Staatsbeamten, den ersten bayerischen Landtag mit sehr bemerkenswerten Worten über die Eigenschaften und den Beruf eines Mitgliedes der Ständeversammlung: „Ich genieße heute den erhebenden Moment in der Mitte von Ständen zu sein, welche das freie Wort meines festen Entschlusses hervorgerufen und eine vertrauensvolle Ernennung und Wahl um meinen Thron gestellt hat: Männer von edlen Stämmen, von Verdiensten im Geschäfte, von klarer Einsicht, mit besonnener Freimütigkeit, gleich wachsam für die Heiligkeit des Thrones wie für die Sicherheit der Hütte, vertraut mit den Wünschen ihres Bezirkes und ihres Standes, frei von jenem verderblichen Geiste, welcher sich von dem Interesse des Ganzen lossagt, aber durchdrungen von dem hohen Verufe, in den wichtigen Angelegenheiten des Vaterlandes redliche und unbefangene Gehilfen der Regierung zu sein und endlich gewissenhaft ehrend die durch die Verfassung bezeichneten Grenzen ihres Wirkens. Nach diesem Bilde habe ich in einer Versammlung der Stände eine Stütze des Thrones und eine Wohlthat der Nation erkannt. Es ist nunmehr an Ihnen, Stände von Bayern, diesem Bilde seine lebendige Erscheinung zu geben. Vergessen Sie nicht, daß die Entwicklung der zarten Pflanze zu einem kräftigen Stamme

und zu edlen Früchten der Pflege und zugleich der Zeit angehört.“

In der That war die Ständeversammlung vom besten Willen befeelt. Aber gerade der Übereifer in Verbindung mit menschlichen Schwächen und mit dem Mangel an parlamentarischer Erfahrung, vielleicht auch eine unbewusste Nachwirkung der altständischen dualistischen Staatsauffassung verleiteten einzelne Mitglieder der Kammer der Abgeordneten sehr bald zu politischen Mißgriffen: zu unflugen Deklamationen über die Grenzgebiete der Zuständigkeiten des Landtags, zu Angriffen auf die Reichsratskammer, zu verfassungswidrigen Anträgen auf die Beeidigung der Armee für die Verfassung, auf den Erlaß einer Zensurordnung, auf den Ausschluß der Minister von den geheimen Sitzungen der Kammer. Der feste Boden zwischen erster und zweiter Kammer, zwischen Regierung und Volk war eben noch nicht gefunden. Ebenso eindringlich als zutreffend warnte eine der zahlreichen Flugschriften, die der erste bayerische Landtag hervorrief: „Zwei Klippen sind gefährlich für den Abgeordneten: entweder das Bestreben nichts zu sein oder alles zu sein. Das eine erregt den Unwillen des Volkes, das andere den des Königs. Eintracht tut not zwischen Fürst und Volk; dann erst können die Stände hoffen ihre Wünsche zu durchsetzen.“

Von der österreichischen Regierung, die den Verhandlungen mit gespannter Aufmerksamkeit folgte, wurden durch Vermittlung des damaligen bayerischen Gesandten am Wiener Hofe, des offenbar reaktionär gesinnten Freiherrn von Stainlein, die Besorgnisse noch gesteigert. Im Auftrage des Leiters der österreichischen Politik, des Fürsten von Metternich, schrieb der Hofrat Friedrich von Gentz „Besondere Bemerkungen über die ersten Vorgänge in der bayerischen Ständeversammlung“, die durch den bayerischen Gesandten am Wiener Hofe übersandt wurden. Sie verurteilten aufs schärfste das Verhalten der bayerischen Abgeordneten und mittelbar das der bayerischen Regierung. Sie enthielten selbst versteckte Drohungen; „das schlimmste bei der Sache sei, daß allen diesen gefährvollen Verirrungen bisher wenig oder gar kein Widerstand geleistet wurde; die zur besseren Belehrung des Volkes öffentlich bekannt gemachten

Sitzungsprotokolle seien auf jeder Seite voll von verwegenen und ausschweifenden Äußerungen und nirgends ein kräftiges Wort, das dem Unwesen Schranken setze“. Und diese Denkschrift des Hofrates von Genz bezeichnete Metternich gegenüber dem bayerischen Gesandten als einen „sehr richtigen Blick in die Zukunft“, aus der Feder eines Mannes, der den Gang der französischen Revolution von den ersten Anfängen an richtig erkannt habe.

Der Eindruck einerseits der Vorgänge auf dem bayerischen Landtag, anderseits der versteckten Drohungen der österreichischen Regierung wurde verstärkt durch gleichzeitige Ereignisse außerhalb Bayerns, durch die Volksbewegung in Württemberg und Baden, ganz besonders aber durch das Attentat des Studenten Sand aus Wunsiedel, der eine Zeitlang an der Erlanger Universität studiert hatte, auf den russischen Staatsrat Kozebue. Diese Vorgänge machten selbst liberale Männer bedenklich, sie wirkten um so mehr auf den konservativ gerichteten Minister des Äußern Grafen Alois von Rechberg: er bangte nicht bloß vor der Revolution sondern auch vor den deutschen Regierungen, er besorgte vielleicht selbst eine militärische Intervention des Bundes.

Im Anschluß an diese Vorgänge hat Treitschke in seiner Geschichte Deutschlands im 19. Jahrhundert die sensationelle Mitteilung gemacht: bereits im Frühjahr 1819, während der ersten Tagung der bayerischen Ständeversammlung, habe sich der König von Bayern und sein Ministerium mit dem Plane getragen, die Verfassung wieder aufzuheben, und habe sich hiefür der Unterstützung des Königs Friedrich Wilhelm III. von Preußen zu versichern gesucht. Indem der Preußenkönig die Zumutung ablehnte, sei er der Retter der bayerischen Verfassung geworden. Treitschke berief sich auf die amtliche Korrespondenz zwischen der preußischen Gesandtschaft am Münchener Hofe und der preußischen Regierung.

In der Tat berichtete, wie ein Einblick in die Gesandtschaftsakten des Berliner Staatsarchivs lehrt, der preußische Gesandte von Zastrow am 21. März, acht Tage nach der Ermordung des Staatsrates von Kozebue aus München: „Seine Majestät der König haben Sich mit Ihrem Ministerium darüber berathen, ob, wenn in

der bisherigen Art fortgefahren würde und nichts Gutes bezweckt werden könnte, es nicht besser sey, bevor das Übel weiter um sich griffe, die ganze Konstitution wiederum aufzuheben und öffentlich zu erklären, daß Allerhöchstdieselben sich hiezu genöthigt gefunden, da Sie die Überzeugung gewonnen hätten, daß durch das bisherige Benehmen der Abgeordneten der erzielte wohlthätige Zweck nicht erreicht werden könnte. Der Minister Graf von Rechberg hat mir dieses im engsten Vertrauen mitgetheilt und dabey geäußert, daß Seiner Majestät dem Könige sehr angenehm und beruhigend seyn würde, wenn Allerhöchstderelbe von den diesfälligen Ansichten und Meinungen anderer und größerer Staaten von Deutschland, die noch keine Konstitution eingeführt haben, unter der Hand unterrichtet werden könnte um auf ihren Beitritt rechnen zu dürfen, wenn Seine Majestät sich in dem unangenehmen Falle befinden sollten, einen Schritt zu thun, der gegen den XIII. Artikel der Bundesacte liefe. Der König und sein Ministerium sind der Meinung, daß es besser sey diesen Schritt zurückzuthun, ehe das Übel und der Geist der Widerspenstigkeit, welcher leicht noch mehr ausarten könnte, weiter um sich gegriffen habe und in den größeren Staaten Deutschlands in Ansehung der ständischen Verfassung noch nichts bestimmtes unternommen worden. Der Minister von Rechberg hat daher gegen mich den Wunsch geäußert, daß Euerer Königliche Majestät geruhen möchten mir durch Allerhöchstero Kabinets-Ministerium vertraulich mittheilen lassen zu wollen, was Seine Majestät der König von Allerhöchstdenenselben zu erwarten haben dürfte, wenn Sie sich in der unangenehmen Nothwendigkeit befinden sollten den erwähnten Gewaltschritt zu thun?“

Soweit überhaupt Zweifel an dieser Mitteilung geäußert worden sind, hat man zu einseitig gefragt: wird der Bericht Zastrows durch andere Zeugnisse bestätigt oder nicht? Statt die einfachste und nächstliegende Frage zu stellen: haben wirklich im März 1819 solche oder ähnliche Erwägungen im Schoße der bayerischen Regierung stattgefunden und sind Protokolle hierüber vorhanden?

Durch eine Entschließung vom 29. Mai 1818 hatte der König der mit der Ausarbeitung der bayerischen Verfassung betrauten

Ministerialkonferenz auch den Vollzug der Verfassungsurkunde und der damit verbundenen Dekrete bis zum Schlusse des ersten Landtages übertragen. An der Hand der Protokolle der Ministerialkonferenz aus dem Frühjahr 1819 bin ich in der Lage folgendes festzustellen: In der That hat König Maximilian I. am 13. März 1819 befohlen, daß vom bayerischen Staatsministerium geprüft werde, ob der bisherige Gang der Verhandlungen in der Kammer der Abgeordneten eine solche Tendenz zur Überschreitung ihres Wirkungskreises verraten oder solche verfassungswidrige Beschlüsse gezeitigt habe, daß ein Einschreiten gegen die Kammer geboten sei. Die Ministerialkonferenz hat sich noch im nämlichen Monate mit diesem Gegenstand auch wirklich beschäftigt. Die einzige Maßnahme aber, die hier gegen die Kammer der Abgeordneten zur Sprache kam, war nicht eine Aufhebung der Verfassung, sondern lediglich eine Rüge der Kammer. Meinungsverschiedenheit bestand nur darüber, ob diese Rüge während des Landtages oder am Schlusse des Landtages erteilt werden solle. Entsprechend den Anträgen der beiden Referenten, der Generaldirektoren von der Becke und Zentner, entschied sich die Ministerialkonferenz einstimmig für die Erteilung der Rüge am Schlusse des Landtages. Selbst Rechberg sah sich um nicht isoliert zu werden genötigt dem Antrage beizupflichten, freilich mit dem für ihn bezeichnenden Zusätze: „er müsse bedauern, daß nicht gleich im Anfange bei der ersten Überschreitung der Verfassung die Zurechtweisung mit Ernst und Festigkeit geschehen, indem nun und bis zum Schluß durch fortgesetzte Präjudizien ein neues inneres Staatsrecht sich bilde.“

Der vielberufene Plan eines Staatsstreiches im Frühjahr 1819 ist demnach aus der bayerischen Geschichte zu löschen. Hat Bastrow die Äußerung Rechbergs richtig wiedergegeben, so hat Rechberg das, was sein persönlicher Wunsch war, die Aufhebung der Verfassung, dem Gesamtministerium zugeschoben — mit der Absicht, mit dieser Mitteilung zunächst auf die preußische Regierung zu wirken und dann mit deren Hilfe auch das bayerische Ministerium seinem Wunsche dienstbar zu machen.

Daß Rechberg einer solchen Handlungsweise fähig war, da-

für spricht der erwähnte Bericht Zastrows selbst. Darnach hatte Zastrow in jener Unterredung mit Rechberg auch die bekannte bayerische Flugschrift „Bemerkungen über die wichtigsten Verhandlungen der bayerischen Ständeversammlung“ von Franz von Spaun (Köln 1819) berührt und Maßregelung dieses Publizisten gefordert, der offenbar revolutionäre Grundätze predige, dem gegenüber kein deutscher Staat gleichgültig bleiben könne. Darauf erwiderte ihm der Minister wörtlich: „Ihm könnte nichts angenehmer sein, als daß der Gesandte die Sache in Anregung brächte, und er wünschte nichts mehr, als daß er ihm darüber eine Note übergeben möchte um davon gegen den König von Bayern und die übrigen Minister Gebrauch zu machen.“

Daß Rechberg einer solchen Handlungsweise fähig war, dafür spricht auch das, was ich an anderer Stelle über seinen Charakter sowie über sein Verhalten in der Verfassungsfrage vor, während und nach den Karlsbader Ministerkonferenzen mitgeteilt habe. Ich habe dort nachgewiesen, daß schon vor der denkwürdigen Unterredung des Fürsten Metternich mit dem Preußenkönige Friedrich Wilhelm III. das Programm für die Karlsbader Beschlüsse in München vereinbart worden ist. Auf diesen Münchener Konferenzen im Juli 1819 einigten sich Metternich und Rechberg über weitgehende Maßnahmen nicht bloß gegen die Universitäten und gegen die Presse sondern auch gegen die Verfassungen und die Landtage der Einzelstaaten und damit über eine Berichtigung des Artikels XIII der Wiener Bundesakte. Unmittelbar nach diesen Konferenzen schrieb Rechberg an den ihm gesinnungsverwandten bayerischen Gesandten am Wiener Hofe von Stainlein: „Es ist zwar gelungen die Ständeversammlung dieses Jahres auf eine ruhige Art zum Ende zu bringen; dies ist jedoch nicht so fast der Regierung als mehr noch der Vorsicht und Klugheit einiger Führer der Versammlung zuzuschreiben, welche wohl eingesehen haben, daß, wenn es nicht diesmal in guter Art zum Ende käme, die allgemeine Sache der Repräsentation verdorben werden würde. Wenn in Karlsbad die Rede von diesem Gegenstande und von ständischer Repräsentation überhaupt sein sollte, so kann der Gesandte im all-

gemeinen den Grundsatz aussprechen, daß Seine Majestät der Meinung sei, daß, sobald es sich um Erhaltung der Ruhe in Deutschland und in seinen Einzelstaaten handle, jede einzelne Bestimmung, wäre sie auch verfassungsmäßig, den Beschlüssen der Bundesversammlung und der Bundesakte untergeordnet sein und bleiben müsse.“

In Übereinstimmung mit den Münchener Pункtionen war Graf Rechberg auf den nun folgenden Karlsbader Ministerkonferenzen zu einer Berichtigung des Artikels XIII der Wiener Bundesakte bereit, weil „die Demagogen vorzüglich die landständischen Verhältnisse zum Umsturz der bestehenden Regierungen benützen“ oder, wie er sich ein andermal ausdrückt, „alles Unheil von den Verfassungen stamme“. In seinen Berichten aus Karlsbad suchte Graf Rechberg den König und die Minister auch jetzt mit dem Schreckgespenst einer drohenden Intervention des Bundes für eine Verfassungsänderung zu gewinnen: „Es sei lebhaft die Frage entstanden, ob Bundesstaaten in ihrem Innern Verhältnisse einführen dürfen, die dem ganzen Bunde gefährlich werden könnten, und man habe unverhohlen erklärt, daß man sich mit republikanischen Formen nicht in einem Bunde befinden könne. Die bayerische Versammlung sei zwar mit Anstand auseinandergegangen, allein der Glaube an die sogenannte Volkssouveränität hätte durch die bei ihr eingeführte Öffentlichkeit der Verhandlungen kräftige Nahrung erhalten. Die verwegenen Deklamationen einiger unvorsichtiger Redner, denen das Ausland mit mehr Aufmerksamkeit folgte als die eigene Regierung, hätten die Besorgnis der anderen Bundesstaaten vermehrt, indem man das monarchische Prinzip des Bundes angegriffen und die Haltbarkeit des in Deutschland bestehenden Staatenverbandes in öffentliche Zweifel ziehen sah.“

Es war nicht Rechbergs Verdienst, wenn die Beratung über diesen Gegenstand auf die Wiener Ministerkonferenzen vertagt wurde. Weil man diese Gesinnung Rechbergs kannte und damit die Gefahr, die von ihm für die Verfassung drohte, wurde nicht Rechberg, sondern Staatsrat von Zentner zu den Wiener Ministerkonferenzen entsendet und ihm in der höchst lesenswerten In-

struktion im bewußten Gegensatze zu den Neigungen Rechbergs die hündigste Weisung zur Sicherung der bayerischen Verfassung gegeben: „Wir haben am 26. Mai 1818 aus freiem Entschluß unserem treuen Volk eine Verfassung gegeben, in welcher eine landständische Versammlung als wesentlicher Bestandteil aufgenommen ist. Diese Verfassung ist bekanntlich beschworen, eingeführt und ins Leben getreten und wir haben erst neuerlich unseren festen Entschluß kundgegeben dieselbe aufrecht zu erhalten. Hiernach kann die von dem Bundestagsgesandten des kaiserlich österreichischen Hofes aufgestellte Erläuterung des Artikels XIII der Bundesakte auf Bayern keine Anwendung mehr finden und wir werden diesfalls eine weitere Erklärung am Bundestag nicht mehr abzugeben haben. Wo jedoch in Wien dergleichen Erörterungen stattfinden mögen, können wir niemanden mit größerer Beruhigung als unserem Staatsrate von Zentner die Sorge überlassen, die besonders unter seiner rühmlichen Mitwirkung zustande gekommene und von unseren Untertanen mit lautem und allgemeinem Dank aufgenommene Verfassung als vollkommen übereinstimmend mit dem Sinne und der ursprünglichen Bedeutung des erwähnten Artikels XIII, als begründet in den früheren Konstitutionen und der Geschichte unserer Staaten, als keineswegs beeinträchtigend für das monarchische Prinzip darzustellen und zu entwickeln, wobei derselbe rücksichtlich der bei einzelnen Mitgliedern der ersten Ständeversammlung etwa wahrgenommenen Übergriffe und gefährlichen Bestrebungen auf deren ernste Rüge in dem von uns gegebenen Landtagsabschied hinzuweisen und unseren festen Willen zu erklären hat, jedem ferneren Mißbrauch von dieser Seite mit allen in der Verfassung selbst begründeten Mitteln nachdrücklich entgegenzuwirken.“

Die Ergebnisse des ersten Landtags konnten bei der gespannten Stimmung zwischen der Kammer der Abgeordneten und der Regierung nicht ergiebig sein. Das Wertvollste für die Gegenwart war das erste Finanzgesetz, die Feststellung der Staatseinnahmen, Staatsausgaben und Staatsschulden für die Finanzperiode 1819—25; zum erstenmal seit langen Jahren wurden

Einnahmen und Ausgaben in ein Gleichgewicht gebracht. Das Wertvollste für eine fernere Zukunft war die erste ständische Anregung des Reformprogramms auf dem Gebiete des Gerichtswesens: Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Zivil- und Strafrechtspflege, Einführung von Schwurgerichten, Trennung der Justiz von der Verwaltung.

Der Landtag des Jahres 1822 stand unter dem Zeichen der Abspannung und Ermattung. Das wichtigste Gesetz, das während der vier Monate dauernden Tagung zustande kam, war das vom Staatsrat von Gönner ausgearbeitete vortreffliche Hypothekengesetz vom 1. Juni 1822.

Noch weniger befriedigte der Landtag des Jahres 1825. Die neue Geschäftsordnung für die Kammer der Abgeordneten atmete mit ihren Beschränkungen der Gesetzesinitiative und der Öffentlichkeit der Verhandlungen den Geist der Reaktion. Das Gesetz über Heimat, Ansässigmachung und Verhehlchung brachte nicht die von der fortschrittlichen Partei erhofften Erleichterungen. Mit der Vorlage eines Landratsgesetzes kam die Regierung zwar den Wünschen der zweiten Kammer entgegen, das Gesetz scheiterte aber an dem Widerstande der Reichsratskammer. Die erwarteten, schon in der Verfassungsurkunde verheißenen Zivil- und Strafgesetzbücher auf der Grundlage der Öffentlichkeit und Mündlichkeit sowie der Trennung der Justiz von der Verwaltung wurden nicht mehr vorgelegt.

Die damals in ganz Europa tätige Reaktion warf auch nach Bayern ihre Schatten, begann auch über König Maximilian I. und sein Land Macht zu gewinnen. Die Niederschriften des Ministerrates, der auf Grund der königlichen Instruktion vom Jahre 1821 „zur Begründung des angenommenen Regierungssystems und zur Befestigung der Einheit der Exekutivgewalt“ eingerichtet worden war, zeigen je länger je unverkennbarer den Niederschlag dieser Stimmung.

V.

König Ludwig I. und das bayerische Verfassungsleben.

Umso größer waren die Erwartungen, mit denen der Regierungsantritt König Ludwigs I. begrüßt wurde. Auf ihn bauten die Freunde eines maßvollen Verfassungslebens, die in den letzten Regierungsjahren des Vaters für die politische Freiheit gebangt hatten. Auf ihn hofften selbst die Freunde einer demokratischen Weiterbildung der Verfassung, die unter Ausschaltung der Reichsratskammer nach Einführung des Einkammersystems strebten.

Ludwig I. hatte sich als Kronprinz namentlich bei den Verfassungsberatungen des Jahres 1814/15 wesentliche Verdienste erworben, wiewohl er sich schon damals keineswegs verhehlte, daß er sich mit der Verfassung „große, vielleicht unüberwindliche Hindernisse in den Weg legte, manche lebhafteste Lieblingsneigung auszuführen“; er hatte den Verfassungsentwurf vom Januar 1815 einer überraschend freimütigen Kritik unterzogen. Geringer war seine unmittelbare Mitarbeit an den Verfassungsberatungen des Jahres 1818 gewesen. Umso wirksamer hatte er sich um den Schutz der bayerischen Verfassung gegenüber den Gefahren bemüht, die ihr in der Zeit der Karlsbader und Wiener Ministerkonferenzen von außen her drohten. „Sie haben“, schrieb er am 1. Oktober 1819 aus Würzburg an seinen Vater, „Bayern das wohlthätige Geschenk einer Verfassung für alle Zeit gegeben und wir haben sie be-

schworen, wovon uns niemand entbinden kann. Seine Verfassung halten ist nicht herabwürdigend, wohl aber sich von anderen Mächten Gesetze vorschreiben zu lassen.“ Er schickte eine Abschrift dieses Briefes, mit dem er nach einem Ausspruche des Hofbibliothekars Lichtenthaler allein schon einen Platz in der Walhalla verdient hätte, sowohl an den Finanzminister von Lerchenfeld wie an den Feldmarschall von Brede. Er reiste von Würzburg nach München, bestärkte Lerchenfeld und den Freiherrn von Zentner, bekehrte Brede, der durch den Fürsten von Metternich und den Grafen Mojs von Rechberg gegen die Verfassung eingenommen worden war, wirkte durch Brede auf seinen Vater ein und erreichte trotz der Gegenarbeit der Staatsminister von Rechberg und von Thürheim, trotz des Mißtrauens, das ihm anfänglich auch der Vater entgegenbrachte, daß die Karlsbader Beschlüsse am 15. Oktober der Beratung durch die Ministerialkonferenz unterstellt wurden. Es wirkt geradezu ergreifend, in jenen kritischen Oktobertagen seinen Tag und Nacht fortgesetzten Bemühungen um die Erhaltung der Verfassung zu folgen. Ihm war es zu danken, wenn die Karlsbader Beschlüsse im Jahre 1819 gemäß dem Beschlusse der Ministerialkonferenz nur mit dem Vorbehalte: „soferne sie der Souveränität, der Verfassung und den bestehenden Gesetzen nicht entgegenstünden“, verkündet und 1824 nur mit der gleichen Einschränkung erneuert wurden.

Kronprinz Ludwig war eines der wenigen Mitglieder der Reichsratskammer, die schon auf den ersten Tagungen der Ständeversammlung für zeitgemäße Fortbildung der bayerischen Verfassung stimmten: für die Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Rechtspflege, für die Trennung der Justiz von der Verwaltung, für die Einführung von Kreisvertretungen. Er wollte diesen die gleichen Rechte zugestanden wissen wie im bayerischen Rheinkreise. „Bereits vor einigen Tagen“, schrieb er am 21. Dezember 1821 an den Finanzminister Freiherrn von Lerchenfeld, „hatte Ich, unangenehm Mich überraschend, erfahren, daß Wir bloß zu vernehmende Landräte bekommen würden; solche wünsche Ich nicht, sondern die des Rheinkreises . . . In der von Mir gelesen werden-

den, Teilnahme erregenden Bairischen Wochenchrift sah Ich des rheinischen Landrates Äußerung beim Schlusse seiner jüngsten Sitzung; küssen hätte Ich die Männer mögen, so gefiel Mir fast alles, was sie sprachen."

Die stillen wie die öffentlichen Kundgebungen des Kronprinzen in diesen Jahren berechtigten zu dem Glauben, daß er in den volkstümlichen Kräften, die Einlaß begehrten in Staat, Gemeinde und Gericht, nicht staatauflösende, sondern staatsverbindende Mächte schaute, wenn auch manchmal mit einem romantischen Einschlag, der sich in der rauhen Luft des politischen Lebens nicht wetterfest genug erwies.

„Herrlich über freies Volk zu walten,
Nicht nach Willkür schrankenlos zu schalten,
Sondern in den Schranken, die bestehn,
In dem Edelen sein Volk erhöhn!“

Gleich die ersten Regierungsmaßnahmen des Königs Ludwig I. schienen die auf ihn gesetzten Hoffnungen zu rechtfertigen. Er entließ den Minister, der seit Jahren allen rückschrittlichen Bestrebungen Vorschub geleistet hatte, den Grafen Alois von Rechberg. Er übertrug das für das Verfassungsleben so wichtige Staatsministerium des Innern zugleich mit dem der Finanzen einem der Führer der liberalen Opposition auf den letzten Landtagen, dem Grafen von Armanzperg. Er befreite durch einen königlichen Erlaß vom 24. November 1825 die periodische Presse auf dem Gebiete der inneren Politik von der Zensur und schuf damit eine der ersten Vorbedingungen für eine freie politische Aussprache. Fortschrittlich klang auch die Thronrede, mit der er am 17. November 1827 den ersten Landtag eröffnete: „Nicht von Mängeln frei ist Unsere Verfassung . . . Weise gibt Uns die Verfassung selbst die Wege zur Verbesserung an. Viel Gutes ist bereits auf den früheren Landtagen geschehen, Vieles bleibt noch zu tun.“ Er suchte politischen Liberalismus mit geschichtlicher, insbesondere kirchlicher Restauration zu paaren. Das schien ihm umso vereinbarer, als der damalige Liberalismus vieles von dem Geiste des

Jahres 1789, aus dem er geboren war, abgestreift hatte, auch die feindliche Stimmung gegen das geschichtlich Gewordene. Zumal in Bayern, wo man mehr sachlich und nüchtern als theoretisch und leidenschaftlich gerichtet war. Nicht weniger als 25 Gesetzesentwürfe wurden der Ständeversammlung vorgelegt, die meisten im Sinne eines gemäßigten Fortschritts. Der fortschrittliche Geist der Regierung regte — das ist für diesen Landtag im Gegensatz zu den späteren kennzeichnend — die Bildung einer konservativen Opposition an.

Wenig bedeutsam war das Verfassungsgesetz über die Bildung der Kammer der Reichsräte vom 8. März 1828, das das Zahlenverhältnis zwischen den erblichen und den lebenslänglichen Reichsräten durch Einreihung der geistlichen Mitglieder in die Klasse der ersteren abänderte. Ein anderes Gesetz vom gleichen Tage, das eine Bestimmung der Verfassungsurkunde über das Staatsgut erläuterte, bedeutete nur eine im Grunde selbstverständliche Ausnahme der aus dem Privatvermögen des Königs erworbenen Kunstgegenstände von jenen Sammlungen, die nach der Verfassungsurkunde zum unveräußerlichen Staatsgute gehören sollten. Einschneidender war das Landratsgesetz, das nach dem Vorbilde der pfälzischen Landräte neben die Ständeversammlung die längst begehrten Vertretungen der Kreise setzte und damit für das junge Verfassungsleben einen wertvollen Unterbau schuf. An die Stelle des langjährigen Steuerprovisoriums trat das heißersehnte Steuerdefinitivum auf der Grundlage des Ertragssteuersystems. Die Gesetzesentwürfe auf dem Gebiete der Rechtspflege kamen dagegen ebensowenig zur Beratung wie die auf dem Gebiete der Landeskultur und der Grundentlastung. Die Vorlagen waren vielfach von Anfang an zu wenig ausgereift. Auch wenn man an den Landtag 1827/28 nicht die Anforderungen stellte, wie sie in einer zeitgenössischen Schrift des früheren Staatsrechtslehrers, nunmehrigen ersten Bürgermeisters von Würzburg Dr. Wilhelm Joseph Behr erhoben wurden: man war doch berechtigt von dem Ergebnisse der langen Tagung nicht ganz befriedigt zu sein. König und Volk waren enttäuscht. Das konnte

verhängnisvoll werden, umsomehr als die übermäßige Dauer des Landtages den König ermüdet hatte.

Noch lag Ludwig I. allerdings eine Änderung des Regierungssystems ferne. Noch am 14. September 1828 schrieb er an den neuen Minister des Innern, Eduard von Schenk: „Auch nicht wäñnen soll die (konservative) Opposition des letzten Landtags, daß sie Mich zum Ministerwechsel gebracht, daß die Grundsätze der Staatsregierung nach ihrem Sinne sich geändert.“

Die Freigabe der inneren Politik durch die Zensur förderte indes eine Reihe minderwertiger Preßerzeugnisse zu Tage: manche von den landfremden Journalisten wie der Jude Saphir wurden eine öffentliche Landplage. Ihr frivoles Treiben weckte wie bei der hohen Beamtenschaft so auch bei dem feinsühligen und empfindsamen Könige Zweifel an der Pressefreiheit und, da die beteiligten Blätter durchwegs liberal zu sein vorgaben, auch am Liberalismus. Das geringe Verständnis selbst gemäßigter liberaler Blätter für die Einrichtungen und Gebräuche der vom Könige hochverehrten katholischen Kirche, die Neigung des radikalen Liberalismus zu ausschweifenden Wünschen nach Umgestaltung der Verfassung verschärften die Bedenken.

Die Pariser Julirevolution vom Jahre 1830 und ihre Folgeerscheinungen, die revolutionären Erhebungen in Belgien, in Polen, in Italien sowie in Braunschweig, Kurhessen und Sachsen, nahmen dem Könige die Freude am Verfassungsleben: seine romantische Auffassung von Königswürde und Volkstreue sträubte sich gegen die Revolution. Er fürchtete, daß durch den Sieg der Revolution in Frankreich der Radikalismus auch in Bayern gestärkt und die Regierung gelähmt würde. „Mich ergreift“, schreibt er einmal, „die Sache aufs unerfreulichste, meine Nerven leiden darunter.“

Mit der Julirevolution lenkte Frankreich von dem monarchischen Prinzip der Charte in die Bahn der Volkssouveränität ein. Diese neue Verfassungstheorie, daß der König nur herrsche, nicht regiere, die auf dem Wege über Belgien ihren Eroberungszug durch Europa antrat, bedeutete für einen Ludwig I. die Ent-

wurzelung der Monarchie. „Sollte eine Kopierung der französischen Kammerereignisse versucht werden“, äußerte er später einmal, „so wird man seinen Mann an Mir finden. Das lasse sich jeder gesagt sein. Mein Thron steht nicht auf Barrikaden, nicht auf dem Volkssouveränitätsprinzip, sondern auf dem monarchischen.“

Die Erfahrungen mit der französischen Presse, die Verherrlichung des Umsturzes durch die Presse des eigenen Landes, der Rückfall eines Theiles wenigstens des politischen Liberalismus in die Geistesrichtung des Jahres 1789 machten seinen ohnehin erschütterten Glauben an die Presse und den Liberalismus, aber auch an den konstitutionellen Traum seiner Kronprinzenjahre vollends irre. Die „Deutsche Tribüne“ traf den Kern, wenn sie später schrieb: „Bayern hat aufgehört liberal zu sein, seitdem in Frankreich Regierung und Volk sich zum entschiedenen Liberalismus bekennen.“ Schon am 24. September 1830 schrieb der König an den Bundestagsgesandten Grafen von Lerchenfeld: „Der Verfassung nicht entgegen, sondern sogar von ihr vorgeschrieben ist die Zensur aller periodischen Schriften politischen Inhalts, demnach auch der inneren Politik, die Ich seither aus Irrtum frei gab und nur die äußere unter Zensur hielt.“ Schon damals war Ludwig I. entschlossen die periodische Presse auf dem Gebiete der inneren Politik wieder der Zensur zu unterstellen.

Vom Bundestag und dem Vertreter Bayerns in Frankfurt wurde der König in seiner inneren Abkehr vom Liberalismus bekräftigt. Am 24. September berichtete Lerchenfeld über weitgehende Anträge der Frankfurter Präsidialgesandtschaft zur Sicherung der inneren Ruhe Deutschlands: sämtliche Bundesregierungen sollten, auch ohne besonderen Beschluß der Bundesversammlung, zu wechselseitiger Hilfeleistung verpflichtet sein; der Deutsche Bundestag sollte ermächtigt werden alle den Einzelregierungen durch die Revolution abgerungenen Zugeständnisse für null und nichtig zu erklären.

Am 28. September beauftragte der König das Ministerium in Beratung zu treten, welche Maßregeln zu ergreifen seien um dem Ausbruche von Unruhen vorzubeugen. Der Ministerrat, ins=

besondere auch der Minister des Innern Eduard von Schenk, suchten zu beschwichtigen: bisher seien nur in einigen größeren Städten Wahrnehmungen gemacht worden, die zur Vorsicht mahnen könnten; wenn man die von den Kreisregierungen und den Außenämtern berichteten Wetterzeichen mit Ruhe und Unbefangenheit prüfe, könne keine erhebliche Besorgnis geschöpft werden. Staatsminister Graf von Armanzperg rührte um den König gegen die vom Bundestage vorgeschlagenen Maßregeln einzunehmen an dessen empfindlichste Stelle, sein Souveränitätsgefühl: „Vor solchen Maßnahmen möge der Himmel die deutschen Souveräne bewahren! Das wäre ebenjoviel, als ob die deutsche Bundesgewalt auf die Bundestagsgesandtschaften übertragen würde um alle deutschen Souveräne zu mediatisieren oder unter Kuratel zu stellen.“ Der Justizminister von Zentner aber führte aus: gerade die konstitutionellen deutschen Staaten hätten sich bis jetzt — einige unbedeutende Bewegungen abgesehen — von der Revolution frei gehalten, besonders genieße Bayern diesseits wie jenseits des Rheins einer ungetrübten Ruhe. „Dieses Land habe aber auch unter seinen beiden letzten Regierungen am richtigsten den Geist der Zeit begriffen und darnach gehandelt, insbesondere geschehe es während der jetzigen Regierung durch ein redliches Festhalten an der Verfassung und an zeitgemäßer Verbesserung der bestehenden Einrichtungen in einer nicht zu verkennenden Tendenz für das allgemeine Wohl.“ Der Ministerrat, voran wiederum Eduard von Schenk, sprach sich gegen außerordentliche Maßnahmen aus; solche würden nur ein gefährliches Mißtrauen in die eigene Kraft und in den gesunden Kern der bayerischen Nation an das Tageslicht rücken und so die wirklich gefährlichen Elemente zur Revolution anreizen. Damals genehmigte der König noch „bis auf weiteres“ den Antrag seiner Minister.

Die politische Spannung wurde durch die Münchener Studentenunruhen Weihnachten 1830 verschärft. Das zuständige Appellationsgericht kam allerdings zu dem Erkenntnisse, daß den Münchener Vorgängen in der Christnacht „keine hochverräterische Tendenz zugrunde lag“. Aber der Lärm der Julirevolution hatte

zu laut an des Königs empfindsames Ohr geschlagen. Er hielt an seinem Glauben an gefährliche Umsturzpläne fest und wurde hierin, damals wie später, durch den Kabinettssekretär von Grandauer und den Regierungspräsidenten des Harfreises von Widder bestärkt, während der Minister des Innern, Eduard von Schenk, vergeblich zu beschwichtigen suchte. Eine so kraftvolle und zugleich so impulsive Herrscherpersönlichkeit wie Ludwig I. war nicht gewohnt zuzuwarten noch weniger zurückzuweichen. Er war entschlossen zu handeln, auch ohne, selbst gegen den Rat der verfassungsmäßig zuständigen und verantwortlichen Minister.

Als im Januar 1831 bei den Neuwahlen für den nächsten Landtag, dem noch vor seinem Zusammentritt in Zeitungsartikeln und Flugschriften namentlich wiederum von Dr. Wilhelm Joseph Behr weitgehende Wünsche für Fortbildung der Verfassung und der Gesetzgebung unterbreitet wurden¹⁾, die liberale Opposition die Mehrheit erlangte, erschien am 31. Januar 1831 im Regierungsblatt eine königliche Verordnung vom 28. Januar, welche die Tagespresse, die sich mit der inneren Politik beschäftigte, neuerdings unter Zensur stellte. Gleichzeitig verweigerte der König den Abgeordneten von Glosen, von Tauffkirchen und von Hornthal als Staatsbeamten, den Abgeordneten Behr und Bestelmeier als öffentlichen Dienern die Erlaubnis zum Eintritt in die Kammer. Aber gerade diese Maßnahmen wirkten aufreizend und verwirrend. Die Zensurordnung nannte man mit einem französischen Schlagworte die bayerischen Juliordonnanzen, den Minister, der sie gegengezeichnet hatte, den bayerischen Polignac. Bürgeradressen aus Würzburg, Bamberg und Nürnberg verlangten Zurücknahme der Verfügung, durch die freigewählte Vertrauensmänner des Volkes vom Landtag ausgeschlossen worden seien. Eine Bürgeradresse aus Kempten bezeichnete den Zensurerlaß wie den Ausschluß der Abgeordneten als verfassungswidrig

¹⁾ Von altbayerischer Seite wurde schon damals Einspruch erhoben. Vgl. „Stilpos närrische Einfälle über den Ursprung und den Nutzen der jetzigen bayerischen Verfassung zur Beruhigung unruhiger und erwartungsvoller Köpfe geschrieben von einem Altbayern“ (1831).

und forderte, daß der schuldige Minister in Anklagezustand versetzt werde. Der pfälzische Landeskommissär Siebenpfeiffer heischte für die Pfalz, die mit ihren von Frankreich überkommenen freiheitlichen Einrichtungen, ihrer aufgeklärten, neuzeitlich gerichteten Bevölkerung, ihren besonderen wirtschaftlichen Interessen vom altbayerischen Stammeslande her nicht immer die erwartete sorgfame Pflege fand, eine besondere Regierung mit einem königlichen Prinzen an der Spitze und mit einer eigenen Volksvertretung. Die regierungsfreundlichen Äußerungen der konservativen Altbayern beantworteten die pfälzischen und fränkischen Blätter mit einem Zusammenschlusse der liberalen Opposition in den neubayerischen Gebieten. In den neubayerischen Provinzen, in denen man stolz auf die Altbayern herabsah, war ohnehin das bayerische Staatsbewußtsein noch wenig erstarkt. So drohte in den Augen des Königs der Liberalismus, begünstigt von völkischen, geschichtlichen und wirtschaftlichen Gegenätzen, auch das größte Werk des Jahrhunderts, die bayerische Staatseinheit, zu zerreißen.

Unter solchen Verhältnissen trat am 1. März 1831 der Landtag zusammen. Er begann mit leidenschaftlichen Debatten wegen der Zensurverordnung, wegen des Ausschlusses der Staats- und Gemeindebeamten aus der Kammer der Abgeordneten, wegen des Vorgehens bei den Münchener Studentenunruhen¹⁾. Der schwierigen Lage fühlte sich der Minister des Innern Eduard von Schenk nicht gewachsen²⁾. Er bat den König zweimal um seine Entlassung.

Am 24. Mai genehmigte Ludwig I. die Entlassung Eduard von Schenks und betraute mit der vorläufigen Führung des

¹⁾ Vgl. auch den satirischen „Briefwechsel bayerischer Abgeordneter zum Landtage 1831“, herausgegeben von Felix Baum (1831). Einen Verteidiger fand die Zensurverordnung in der Flugschrift: „Die Zensurverordnung vom 28. Januar 1831 und die Anklage gegen den K. Minister des Innern — eine Rede, welche bei den Verhandlungen über diesen Gegenstand in der Kammer der Abgeordneten hätte gehalten werden sollen, aber nicht gehalten ward (1831).“

²⁾ „Ein treuer, anhänglicher Mann sei er“, äußerte Feldmarschall Fürst Brede, „kein Minister“.

Ministeriums des Innern den Staatsrat von Stürmer. Bald darauf richtete der König an das Gesamtministerium die Anfrage, mit welchen Mitteln die Stimmung und der Geist der zweiten Kammer gehoben, ob und unter welchen Bürgschaften die Zensurverordnung vom 28. Januar zurückgenommen werden könnte.

Der Ministerrat, der am 6. und 8. Juni unter dem Vor-
sitze des Feldmarschalls Fürsten Brede tagte, insbesondere der
greise Justizminister von Zentner und Graf Armanzperg, der
inzwischen zum Finanzministerium an Stelle des Ministeriums
des Innern das des Außern übernommen hatte, legten mit der
dem Könige schuldigen Ehrfurcht, aber auch mit überraschender
Offenherzigkeit die gegenwärtige Lage des Staatsministeriums
dar: daß nicht oder nur ganz selten Ministerratsitzungen statt-
fänden, daß es an einem gemeinschaftlichen Regierungssystem
mangele, daß jeder Minister einzeln für sich stehe und handle,
daß Regierungsakte ohne Kenntniss des zuständigen verantwort-
lichen Ministers vollzogen würden, daß gerade die Verfügungen,
die als verfassungswidrig angegriffen wurden, dem Gesamtministerium
unbekannt geblieben seien, daß der König die Mitglieder der Ge-
setzgebungscommission ernannt habe, ohne daß der Vorstand dieser
Commission, Justizminister von Zentner, über ihre Eigenschaften
und Kenntnisse gefragt worden sei, daß unverantwortliche dritte
Personen sich zwischen Krone und Minister drängten, selbst den
Verkehr mit den Landtagsabgeordneten vermittelten. Der Stände-
versammlung müsse ein festes, in sich einiges, auf ein gleiches
Ziel und ein gleiches System hinarbeitendes Gesamtministerium,
dem jede größere Staatshandlung im Ministerrate vorzulegen wäre,
entgegengestellt und ihm überlassen werden selbst oder durch selbst-
gewählte Commissäre mit den führenden Kammermitgliedern jeder
Farbe in Beziehung zu treten ohne dem Verdachte ausgesetzt zu
werden, daß man die monarchischen Prinzipien, die der Verfassung
zu Grunde liegen, durch andere ersetzen wolle. Der Ministerrat
empfahl, sofort, bevor noch in der Kammer der Abgeordneten die
Beratung über die Rechnungsnachweise eröffnet würde, die Zensur-
verordnung vom 28. Januar aufzuheben. Bürgschaften seien kaum

zu erlangen, immerhin wollten sie mit den einflußreichsten Abgeordneten in einen Gedankenaustausch darüber treten, was die Staatsregierung für die Beratung der Rechnungsnachweise und des Staatshaushaltes zu erwarten habe, wenn sie die Zensurverordnung außer Kraft setze.

Die Abgeordneten gaben noch am 8. Juni die Erklärung ab: ihr und ihrer Gefinnungsgenossen innigster Wunsch sei es, mit der Staatsregierung Hand in Hand das gleiche Ziel zu verfolgen. Der erste Schritt der Regierung müsse die Aufhebung der Zensurverordnung und zwar noch vor dem Beginne der Verhandlungen über die Rechnungsnachweise sein; sonst wäre mit Sicherheit zu erwarten, daß die Verhandlungen mit der größten Leidenschaft und Bitterkeit und mit persönlichen Angriffen geführt würden, da diese Gegenstände so viel Zündstoff enthielten, daß die seit der Entlassung Eduard von Schenks eingetretene Ruhe in die leidenschaftlichste Stimmung umschlagen könnte. Erfülle die Staatsregierung den Wunsch der Kammermehrheit, so „glaubten sie mit Sicherheit, jedoch ohne eine andere Bürgschaft als die moralische Überzeugung, der Staatsregierung das Wort geben zu können, daß die Verhandlungen mit Ruhe und Anstand geführt und über mehrere Hauptanstände hinübergegangen werde.“

Diese Erklärung genügte dem Könige nicht. Durch Signat vom 10. Juni beauftragte er den Feldmarschall Wrede, noch am nämlichen Tage im Beisein des Ministerverwesers von Stürmer und des Staatsrates von Kobell „acht der stärksten Oppositionsmänner“ zu eröffnen, daß er zu dem großen Opfer der Zurücknahme der Zensurverordnung bereit sei, wenn sie sich zugleich im Namen der gesamten Opposition für die unbedingte Annahme eines neuen Preßgesetzes, der Rechnungsnachweise und des Budgets, namentlich des Bauetats, sowie für die lebenslängliche Feststellung der Zivilliste verpflichteten. „Ich erwarte von der hohen Anhänglichkeit, welche Feldmarschall Fürst Wrede im Krieg und Frieden ruhmvoll erwiesen, daß er diesen Abgeordneten begreiflich mache, was das sei, Mich zur Nachgiebigkeit zu bringen, daß Ich an der Verfassung festhalte, daß Schwäche Meinem Charakter nicht liege,

daß sie die errungenen Vorteile nicht aufs Spiel setzen sollen, wie Bayern an Ansehen verlieren würde und das ganze Verfassungs-
wesen in Deutschland, wenn dieser Landtag übel endigte, daß
j solches das Mittel nicht wäre, die preußische Regierung für Ein-
führung einer Verfassung geneigt zu stimmen. Aufmerksam sind
sie zu machen, daß Bayern nicht vereinzelt in Deutschland stünde.“

Die Minister verhandeln neuerdings mit den Führern der
Opposition. Diese erwidern ebenso offen als nachdrücklich: daß
sie lediglich ihre Erklärung vom 8. Juni wiederholen müßten, eine
weitere Bürgschaft nicht zu geben vermöchten, daß eine Aussprache
mit den übrigen Abgeordneten den bereits laut gewordenen Arg-
wohn, als ob die Zurücknahme der als verfassungswidrig aner-
kannten Zensurverordnung von der zweiten Kammer erst erkauf
werden sollte, zur höchsten Unruhe und Erregung steigern würde.
Nunmehr verfügte der König am 12. Juni: „Die Zensurverordnung
vom 28. Januar ist außer Wirkung zu setzen, zu welchem Behufe Mir
der Minister des Innern einen einfachen, aber keine Beweggründe
enthaltenden Entwurf noch heute zu schicken hat.“

Schon vorher, in den kritischen Apriltagen des Jahres 1831,
war einer der geistigen Führer des gemäßigten Liberalismus, einer
der glänzendsten Namen des bayerischen Parlamentarismus, der
Regierungsdirektor Ignaz von Rudhart, mit einer bis jetzt un-
bekannten, höchst bemerkenswerten Denkschrift¹⁾ vor den König
getreten: es sei ein großer und für das königliche Haus empfind-
licher Fehler gewesen, daß man bei der Ausarbeitung der Ver-
fassungsurkunde nicht für ein festes, unabhängiges Einkommen
der Krone Sorge trug. Die alle 6 Jahre einzuholende Zustim-
mung der Stände sei des Monarchen und eines königlichen Hauses,
das sein 800 jähriges Stammgut dem Staate hingegeben, un-
würdig. Diesem Mißverhältnisse sollte durch Einführung einer
festen, von einem Regierungsantritte zum andern zu bestimmenden
Zivilliste Einhalt geschehen. Um aber einer so tief einschneiden-

¹⁾ „Über die lebenslängliche Civilliste und andere Erläuterungen und Er-
gänzungen der Verfassungsurkunde.“

den Verfassungsänderung eine günstige Aufnahme zu sichern empfiehlt er — und das ist sein eigentliches Ziel — dem Könige gleichzeitige Vorlage anderer, von der Ständeversammlung ersehnter Gesetzesentwürfe: über die Verantwortlichkeit der Minister und der übrigen Staatsdiener, über die persönliche Sicherheit, über die Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen Justizstellen und Verwaltungsbehörden, über die Wahlen zur Ständeversammlung. Er schlägt vor, diese Entwürfe mit der Vorlage über die lebenslängliche Zivilliste zu einem Gesetz unter dem Titel „Erläuterungen und Ergänzungen der Verfassungsurkunde“ zu vereinigen. Er legt seiner Vorstellung den Entwurf eines solchen gemeinschaftlichen Gesetzes gleich bei. Der König erwärmt sich für den Gedanken und gibt in einem Ministerrate vom 27. April persönlich seinen Entschluß kund. Die Minister begeben sich an die Arbeit. Die Stände, die um einen Gesetzesentwurf über die Ministerverantwortlichkeit nachsuchen, erhalten schon jetzt die Mitteilung, daß die Staatsregierung beabsichtige ihnen einen solchen Entwurf vorzulegen.

Aber die Ausarbeitung verzögerte sich. Inzwischen verfuhr die Opposition, als deren „Salz“ sich die Pfälzer fühlten, in der Ständeversammlung ebenso radikal als unklug, beanstandete bei den Rechnungsnachweisen die Ausgaben für die dem Könige besonders am Herzen liegenden Kunstbauten, faßte einen förmlichen Beschluß, daß der Bau der Pinakothek eingestellt werden solle, weil Notwendigeres und Nützlicheres zu tun sei, übte bei der Beratung der Zivilliste ätzende Kritik an der Person des Königs, desselben Königs, der noch kurz zuvor in der Publizistik als „der vorzüglichste Beschützer echt liberaler Ideen in ganz Europa“ gefeiert worden war¹⁾, unterzog sein Regierungssystem, seine Kabinettsbefehle, sein Kabinettssekretariat, seine persönlichen Interessen einer herben, abfälligen Beurteilung, zerrte den kunst- und schönheitsstrunkenen Sinn

¹⁾ Der neue Gesandte des französischen Julikönigtums äußerte in der ersten ihm von Ludwig I. bewilligten Audienz: „Sein Herrscher habe ihm gesagt, er werde zu einem Könige kommen, der liberaler sei als seine Kammern.“

des Königs in die kälteste, nüchternste Wirklichkeit, riß mit rauher Hand die Schleier von allem, was ihm bisher heilig und teuer war. Die bayerische Ständeversammlung drohte in die Bahn der mit ebensoviel Verachtung als Entrüstung beobachteten Ständevertretung in Baden einzulunken. Die Reden im bayerischen Ständehause fanden Widerhall in der Publizistik: „Glaubt der Fürst selbst in alle Details eingehen zu können, alles besser zu verstehen, jeden besseren Rat verschmähen zu dürfen, dann gibt es zwar einen Herrscher, aber keine Regierung, einen absoluten Willen, aber keine verantwortlichen Minister, eine Despotie, aber keine Verfassung mehr.“ Am zügellosesten trieb es die von Wirth herausgegebene „Deutsche Tribüne“. Sie erließ an sämtliche Redaktionen eine Einladung, die in ihren Zeitungen von der Zensur gestrichenen Artikel zur Aufnahme an die Schriftleitung der „Deutschen Tribüne“ zu senden. Selbst der von Haus aus keineswegs reaktionär gerichtete Fürst Breda äußerte einmal: „daß die Deutsche Tribüne seit 8—10 Tagen an unbegrenzter Frechheit zunehme und auswärtige Regierungen, vorzüglich aber die bayerische zur Zielscheibe ihrer Bosheit mache, indem sie alles, was diese thue, selbst wenn es als zweckmäßig und nützlich erkannt werde, mit ihrem Gift und ihrer Anmaßung besudle.“

Dem Könige war darüber die Neigung zu verfassungsmäßigen Zugeständnissen an die Ständeversammlung geschwunden. Als der Justizminister von Zentner am 19. August einen Entwurf über die Ministerverantwortlichkeit vorlegte, nahm Ludwig I. einschneidende Änderungen vor. Die Minister wagten wiederholt Vorstellungen, der König erklärte, daß er in keinem Punkte von seinen Änderungen abgehen werde, es aber ihrem Ermessen überlassen den Gesetzesentwurf den Ständen vorzulegen oder nicht. Unter diesen Umständen empfahl der Ministerrat am 11. November: „das Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister den Ständen dormalen nicht vorzulegen.“

Die einzigen Verfassungsgesetze, die während dieser von den Verfassungsfreunden mit so großen Hoffnungen begrüßten Tagung zu stande kamen, waren ein Gesetz vom 9. August 1831

über die Zusammensetzung, Beratung und Beschlußfassung der Gesetzgebungsausschüsse, das Geschäftsganggesetz vom 2. September 1831, das den Kammern die Befugnis einräumte, für die Leitung ihrer inneren Angelegenheiten und die Ordnung ihrer Geschäfte eigene „reglementäre Vorschriften“ im Rahmen der Verfassungsbestimmungen festzusetzen, im übrigen aber die Autonomie der Kammern nicht eigentlich erweiterte, und das ebenfalls nicht erhebliche Gesetz vom 28. Dezember über die Rechtsverhältnisse der auf die Gerichtsbarkeit freiwillig verzichtenden Standes- und Gutsherren. Zwar wurden auf der Ständeversammlung Entwürfe eines Strafgesetzbuches, einer Strafgerichtsordnung und einer bürgerlichen Gerichtsordnung vorgelegt. Aber in ihre Beratung trat die Regierung weder während der Tagung der Ständeversammlung noch in der Folgezeit ein, wiewohl nach dem Gesetze vom 9. August 1831 die Gesetzgebungsausschüsse auch nach dem Schluß oder der Vertagung des Landtags tätig sein konnten. Das von den Abgeordneten des Bauernstandes so dringend begehrte und in beiden Kammern beinahe einhellig angenommene Landes-
kulturgefetz wurde nicht sanktioniert.

Der Landtag des Jahres 1831, der „längste und schlechteste“, wie ihn König Ludwig I. nannte, bedeutete einen Wendepunkt in der Geschichte Bayerns, insbesondere des bayerischen Verfassungslebens. Die Gegner der Regierung hatten geringes Verständnis für die Psychologie des Herrschers bekundet, zumal eines Fürsten, der einen umso stärkeren Selbsterhaltungstrieb empfand, je kräftiger sein Wille zur Macht und zur Betätigung war, eines Fürsten, der wohl konstitutionell gebunden war, sich aber durch den geschworenen Eid nicht bloß den Ständen sondern auch der Krone, seinem Hause und seinem Lande verpflichtet fühlte. Seit dieser Tagung war nach dem Urteile politisch gereifter Männer wie des Freiherrn Hermann von Rotenhan der Glaube an eine ruhige Entwicklung der Verfassungsinstitution erschüttert: „Der Landtag hat zwischen Volk und Fürst eine Kluft eröffnet; stiegen Engel herab und ergriffen die Portefeuilles, sie würden den Anforderungen nicht entsprechen können, die an sie gemacht worden sind.“

Wiederum war es die verwilderte, vom Abhub der Pariser Tische genährte Presse, die den Miß noch verbreiterte. In Nürnberg erschien unmittelbar nach dem Landtag eine Flugschrift „Schatten und Licht des bayerischen Landtags im Jahre 1831“ mit dem Motto: „Absolute Regierungen sind für die Staaten genau das nämliche, was für den menschlichen Körper die Cholera ist. Nur gereinigte konstitutionelle Luft kann gegen die Gefahren derselben schützen.“

Noch während des Landtages hatte sich der König auch den Ministern von Armansperg und von Zentner sowie dem Ministerverweser von Stürmer entfremdet. Schon zur Zeit der Ministerratsitzungen vom 6. und 8. Juni 1831 war er entschlossen zu ihrer Entlassung. Wohl fanden im Jahre 1831 im Sinne der Anregungen vom 6. und 8. Juni ausnahmsweise häufiger Ministerratsitzungen statt, aber mit dem Vorsitze betraute der König für die Dauer des Landtages nicht nach der bisherigen Regel den jeweilig ältesten Minister, sondern den Feldmarschall Fürsten von Brede, „da er auf den guten Willen nicht eines Mitgliedes des Ministerrates zählen zu können glaubte.“ Nach dem Landtage, zu Ende des Jahres 1831, wurde der Ministerverweser Stürmer sowohl als die beiden Minister, deren Namen mit der Entstehung und den ersten Kämpfen um die Fortbildung der Verfassung aufs engste verknüpft waren, Freiherr von Zentner und Graf von Armansperg, entlassen. Allerdings übertrug der König das Ministerium des Innern, den „Posten des besonderen Vertrauens“, wie er ihn nannte, dem Fürsten Ludwig von Ottingen-Wallerstein, der als konservativ-liberal galt: er wollte in der Tat eine Politik der Mitte. Doch für die Wahl war entscheidend, daß der neue Minister ein beredterer, glatterer, beweglicherer und geschäftsgewandterer Staatsmann war und über einen mächtigeren politischen Anhang gebot als seiner Zeit Eduard von Schenk und daß der König mit seiner Hilfe die ständige Zivilliste auf dem nächsten Landtage leichter durchsetzen zu können glaubte. Die Initiative in der Staatsverwaltung ging nicht vom Minister, sondern vom König aus — im bewußten Gegensatz zum Regierungs-

system König Maximilians I. und des Ministers Montgelas, zur antimonarchischen Zeit, wie Ludwig I. sie nannte.

Gleich' bei der Übernahme des Amtes entwickelt der König dem Minister seine „Absichten bezüglich des zu beobachtenden Systems, insbesondere bezüglich der Einschreitungen gegen die Umtriebe der revolutionären Partei“. Der Minister möchte die gemäßigten Liberalen schonen und für die Regierung gewinnen, selbst den Radikalen gegenüber ein langsameres, bedächtigeres, freilich auch mit Hilfe der Geheimpolizei versteckteres Verfahren einschlagen. Er möchte um mit seinen eigenen Worten zu sprechen „den Zweck auf eine Weise erreichen, die der besseren nationalen Mehrheit schmeicheln und die allein den Thron und auf dem nächsten Landtage die Wünsche des Königs retten könne.“ Der König erblickt hierin Schwäche des Ministers und fordert in immer neuen Handbilletten Handlungen: „Ich verkenne keineswegs die angestrengte Tätigkeit und den Eifer meines Ministers des Innern noch auch die bisher beengte Lage desselben, allein die Zeit drängt.“ Die törichtesten Übertreibungen der radikalen Partei in der pfälzischen und fränkischen Presse, auf den fränkischen und pfälzischen Kadaverversammlungen, zumal auf dem Hambacher Feste, trieben den König immer weiter, durchkreuzten die Politik der Mitte seines Ministers.

Derselbe Ludwig I., der sich als Kronprinz aufs schärfste gegen die Karlsbader Beschlüsse erklärt, ja gedroht hatte, er werde sie nicht anerkennen, wenn er einst den Thron besteige, gibt jetzt seine Zustimmung zur Erneuerung der Karlsbader Beschlüsse auf den Wiener Minister-Konferenzen 1833/34. Derselbe Ludwig I., der als Kronprinz für weitgehende Befugnisse der Ständeversammlung eingetreten war, der im März 1815 geschrieben hatte: „Sei Bayerns Verfassung, die dem Volk am meisten Rechte gibt“, klagt jetzt immer wieder, daß der König von Bayern zu stark gebunden sei. Er schreibt auf ein Unterstützungsgeſuch der Gemeinde Orb: „Wäre Ich kein konstitutioneller, in Hilfeleistungen so gebundener König, so böte die Staatskassa durch ihre gute Wirtschaft Mittel dazu.“ Er wacht eifersüchtig darüber, daß die Ständeversamm-

lung ihre Zuständigkeit nicht erweitere, daß ihr selbst zur Entfaltung der zuständigen Gesetzesinitiative nicht zu viel Gelegenheit geboten werde. Wie ein Refrain kehrt der Satz wieder: „Von den Rechten der Krone trete Ich keinen Zoll ab.“ Derselbe Mann, der sich als Kronprinz um das Zustandekommen wie um die Erhaltung der Verfassung so außerordentliche Verdienste erworben, wacht jetzt mit ängstlicher Sorge über die Außerlichkeiten des monarchischen Prinzips. In den Landratsverhandlungen des Regenkreises 1833/34 war von gesetzgebenden Gewalten gesprochen worden. Darauf signiert der König: „Es gibt nicht mehrere gesetzgebende Gewalten, sondern nur eine, diese ist der König unter Beirat der Stände.“ In den Landratsverhandlungen des Rezatkreises hatte der Generalkommissär vom Landesherrn als dem Staatsoberhaupt gesprochen. Darauf signiert der König: „Die Rede des Generalkommissärs ist von eigener Art. Ist das Staatsoberhaupt von Bayern nicht König und warum vermeidet der Generalkommissär diese Benennung?“ Noch anstößiger ist ihm das Wort Staatsregierung und Staatsminister, trotz der Aufnahme in die Verfassungsurkunde. Er bekennt selbst, daß er gegen dieses Wort empfindlich sei, daß es ihm einen Eingriff in die Kronrechte bedeute. Es soll nicht bloß aus den Reskripten und öffentlichen Verhandlungen verschwinden, die Pressepolizeibehörden sollen es auch aus dem Sprachgebrauche tilgen. Dringend warnt Ludwig I. seinen Sohn, König Otto von Griechenland, vor der Gewährung einer Verfassung; die Griechen seien noch lange nicht befähigt eine Verfassung ertragen zu können. Und er fügt die bezeichnenden Worte hinzu: „Nicht zu reiflich überdacht kann die Einführung einer Verfassung werden; es ist die Höhle des Löwen, aus der keine Fußtapfen gehen; sie hat Folgen, die man gar nicht voraussieht.“

Besonders kennzeichnend ist das Verhalten des Königs und des Ministeriums beim 25jährigen Verfassungsjubiläum. Beide Kammern des Ständehauses hatten den Beschluß gefaßt, zur Feier des 25jährigen Jahrestages der Verfassungsurkunde das Standbild König Maximilians I. „zum Ausdruck der dank-

barsten Huldigung gegen den unvergeßlichen Geber der Verfassung“ mit Blumen schmücken zu lassen, in der Metropolitankirche oder in der Hofkirche zum heiligen Michael einem feierlichen Hochamt und unmittelbar darauf in der protestantischen Pfarrkirche einer Festpredigt anzuwohnen und die königlichen Behörden dazu einzuladen. Der Minister des Innern beantragte Genehmigung, aber mit dem Zusatz, daß „ein förmlicher feierlicher Zug der beiden Kammern nicht stattfinden dürfe“. Der katholische Festgottesdienst sollte in der Michaelskirche abgehalten werden; „die Kammern hätten hierin einen besonderen Beweis königlicher Geneigtheit dankbarst zu verehren, anderseits würde dadurch gleichzeitig vermieden, daß die Feier auch nicht von ferne den Charakter einer Landesfeier annehme, was nicht entfernt gehalten werden könnte, wenn der Gottesdienst in der Metropolitankirche stattfände“. Immerhin beantragte der Minister den königlichen Behörden die Teilnahme frei zu stellen. Der König genehmigte die Anträge seines Ministers, aber mit der weiteren Einschränkung: „Nachdem diese Feier lediglich als eine von den beiden Kammern ausgehende Partikularfeier sich darstelle, habe eine Teilnahme von Seiten der Königlichen Stellen und Behörden hiebei nicht stattzufinden.“

Der Fürst, der oft überraschend moderne Anschauungen befundet hatte, gerät mit den modernen Elementen der Gesellschaft immer mehr in Widerspruch. Es sollte die Tragik seines Lebens werden.

Es ist das psychologisch begründet einerseits in der Selbstherrlichkeit seines Willens, der in ungewöhnlich hohem Maße gerade auf Widerstände reagierte, anderseits in der Besorgnis vor der Bewegungspartei, die allerdings in ihren radikalen Elementen die unbeschränkte Volkshoheit aufzurichten, Deutschland in eine Republik verwandeln wollte. Vom Beginne bis zum Schlusse des Ministeriums Öttingen-Wallerstein steht des Königs Politik unter dem Banne der Furcht vor der Revolution: seine Politik gegenüber der Presse, seine Schulpolitik, seine Kirchenpolitik. Gerade die ununterbrochene Beschäftigung mit der Abwehr wirklicher oder vermeintlicher Gefahren läßt ihm den Liberalismus und den

Konstitutionalismus als das böse Prinzip erscheinen, den Kampf gegen dieses feindliche Prinzip aber als eine heilige Pflicht um den eisernen Ring zu sprengen, der sich um das monarchische Prinzip zu legen und ihm die Säfte des Lebens abzuschneiden droht.

Die Absicht einer Verfassungsverletzung lag dem Könige nach wie vor ferne. Wiederholt äußerte er: „Keine Rücksicht darf den Eid, den Ich geschworen, brechen machen.“ Aber die Freude an dem von ihm selbst mitgeschaffenen Verfassungswerke hatte er verloren. Eine Fortbildung der bayerischen Verfassung im Sinne auch nur der gemäßigten Liberalen war kaum mehr zu erwarten.

Allerdings die erste Versammlung der bayerischen Stände unter dem Ministerium Ottingen-Wallerstein, der Landtag 1834, war nicht unfruchtbar. Freiherr Maximilian von Lerchenfeld nennt ihn „eine der produktivsten Ständeversammlungen“. Aus der großen Zahl von Gesetzen, die damals mit der Ständeversammlung vereinbart wurde, erwähne ich neben dem „revidierten Gemeindeedikt“, das u. a. für das örtliche Kirchenvermögen der Katholiken und der Protestanten besondere „Kirchenverwaltungen“ schuf, das Verfassungsgesetz vom 1. Juli 1834, das den griechischen Glaubensgenossen die gleichen bürgerlichen und politischen Rechte gewährt wie den Mitgliedern der drei privilegierten christlichen Glaubensgesellschaften. Aber das für die Verfassungsentwicklung Bayerns wichtigste Gesetz, das auf dieser Tagung zustande kam, bewegte sich auf einem Gebiete, das wohl dem Könige, weniger aber den fortschrittlichen Elementen der Kammer der Abgeordneten am Herzen lag. Bisher war der Unterhalt des Königs und der königlichen Familie und damit die königliche Zivilliste in jedem Staatshaushalte neu festgestellt worden. Darüber war es auf dem Landtage 1831 zu fränkenden Auseinandersetzungen über die Person des Königs selbst gekommen. Der erste Auftrag, womit der König nach diesen Erfahrungen den neuen Minister betraute, war nach des letzteren Angabe: „alle Maßregeln und alles savoir faire dahin zu bemessen, daß der nächste Landtag die lebenslängliche Zivilliste

bringe". Fürst Ottingen-Wallerstein beteuerte seinem königlichen Herrn: er arbeite rastlos Tag und Nacht für dieses mit den Grundprinzipien der Monarchie so eng verwobene Ziel; „jeden Ministererlaß, jedes Wort, jeden Vorschlag bilde er nach dem großen ihm vom König als Geheimnis anvertrauten Zwecke, stets bedenkend, daß ein einziger Schritt, eine einzige dem Plane zuwiderlaufende Maßregel das ganze mühevoll eingeleitete Gebäude vernichten könne.“ In der Tat legte der Minister dem Landtage 1834 einen Gesetzesentwurf vor, der eine dauernde und unveränderliche Jahresrente festsetzte und zwar in der Höhe, wie sie im Jahre 1831 bewilligt worden war. Der Entwurf fand dank der glänzenden parlamentarischen Vertretung durch den Abgeordneten Ignaz von Rudhart die Zustimmung der Ständeversammlung und wurde am 1. Juli 1834 zum Gesetz erhoben. Mit der „permanenten Zwilliste“ schien die Person des Königs der parlamentarischen Verhandlung entzogen.

Der König war mit der Haltung des Landtages ausnehmend zufrieden. Er ließ eine Denkmünze auf ihn prägen mit der Inschrift: „Ehre, dem Ehre gebührt.“ Der Verlauf des Landtags bestärkte den König in dem Glauben an die Richtigkeit seiner Maßnahmen, veranlaßte ihn nicht zur Zurücknahme, sondern zum Ausbau des Systems. Aber auf dem nächsten Landtage 1837 kam die längst vorhandene Gärung zum Ausbruch, namentlich bei dem (schon 1831 eingeleiteten) Streit über das Budgetrecht, ganz besonders über die Frage, ob die Regierung berechtigt sei über die Erübrigungen aus den Staatseinnahmen einer Finanzperiode frei, ohne Genehmigung des Landtages, zu verfügen. Die Haltung des Ministers in dieser Frage, seine Abstimmung in der Reichsratskammer im Zusammenhange mit anderen Handlungen, die nach der Ansicht des Königs dem monarchischen Prinzip widersprachen, führten zur Entlassung des Fürsten Ludwig von Ottingen-Wallerstein und zur Berufung Karl von Abel.

Das, was man System Abel nennt, ist in Wirklichkeit eine Fortsetzung der Politik der 30er Jahre und ist wie diese im wesentlichen die Politik des Königs. Ludwig I. hat das einmal mit der ihm

eigenen Bestimmtheit scharf umschrieben: „In Bayern regiert nicht der Minister, sondern es regiert der König und Ich nehme, wie wohl jedem Meiner Unterthanen bekannt sein wird, von dem, was geschehen, genau Kenntniß. Was Sie Mir daher von einem System Meines Ministers des Innern schreiben, zeugt von irriger Auffassung des Verhältnisses, in dem Meine Minister zu Mir stehen.“ Aber das ist richtig: während der konservativ-liberale Fürst Öttingen-Wallerstein den König in seinen Maßnahmen zum Schutze der Kronrechte und des monarchischen Prinzips zu mäßigen gesucht hatte, bestärkte ihn der politisch und kirchlich streng konservative Karl von Abel darin. Aber er paßte sich nicht bloß den Absichten seines Königs an, der „Mann mit der eisernen Stirn und der eisernen Hand“ führte sie auch mit ungewöhnlicher Festigkeit und Begabung durch. Daher die lange Dauer seines Ministeriums und die immer wiederkehrende Versicherung des Königs, wie hoch er ihn schätze, wie viel er auf ihn halte. Noch im Dezember 1846, zu einer Zeit, da seine Stellung als ernstlich erschüttert galt, schrieb der König an den Minister: „Abel ist ein Mann Meines Herzens; daß ich denselben für einen ausgezeichneten Minister, für einen Staatsmann halte, das ist längst bekannt, ersteres aber ihm gewiß noch lieber.“

Trotz des Mißtrauens, dem der Minister begegnete, gelang es dem scharfsinnigen Juristen auf dem Landtage des Jahres 1843 den Streit über das Budgetrecht, der Jahre lang die Gemüther in Atem gehalten und einen starken Niederschlag im amtlichen, privaten und publizistischen Nachlasse der Zeit gefunden hat, durch das berühmte Verfassungsverständnis zu beenden, das die einschlägigen Bestimmungen der Verfassungsurkunde in organischer Weise fortbildete, die Mitwirkung der Kammern bei der Feststellung der einzelnen Ansätze des Staatshaushaltes, ganz besonders auch die Erübrigungsfrage näher regelte. Der von der Regierung bereits vollzogenen Verwendung früherer Erübrigungen wird vom Landtage nachträglich die Genehmigung erteilt, für die Zukunft aber verfassungsmäßig festgestellt, daß die Erübrigungen zu den Staatseinnahmen der künftigen Finanzperiode zählen und

daher die Regierung nicht mehr einseitig, ohne Zustimmung des Landtages, darüber verfügen darf.

Der König sprach seinem Minister in enthusiastischen Worten seinen Dank aus: „Dank, Meinen innigen Dank, treuer, wackerer Kämpfer, für das, was Sie errungen haben, für der Kronrechte Anerkennung. Dank Ihnen, mein anhänglicher Abel. Es muß auch in den Blättern, namentlich in der Allgemeinen Zeitung, das freudige Ereigniß bekannt gemacht werden und das gehörig. Sorgen Sie dafür, daß ohne es auszusprechen gefühlt werde der Unterschied zwischen dem bayerischen Landtage und den andern. Freudige Anerkennung soll der Landtagsabschied aussprechen.“ In der That war es gelungen nach großen Gesichtspunkten ein Werk aufzurichten, das noch heute für die Stetigkeit unserer staatlichen Finanzen ein Segen ist. „Der bayerische Landtag“, sagt Seydel, „hat manche Tagung aufzuweisen, deren Ertrag an gesetzgeberischen Reformen als ein reicherer erscheinen mag; aber dennoch bleibt meiner Ansicht nach das Jahr 1843 seine stolzeste Erinnerung. Denn kaum hat jemals ein Parlament sich einer schwierigen politischen Lage so vollkommen gewachsen gezeigt wie damals die beiden bayerischen Kammern.“

Das Werk war aber nicht bloß dem weisen Entgegenkommen der Regierung, es war nicht minder der staatsklugen Auffassung der beiden Kammern, ganz besonders der verständigen Vermittlungstätigkeit des Freiherrn Hermann von Rotenhan zu danken; der königstreue, wahrhaft vornehm denkende Sprosse eines fränkischen Reichsrittergeschlechtes hat in seinen Briefen diesen Höhepunkt seines Lebens selbst geschildert. Wie wenig es damals der großen Mehrheit der Kammer der Abgeordneten um bloße Opposition zu tun war, wie fest gegründet ihre Anhänglichkeit an den Thron auch inmitten der politischen Kämpfe dastand, wie fern ihr der Gedanke einer wirklichen Volkssouveränität, einer unbedingten Unterwerfung der Krone unter die gesetzgebende Gewalt der Ständeversammlung lag, dafür legt Zeugnis ab das Privatschreiben eines der letzten Gegner der Regierung in diesem Verfassungstreite, das er unmittelbar nach den entscheidungsvollen Julitagen des Jahres 1843

an seinen Neffen richtete: „Heute sprach ich in der Kammer mich ganz aus, machte mein politisches Glaubensbekenntnis, rechtfertigte meine aus Überzeugung hervorgegangene Opposition und stellte mich — dem Drange des Herzens folgend — auf den heiligen Boden des Vertrauens, wozu die Regierung uns selbst aufforderte, auf welchem die Regierung ferner gehen zu wollen verspricht. Vertrauen weckt Vertrauen, darum — alles Vergangene sei vorüber! Kanal, Festung, die ohne ständischen Beirat dafür verwendeten Millionen seien verschmerzt, ohne Anklage der Minister . . . Jetzt freuen sich alle des ehrenvollen Friedens und des abgewandten Bruches. Nach der Sitzung dankte mir von Rotenhau mit Hand und Mund, dankte mir Graf Buttler, drückte mir Thon die Hand, sagend: Heute habt Ihr Euere Sache gut gemacht.“

Fürst Karl von Leiningen hatte Recht, wenn er unter dem Eindrucke der Landtagsverhandlungen 1843 schrieb: „Bei sorglicher Pflege dessen, was der letzte Landtag gemacht, können herrliche Früchte erwartet werden. Kommt man den doch meist sehr unschuldigen Wünschen der Stände in der That so weit entgegen, so können wir in Bayern eine Ständeversammlung erleben, mit welcher konservative Gesetze gemacht werden können.“

Und doch war es der letzte Sonnenblick im bayerischen Verfassungsleben unter der Regierung Ludwigs I.

Die seit dem Jahre 1819 von einer Ständeversammlung zur andern wiederholten Forderungen nach neuen Gesetzbüchern, nach Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Zivil- und Strafrechtspflege, nach Einführung von Schwurgerichten, nach Trennung, Befreiung der Justiz von der Verwaltung und gesetzlicher Anerkennung ihrer Ebenbürtigkeit, nach Fortbildung der Gesetzgebung über die Grundentlastung, nach Erleichterung der Anfassigmachung und des Gewerbetriebes, nach parlamentarischer Ministerverantwortlichkeit u. a. blieben nach wie vor versagt, geschweige die weitergehenden Wünsche der radikalen Partei. Wohl war eine Gesetzgebungscommission seit Jahren niedergesetzt, bislang hatte man sich aber innerhalb der Staatsregierung nicht einmal über die Grundlagen dieser Gesetzgebung geeinigt. Statt durch Erfüllung zeitgemäßer

Forderungen suchte man durch Augenblicksbehelfe die Opposition zum Schweigen zu bringen: durch Einwirkung auf die Wahlen zur Kammer der Abgeordneten, zum Direktorium, zu den Ausschüssen, durch Bearbeitung der Abgeordneten, Eröffnung von Aussichten, Verteilung von Wunschzetteln, Aufstellung schwarzer Listen, durch unwürdige, der Krone abträgliche Verhandlungen und Abmachungen mit einem der Führer der Opposition, dem Fürsten Ludwig von Ottingen-Wallerstein.

Schon griff die Unzufriedenheit über den Stillstand des Verfassungslebens in die Kreise des Adels, selbst in die Reichsratskammer über. Adelige machten, was vom Könige besonders schwer vermerkt wurde, „mit der Volkspartei wider die Krone Chorus“. Von dem Reichsratsmitgliede Grafen von Pappenheim äußerte der König: „Ich schätze seinen Charakter sehr und seine persönliche Anhänglichkeit an Mich, aber fast keine Meiner Regierungshandlungen haben seinen Beifall.“ An seinen Sohn, König Otto von Griechenland, schrieb er in jenen Tagen: „Uns beiden, Vater und Sohn, gibt die Konstitution zu schaffen; wir können ein Lied davon singen.“ Die Kirchenpolitik, wirkliche oder vermeintliche Eingriffe in verfassungsmäßige Rechte der protestantischen Kirche trugen die Opposition in immer weitere Kreise auch des protestantischen Konservatismus: in Flugschriften, in Adressen, in Versammlungen, auf der protestantischen Generalsynode, auf dem Landtage 1845/46, selbst in der Kammer der Reichsräte erhob sich ein leidenschaftlicher Sturm. Die politischen und kirchenpolitischen Kämpfe im Verein mit den vielberufenen Vorgängen seit dem Oktober 1846 haben das Feld der besten und wohlmeinendsten Absichten des Königs verwüstet.

Gleichzeitig erdröhnten von Frankreich her die Hammerschläge der Februarrevolution, bildeten sich auch in München Versammlungen der Bürger und Studenten, die Maßnahmen der Regierung im Sinne der deutschen Einheit und des freiheitlichen Ausbaus der Verfassung in den Einzelstaaten forderten: Initiative des Königs zur Berufung eines deutschen Parlamentes, neue Wahlordnung und erweiterten Wirkungskreis für die Stände

des Reiches, Verantwortlichkeit der Minister, Trennung der Justiz von der Verwaltung, Schwurgerichte, Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Gerichtsverhandlungen u. a. Mit der Demokratie verband sich die Beklemmung und Beunruhigung des Pfahlbürgertums über das Ausmaß der Kunstschöpfungen des königlichen Mäzens.

Selten war ein Fürst mit größeren Hoffnungen begrüßt worden wie Ludwig I. Selten hat ein Fürst größere Selbsttätigkeit entfaltet. Er behält sich die Ernennung sämtlicher Staatsdiener vor bis herunter zur Stelle eines Mesners an einer Dompfarre. Er bescheidet die Gesuche um Befreiung von einzelnen Semestern des Hochschulstudiums, um Verleihung von Stipendien, um Freiplätze. Ihm muß das Vorleseverzeichnis der Universität vor der Drucklegung zur persönlichen Einsicht und Genehmigung vorgelegt werden. Es soll keine Entschließung, selbst keine Mitteilung für die Presse aus den Ministerien hinausgehen, deren Entwurf nicht ausdrücklich von ihm gutgeheißen wird. Er unterzieht die Baupläne von den monumentalen Schöpfungen des augusteischen Zeitalters herab bis zu den Schul-, Armen- und selbst zu den Wacht- und Spritzenhäusern einer bis an die kleinsten Einzelheiten rührenden Nachprüfung. Er gibt Anweisungen über die Einrichtung von Kindergärten, über die Abänderung von Lehrplänen für die Volks- und Mittelschulen, über die Obstbaumzucht, über die Pflege des Heimat-, Natur- und Denkmälerschutzes, über die Aufgaben eines Badekommissärs in Kissingen und verfaßt daneben eigenhändig Thronreden und Landtagsabschiede. Er entwickelt dabei eine überraschende Personen- und Sachkenntnis, verständig, oft ganz moderne Grundsätze. Er bekundet wie ein Hausvater patriarchalische Fürsorge für seine Untertanen. Derselbe König berichtigt aber auch die Entwürfe seiner Minister wie ein Abteilungsvorstand die seiner Referenten, ein Referent die seiner Hilfsarbeiter. Er wacht mißtrauisch darüber, daß der Minister nicht zu selbständig werde, sich nicht das Verdienst einer Regierungshandlung zumeße: „so etwas könnte in England an der Stelle sein, nicht aber in Bayern“.

der König, daß er „sich zur Einführung von Verhältnissen zwischen König und Ministern wie in England oder Frankreich nie bringen lassen würde“. Schon 1831 äußert er: „Solange ich ein Schwert an der Seite habe, wird keine Périersche noch Greshsche Regierung in Bayern stattfinden.“ Am 10. Februar 1847 schreibt er an den Minister des Außern Grafen Otto von Bray-Steinburg: „In Bayern besteht das monarchische Prinzip. Der König befiehlt, die Minister gehorchen. Glaubt einer, es sei gegen sein Gewissen, so gibt er das Portefeuille zurück und hört auf Minister zu sein. Der König läßt sich nicht durch Minister vorschreiben, was er tun oder lassen soll.“ Mag man vom Studium der Akten der Gegenwart oder vom Studium der Akten aus der Zeit König Maximilians I. kommen, man glaubt sich beim Lesen der Signate König Ludwigs I. in eine andere Zeit versetzt. Bayerns großer Kurfürst Maximilian I. scheint aus dem Grabe erstanden zu sein. Er war wirklich der „letzte König alten Stils“. Ein Fürst mit solchem Tätigkeitstrieb, mit solchen Regierungsgrundsätzen, mit so selbstherrlichem Willen, der das Größte wie das Kleinste umspannte, dem es so schwer wurde sich in das von ihm mitgeschaffene Verfassungsleben zu finden, konnte sich kaum in einen zeitgemäßen Ausbau der Verfassung schicken — zumal nach den persönlichen Erfahrungen mit den publizistischen Vorkämpfern verfassungsmäßiger Freiheit.

Wenn je von einem Obrigkeitstaat im Gegensatz zum Volksstaate gesprochen werden konnte, so berechtigte die Regierung König Ludwigs I. dazu. Eine Denkschrift aus den schicksalschweren Februartagen des Jahres 1848 wirft ein helles Licht auf die politische Lage und Stimmung Bayerns und Deutschlands am Wendepunkte des Vormärz, in dem Augenblicke, da die Februarrevolution von Frankreich auf deutschen Boden herübergriff: „Das deutsche Volk duldet in der Mitte des 19. Jahrhunderts nicht mehr, daß man ihm unter dem monarchischen Prinzip jenen patriarchalischen, wenn auch gut gemeinten Despotismus der Vorzeit, jenen bureaukratisch alles bevormundenden Staat aufdrängen will. Die eigentlichen Männer des Umsturzes, Demokraten, Republikaner, Kommu-

nisten, sind an sich ein ohnmächtiges Häuflein, aber durch ihre Vermischung mit den Gemäßigten werden sie gefährlich."

Der diese Worte schrieb, war der erste Präsident der bayerischen Reichsratskammer, der gegen seinen Willen im Jahre 1842 an die Spitze dieser konservativen Körperschaft vom König berufen worden war, Fürst Karl von Leiningen, der Halbbruder der Königin von England.

Dreimal wandte er sich in diesen schwersten Stunden des bayerischen Königtums an den Träger der Krone und beschwor ihn bei allem, was ihm teuer sei, bei den Ahnen seines erhabenen Hauses: „Empfangen Euer Majestät heute die Adresse Ihrer Untertanen gnädig, versprechen Sie die gestellten Bitten in Erwägung zu ziehen und zu diesem Zwecke die sofortige Einberufung der Stände befehlen zu wollen.“ „Allergnädigster König, der feste Wille eines Königs ist groß und edel; bleibt er aber unbeugsam gegen die Anforderung der von der Vorsehung beschlossenen Richtung der Zeit, dann zerfällt er in Staub und wird zu einem Fluch für Königtum und Volk.“

Nach schwerem inneren Seelenkampfe versuchte Ludwig I. in die neue Bahn einzulenken: in einer Entschliebung vom 4. März berief er die Ständeversammlung auf den 16. ds. Mts., in einer vom Fürsten Ludwig von Öttingen-Wallerstein verfaßten und mit Beirat des Gesamtministeriums und der volljährigen Prinzen des königlichen Hauses genehmigten Proklamation vom 6. März, dem sogenannten Märzerlasse, versprach er die Forderungen des Volkes nach freiheitlichem Ausbau der Verfassung im wesentlichen zu erfüllen. Zu ihrer Durchführung wurde das Märzministerium berufen mit altliberalen, zum Teil in der freiheitlichen Luft der Pfalz gereiften Mitgliedern der zweiten Kammer: Gustav von Verchenfeld als Finanzminister, Heintz als Justizminister, Freiherrn von Thon-Dittmer als Minister des Innern, demselben Freiherrn von Thon-Dittmer, dessen Wahl zum Bürgermeister von Regensburg der König seiner Zeit mit tiefstem Mißtrauen begleitet hatte trotz der Empfehlung des damaligen Generalkommissärs Eduard von Schenk und des Ministers Öttingen-Wallerstein. „Daß Schenk sich nicht

täusche“, hatte damals der König in einem seiner charakteristischen Signate geschrieben, „dafür stehe Ich nicht. Gewagt bleibt es immer, doch Ich bestätige diese Wahl. Manchem sind seit 1831 die Augen aufgegangen, mancher aber ist nur behutsamer geworden, schweigt dermalen, weil es ihm nur schaden würde; aber wenn er's dafür hielte ungestraft tun zu können, würde er sich wiederum so zeigen, als wie damals.“

Mit dem Erlasse vom 6. März hatte König Ludwig I. Verpflichtungen übernommen, die, wie sein Sohn und Nachfolger bekannte, nicht die Frucht eines freien Entschlusses waren, in innerem Widerspruche standen mit seinen Grundsätzen, mit seinem politischen Glaubensbekenntnisse, die sein ganzes inneres Sein aus der gewohnten Bahn hoben. War sein monarchisches Selbstgefühl schon durch die vorausgegangenen Demütigungen aufs tiefste verwundet, so hatte nunmehr auch die Krone ihren Reiz für ihn verloren: „Aufgehört zu regieren habe ich in jedem Fall, ob ich die Krone behalte oder niederlege.“ Schon früher hatte er geäußert, er würde die Krone lieber niederlegen als nicht wirklicher König sein. Der Märzerlaß ließ sich nicht mehr zurücknehmen, so zog er denn — spätestens wohl am 16. März 1848 — die Folgerung. Am 20. März 1848 wurde das bayerische Volk mit der Nachricht überrascht, daß Ludwig I. zugunsten seines ältesten Sohnes Maximilian der Krone entsagt habe: „Eine neue Richtung hat begonnen, eine andere als in der Verfassungsurkunde enthaltene, in welcher Ich nun im 23. Jahr geherrscht! Ich lege die Krone nieder zu Gunsten Meines geliebten Sohnes, des Kronprinzen Maximilian. Treu der Verfassung regierte Ich; dem Wohl Meines Volkes war Mein Leben geweyht; als wenn Ich eines Freistaats Beamter gewesen, so gewissenhaft ging Ich mit dem Staatsgute, mit den Staatsgeldern um. Ich kann jedem offen in die Augen sehen. Und nun Meinen tiefgefühlten Dank allen, die Mir anhängen. Auch vom Throne herabgestiegen schlägt glühend mein Herz für Bayern, für Deutschland¹⁾.“ An seinen

¹⁾ Das Original der Abschiedsworte an das bayerische Volk ist von Ludwig I. eigenhändig geschrieben. Das Schriftstück enthält folgende ebenfalls

zweiten Sohn, den König Otto von Griechenland, schrieb er am 28. März: „Treu dem, was ich immer geäußert, handelte Ich: ein König wie der von England würde Ich nie sein . . . Nach unserer Verfassung, in welcher das monarchische Prinzip waltet, herrscht und regiert der König, das aber konnte nicht mehr sein, nachdem die Empörung gesiegt.“ Noch deutlicher ließ er sich gegenüber Martin Wagner heraus: „Regieren konnte ich nicht mehr und einen Unterschreiber abgeben wollte ich nicht. Nicht Sklave zu werden, wurde ich Freiherr.“

Treitschke hat einmal den Satz geprägt: „Preußen den König nehmen und dafür eine Volksherrschaft geben hieße“ soviel als einem Menschen ein gesundes Bein abnehmen um es durch ein hölzernes zu ersetzen.“ Die Worte sind so sehr auf die Denkweise Ludwigs I. zugeschnitten, als ob er sie gesprochen hätte.

eigenhändige Weisung des Königs an das Generalsekretariat des Staatsrates: „Beigefügte Worte an die Bayern drucken zu lassen und gehörig zu veröffentlichen. Gegenzeichnung hat keine zu geschehen.“ Präsi. den 20. März 1848, Abends 5^{1/2} Uhr.

VI.

Der Ausbau der bayerischen Verfassung 1848.

„Erwartungsvoll blickt auf Bayerns Stände nicht bloß Bayern, nicht bloß Deutschland, nicht bloß Europa, auch jenseits des Ozeans wenden sich die Blicke unserer ausgewanderten Bayern herüber zu ihnen.“ So beginnt eine Flugschrift aus der zweiten Hälfte des Monats März 1848, als sich eben die bayerischen Stände zu einer außerordentlichen Frühjahrstagung versammelten. Sie stellt die Frage: „Was erwartet das Volk von Bayerns Ständen?“ Sie beantwortet die Frage: „Das Volk erwartet von seinen Vertretern die Sühnung einer großen Schuld, die sie dadurch auf sich geladen, daß sie die Verfassung als ein Geschenk aus der Hand des Königs hinnahmen, daß sie die Verfassung nicht von ihren Mängeln reinigten. Diese Schuld müssen sie sühnen und dies kann nur dadurch geschehen, daß sie auf eine Revision der Verfassungsurkunde dringen und aus derselben und ihren integrierenden Beilagen alle jene Bestimmungen ausmerzen, welche mit der Ehre und der Wohlfahrt des Volkes unverträglich sind, die freisinnigen Grundsätze der Verfassung neutralisiren oder ihnen Hohn sprechen.“ Die Flugschrift zählt sodann die Forderungen auf, die die Zeit heischt. Sie decken sich im wesentlichen mit den bekannten Märzprogrammen.

Der junge König Maximilian II. gab unter dem Einflusse der Märzbewegung und des Märzministeriums den Willen kund, die Forderungen der Zeit zu erfüllen. Schon am 21. März wandte

er sich in einer Proklamation an sein Volk: „Bayern, steht Mir bei in Meinem festen Vorhaben, Euch auf die Stufe zu heben, zu welcher Ihr als freies Volk berufen seid, ein Achtung gebietender Staat im einigen deutschen Vaterland!“

Noch deutlicher sprach sich die Thronrede aus, mit der er am 22. März 1848, umgeben von den Mitgliedern des königlichen Hauses, von den Inhabern der obersten Hofämter, von den Ministern und Staatsräten, vor dichtgefülltem, erwartungsvoll lauschendem Hause den außerordentlichen Landtag eröffnete: „Ich bin stolz Mich einen konstitutionellen König zu nennen.“ „In einen neuen Abschnitt Unseres öffentlichen Lebens sind Wir eingetreten. Der Geist, der Europa durchdringt, gebietet es. Nicht bloß Bayern, sondern Deutschland richtet das Auge auf die Beratungen, die bevorstehen. Männlicher Freymuth möge sie bezeichnen, aber auch weise Mäßigung und Fernhaltung von auflösenden, zerstörenden Tendenzen. Das Ergebniß dieses Landtages bestimmt Bayerns Stellung in Deutschland. Lassen Sie Uns voranleuchten allen seinen Stämmen! Unser Wahlspruch sey Freyheit und Gesetzmäßigkeit.“ Ein Sturm des Beifalls ging durch die Versammlung. Er setzte sich außerhalb des Hauses in Zeitungen und Flugchriften fort.

Was noch wichtiger war, die Thronrede verhieß nicht nur Amnestie, sie stellte zugleich eine ganze Sammlung von Gesetzesentwürfen in Aussicht: über Verantwortlichkeit der Minister, über Preßfreiheit, über die Wahlen zur Kammer der Abgeordneten, über Ablösung der Grundlasten, über Gerichtsorganisation und Verfahren in Zivil- und Strafsachen, über Strafrecht und Polizeistrafrecht, über Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Rechtspflege, über Schwurgerichte, über Verbesserung der Rechtsverhältnisse der Israeliten u. a. Es war das Programm des Märzministeriums. Noch vermehrte die Mehrheit der Kammer der Abgeordneten unter den Verheißungen der Krone Vorlagen über die Gesetzesinitiative der Kammern, über die Trennung der Justiz von der Verwaltung, über die volle Judenemanzipation. Auch diesen Wünschen wurde Rechnung getragen.

In diesem kritischen Augenblicke, da die Grundfesten des politischen Baues wankten, lag es nahe, daß die alten Mächte sich Hilfe versprachen von der Kammer, die als konservativ beruhigendes und mäßigendes Gegengewicht gegen die neuen politischen Kräfte geschaffen worden war. In Wirklichkeit dachte die Kammer der Reichsräte, an deren Spitze damals Fürst Karl von Leiningen stand, an keinen Widerstand. Sie begrüßte vielmehr noch vor dem Beginne der Verhandlungen in einer Adresse die vom König „an der Schwelle seiner Regierung verkündeten Grundsätze“. Sie erklärte den verheißenen Gesetzesvorlagen „mit Freude“ entgegen zu sehen: „Die Kammer der Reichsräte wird Bayern, sie wird dem deutschen Vaterlande beweisen, daß sie die Mahnungen der Zeit begriffen. Auch ihr Wahlspruch ist: Freiheit und Gesetzmäßigkeit.“ Gerade unter den Standesherrn gab es damals Männer mit weitem Gesichtskreise, die die Zeichen der Zeit wohl zu deuten vermochten. Auch die adeligen Grundbesitzer der zweiten Kammer verstanden das Gebot der Stunde.

Nur zwei Monate lang, vom 22. März bis zum 30. Mai, währte der außerordentliche Landtag und doch führte er im wesentlichen alle die Reformen durch oder bahnte sie an, die seit 30 Jahren vergebens gefordert worden waren.

Die Gesetzgebung des Jahres 1848 suchte das Verfassungsleben in modernem Sinne weiter auszubauen, ganz besonders durch das Landtagswahlgesetz vom 4. Juni 1848. Durch die Proklamation vom 6. März sowohl wie durch die Thronrede König Maximilians II. bei der Eröffnung der Ständeversammlung waren völlig neue Grundbestimmungen für die Wahl der Abgeordneten zugesichert worden. Im Laufe des Monats April legte der Staatsminister des Innern Freiherr von Thon-Dittmer dem Könige mehrere Entwürfe vor. Nach der Einvernahme zahlreicher unverantwortlicher Ratgeber sowie nach der Einholung des Staatsratsgutachtens genehmigte der König — nicht ohne schwere Bedenken — einen dieser Entwürfe. Er fand mit einigen Abänderungen die Zustimmung des Landtages und erhielt durch den Landtagsabschied vom 4. Juni 1848 Gesetzeskraft.

Die Mitglieder der Kammer der Abgeordneten werden fortan nach allgemeinen und gleichen Grundsätzen, ohne Rücksicht auf den Berufsstand gewählt und zwar je ein Abgeordneter auf 31500 Einwohner. Die Kammer der Abgeordneten, die bisher nach Ständen und Klassen zusammengesetzt war, wurde dadurch aus einer Ständeversammlung zu einer wirklichen Volksvertretung, zu einer „Repräsentation“. Die Aufhebung des Prinzips der Wahl nach Ständen bedeutete, wie Freiherr von Thon-Dittmer selbst in seinem Antrag an den König zugab, eine gänzliche Umgestaltung der Verfassung.

Weder für das aktive noch für das passive Wahlrecht wird künftig ein bestimmtes kirchliches Bekenntnis gefordert. Doch bleibt die Wahlfähigkeit nicht bloß von der Volljährigkeit, der Staatsangehörigkeit und dem Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte bedingt sondern wird auch an die Entrichtung einer direkten Steuer, das passive Wahlrecht (Wählbarkeit) zum Wahlmann noch überdies an das zurückgelegte 25. Lebensjahr, das passive Wahlrecht zum Abgeordneten an das zurückgelegte 30. Lebensjahr gebunden. Von der Feststellung einer bestimmten Steuergröße glaubte Freiherr von Thon-Dittmer absehen zu sollen, „da eine allzugroße nicht im Interesse einer allgemeinen Vertretung gelegen sei, eine kleine aber am Ende auch nur unzureichende Gewährschaft bilde.“ Es entging ihm aber keineswegs, daß damit entgegen dem bisherigen Zensus ein Zugeständnis gemacht wurde, wie es fast keine deutsche Verfassung gewährte, und daß diese Erweiterung des Wahlrechtes bei den besitzenden Klassen, die an der Staatsordnung das wesentlichste Interesse hatten, ernste Bedenken erwecken mußte, wenn nicht andere Bürgschaften geboten wurden. Diese fand der Minister einerseits in dem für die einzelnen Wahlhandlungen geforderten Lebensalter andererseits in der Wahlgliederung. Die Wahl zerfällt nämlich in zwei gesonderte Handlungen: in die Wahl der Wahlmänner durch die Urwähler und in die Wahl der Abgeordneten durch die Wahlmänner (indirekte Wahl). Die Wahlzettel müssen vom Wähler unterzeichnet werden (offene Wahl). Den zu Abgeordneten gewählten Staatsbeamten darf der Urlaub nicht

verweigert werden, ebensowenig den Offizieren und Militärbeamten, „soweit nicht außerordentliche Verhältnisse ihrer Entfernung vom Dienste entgegenstehen“. Wer während seines Mandates ein Staats- oder Hofamt annimmt oder eine Beförderung erfährt, muß sich einer Neuwahl unterziehen. Der Abgeordnete, der außerhalb des Versammlungsortes wohnt, erhält außer der Reisekostenentschädigung eine Tagesgebühr von 5 Gulden für die Dauer der Tagung.

Bei der Beratung des Wahlgesetzes für die Kammer der Abgeordneten beschloß die zweite Kammer an den König die Bitte zu richten, daß dem Landtag auch „ein Gesetzesentwurf über die zeitgemäße Umbildung der Kammer der Reichsräte“ vorgelegt werde. Diesem Wunsche schloß sich die erste Kammer einstimmig an, änderte aber das Wort Umbildung in Erweiterung. Der Landtagsabschied vom 4. Juni 1848 versprach eine „sorgfältige Würdigung“ und „geeignete Berücksichtigung“ der gestellten Bitte.

Auch die Befugnisse des Landtages wurden erweitert, ganz besonders durch das Gesetz über die ständische Initiative vom 4. Juni 1848. Das Initiativrecht jeder Kammer des Landtages „für Gesetze, die keine Verfassungsgesetze sind“, wurde neuerdings bestätigt und durch bestimmtere Fassung gegen Anfechtungen geschützt, wie sie namentlich unter der Regierung König Ludwigs I. erhoben worden waren. Das Initiativrecht des Landtages wurde aber auch auf Verfassungsgesetze ausgedehnt, soweit sie Zusätze oder Abänderungen zu einem bestimmt umschriebenen Kreise von bereits bestehenden Verfassungsgesetzen beabsichtigen.

Das Gesetz über die ständische Initiative verrät schon in seiner äußeren Gestaltung, daß es in schwerem Ringen mit entgegenstehenden Bedenken zustande gebracht wurde. Der König gab den Gesetzesentwurf immer wieder zu neuer Beratung und Abänderung an den Minister zurück. Freiherr von Thon-Dittmer überwand den Widerstand nur, indem er einerseits auf die drohende Kreditverweigerung der Kammer der Abgeordneten hinwies, andererseits durch immer neue Zusätze der Krone das unbeschränkte, auf weiten Gebieten aber, insbesondere „bei allen Fragen, die das

monarchische Prinzip berühren“, das ausschließliche Initiativrecht sicherte. Um einem ungemessenen Veränderungsstriebe zu begegnen wurden durch Artikel VIII des Initiativgesetzes Verfassungsgesetze, die aus der ständischen Initiative hervorgingen, für die nächsten zwölf Jahre vor ständischen Abänderungsanträgen geschützt.

Eine wesentliche Erweiterung der Zuständigkeit des Landtags bedeutete auch das Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit vom gleichen Tage. Jeder Teil der Regierungstätigkeit sollten dem Geschäftskreise irgend eines Ministers zugewiesen sein. Alle königlichen Regierungsanordnungen sollten zu ihrer Vollziehbarkeit der Gegenzeichnung des zuständigen Ministers bedürfen. Dieser übernahm damit für die königlichen Anordnungen die gleiche Verantwortung wie für die in eigener Zuständigkeit erlassenen Ministerialentschlüsse. Hält der Minister eine ihm angeordnete Amtshandlung für gesetzwidrig oder dem Landeswohle nachteilig, so ist er verpflichtet sie abzulehnen oder seine Gegenzeichnung zu verweigern. Ein Minister, der durch Handlungen oder Unterlassungen die Staatsverfassung verletzt, ist nicht mehr bloß wie früher den Könige sondern auch den Ständen des Reiches verantwortlich. Der Landtag hat das Recht der Ministeranklage, der König ist verpflichtet den angeklagten Minister vorläufig zu suspendieren und die Anklage vor einem außerordentlichen Gerichtshofe zur Entscheidung zu bringen. Wird der Minister schuldig befunden, so trifft ihn je nach dem Grade und den Folgen der Pflichtverletzung entweder einfache Dienstesenthebung mit Ruhegehalt oder Dienstesentlassung ohne Ruhegehalt oder Dienstesentziehung (Kassation). Begnadigung durch den König ist ausgeschlossen, selbst die Rehabilitierung nach vollzogener Strafe von der Zustimmung des Landtages bedingt.

Voraussetzung für eine Wirksamkeit des Gesetzes über die Ministerverantwortlichkeit war, daß die Minister den Grad von Selbständigkeit besaßen, der die Grundlage aller Verantwortlichkeit bildet. Die Staatsregierung suchte daher in mehreren besonderen Artikeln des Gesetzes das Institut der Ministerverweisung, das unter König Ludwig I. zu schlimmen Auswüchsen geführt hatte,

grundsätzlich zu beseitigen: die Führung eines Ministeriums kam nur einem Staatsrat im ordentlichen Dienste übertragen werden; die vorübergehende Leitung der Geschäfte eines Staatsministeriums durch einen vom Könige zu bestimmenden Staatsrat oder Vorstand eines anderen Ministeriums darf nur stattfinden, wenn der wirkliche Staatsminister an der Ausübung seines Amtes verhindert ist oder wenn und solange die sofort einzuleitende Wiederbesetzung eines erledigten Staatsministeriums zu keinem Ergebnisse geführt hat.

Die beiden Kammern der Ständeversammlung erwirkten durch ihre einmütigen Vorstellungen auch Sicherheit dafür, daß die Enthebung eines Staatsministers von seiner Stelle nicht verweigert werden durfte, wenn sie aus dem Grunde erbeten wurde, weil der König in wichtigen Regierungshandlungen die Ratschläge seines Ministers nicht annehmen zu können glaubte.

Das Gesetz engte die Bewegungsfreiheit der Krone im Vergleich zum Regierungssystem König Ludwigs I. wesentlich ein und wurde später auch von Maximilian II. schwer empfunden. Trotzdem hat er damals die Wünsche der Stände verhältnismäßig rasch befriedigt.

Mit dem Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit schien der in der Ständeversammlung namentlich unter König Ludwig I. so oft vertretene Standpunkt, daß mit der verfassungsmäßigen Stellung der Minister der Erlass von Kabinettsbefehlen in Regierungsangelegenheiten und der Bestand eines Kabinettssekretariates in seiner bisherigen Wirksamkeit unvereinbar sei, anerkannt. Gemäß diesem Standpunkte setzte Maximilian II. durch eine königliche Verordnung vom 15. November 1848 das Kabinettssekretariat „für alle Angelegenheiten, welche nicht unmittelbar zu seiner Privatdisposition belangten“, außer Wirksamkeit. Die verfassungsmäßige Stellung des Ministeriums wurde von König Maximilian II. auch dadurch befestigt, daß er durch die königlichen Verordnungen vom 25. März 1848 und vom 22. Dezember 1849 den Ministererrat, den König Ludwig I. immer mehr außer Wirksamkeit gesetzt

hatte, zu neuem Leben erweckte¹⁾. Das Kabinettssekretariat bestand aber nicht bloß fort sondern übte bald auch in Regierungsangelegenheiten einen größeren Einfluß als unter König Ludwig I.

Bald nach der Vorlage des Gesetzesentwurfes über die Ministerverantwortlichkeit wurde ein Gesetzesentwurf über den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen Minister eingebracht. Dieser Entwurf gelangte in der Frühjahrstagung 1848 nicht mehr zur Beratung. Der Landtagsabschied vom 4. Juni 1848 versprach jedoch nach einem ausdrücklichen Wunsche der Stände den Gesetzesentwurf der nächsten Ständeversammlung „unverzüglich wieder vorlegen zu lassen“.

Der Ausbau des Verfassungslebens in modernem Sinne, wie er durch das Landtagswahlgesetz, das Gesetz über die ständische Initiative und das Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit erreicht wurde, forderte zugleich eine Neuregelung der Mitarbeit des Volkes in der Gemeinde, mit anderen Worten eine Reform der Gemeindegesetzgebung.

Für die Ortsgemeinden lag ein fertiges Gesetz aus der Zeit König Maximilians I. in dem Gemeindecodex vom Jahre 1818 und eine Überarbeitung dieses Gesetzes aus der Zeit König Ludwigs I. in dem revidierten Gemeindecodex vom Jahre 1834 vor. Unter den beiden ersten Königen waren auch Anläufe zu einer Distrikts- wie zu einer Kreisgemeindegesetzgebung gemacht worden. Sie entsprachen aber nicht den Wünschen und Erwartungen der Volksvertretung. In dem Landtagsabschiede vom 4. Juni 1848, in dem die meisten Gesetze über den Ausbau des Verfassungslebens ihre Sanktion erhielten, wurde auch die Vorlage eines Distrikts- wie eines Kreisgemeindegesetzes in nächste Aussicht gestellt.

Der Verfassungsgesetzgebung des Märzministeriums war aber noch eine andere, seit Jahren selbst von Mitgliedern des Adels geforderte und unter König Ludwig I. wiederholt wohl in Angriff genommene, aber nicht gelöste Aufgabe gestellt: den Staat und

¹⁾ Vgl. S. 71, 81, 87 u. 124 f. Ein Gesamtministerium mit rechtlicher Gesamtverantwortlichkeit der Minister und mit voller Solidarität für alle Fragen von allgemeiner Bedeutung ist aber damals ebensowenig wie früher geschaffen worden.

die Gesellschaft von den letzten Resten des Feudalismus zu befreien. Diese Absicht verfolgte das Märzministerium mit dem „Gesetz über die Aufhebung der standes- und gutherrlichen Gerichtsbarkeit, dann die Aufhebung, Fixierung und Ablösung von Grundlasten“ wiederum vom 4. Juni 1848, das einen der tiefsten Einschnitte in das öffentliche Leben Bayerns bedeutete.

Die Verfassungsurkunde und ihre VI. Beilage hatten wohl die Leibeigenschaft, die Gutsheimfälligkeit als Strafe und das grundherrliche Einstandsrecht aufgehoben und die Umwandlung der ungemessenen Fronden in gemessene verfügt, aber im übrigen sich damit begnügt, die Grundlasten „nach dem Einverständnis der Beteiligten“ für ablösbar zu erklären. Die Gutsherrlichkeit sowie die standes- und gutherrliche Gerichtsbarkeit bestanden fort. Selbst die Fixierung der „unständigen“ (veränderlichen) Grundlasten fand trotz des vorbildlichen Beispiels der Krone bei den Kommunen, Privaten und Stiftungsverwaltungen wenig Nachfolge. Unter der Regierung König Ludwigs I. suchte wohl ein Gesetz die freiwillige Übergabe der standes- und gutherrlichen Gerichtsbarkeit an den Staat durch günstige Bedingungen zu fördern, aber tatsächlich wurde diese Übergabe nur in wenigen Fällen vollzogen.

Umso größer war der Unwille des Volkes gegen die Gerichts- und Grundherren. Er wandte sich nicht mehr bloß gegen die standes- und gutherrliche Gerichtsbarkeit und ihre Auswüchse und gegen die „unständigen“ sondern auch gegen die „ständigen“ (unveränderlichen) Grundabgaben — obwohl diese für den Pflichtigen weniger drückend waren und sich in den meisten Fällen ihre vertragsmäßige Entstehung nachweisen ließ. Der Landtag wie die Regierung wurden seit den Februar- und Märzunruhen mit Sturmpetitionen aus den verschiedensten Gegenden des Königreiches überschwemmt. An mancher Stelle entlud sich die allgemeine Erregung der bäuerlichen Kreise in öffentlichen Ruhestörungen und Gewalttätigkeiten gegen die Personen der Gerichts- und Grundherren und deren Eigentum.

Die beiden zuständigen Minister des Innern und der Finanzen, Freiherr von Thon-Dittmer und Gustav von Lerchenfeld, einigten

sich über die Grundsätze der Ablösungsgesetzgebung, verständigten sich mit den führenden Persönlichkeiten in den beiden Kammern und unterbreiteten am 16. April 1848 dem König einen Gesetzesentwurf in der landesüblichen Form eines alleruntertänigsten Antrages: „Der Sturm der neuesten Zeit habe auch im Königreiche Bayern Rechtszustände und Abgaben getroffen, welche, da sie an sich verwerflich seien, vor dem freieren Blick der Gegenwart doppelt unhaltbar erscheinen.“ „Nur die bestimmtest ausgesprochene Erwartung, es werde die bereits erlassene königliche Zusage (vom 6. März) auf Fixierung und Ablösung der Grundlasten recht bald in Erfüllung gehen, habe stärkere Erzeffe bisher zurückgehalten und verhütet.“ Sie hätten mit „intelligenten Mitgliedern“ der beiden Kammern aus der Klasse der Berechtigten wie der Pflichtigen sich beraten; die ersteren hätten sich bereit gefunden die ihnen zugeordneten Verluste zu tragen, die letzteren seien von den beabsichtigten Bedingungen der Fixierung und Ablösung vollständig befriedigt, im Landtage habe daher die Vorlage eine günstige Aufnahme zu erwarten. Der Gesetzesentwurf wurde vom König gebilligt und nach der Annahme durch die beiden Kammern am 4. Juni 1848 sanktioniert.

Die standes- und gutherrliche Gerichtsbarkeit und Polizei ging ohne Entschädigung der bisherigen Besitzer an den Staat über. Damit waren uralte Fremdkörper, die seit Jahrhunderten die staatliche Wirksamkeit unterbrachen, beseitigt.

Alle Naturalfrondienste, gemessene wie ungemessene, dann das Besthaupt („mortuarium“), der Blutzehent, der noch nicht zur Erhebung gekommene Neubruchzehent und mit gewissen Beschränkungen auch der Kleinzehent, ferner alle rein persönlichen Abgaben, die nicht am Grund und Boden hafteten, wurden ohne Entschädigung der Berechtigten abgeschafft. Die „unständigen“ Grundlasten, soweit sie erhalten blieben, wie der Großzehent, wurden in jährliche unveränderliche Abgaben verwandelt („fixiert“): die fixierten Zehentabgaben nahmen die rechtliche Natur von Bodenzinsen an. Die Besitzänderungsabgaben („Laudemien“) wurden durch eine den Berechtigten gebührende Entschädigung („Äquivalent“)

ersetzt. Damit ging das Eigentum am Grund und Boden auf die Grundholden über, die bisher nur ein Nutznießungsrecht in der Form einer Grundgerechtigkeit, sei es der Neustift oder der Freistift, des Leibrechtes oder des Erbrechtes, besessen hatten.

Sowohl die neu fixierten als die älteren bereits ihrer Natur nach „ständigen“ Grundabgaben wurden für ablösbar erklärt. Die Ablösung konnte unter anderm durch Erlegung des achtzehnfachen Jahresbetrages, des sogenannten Ablösungskapitals, geschehen. Die Ablösung war ein Recht nicht des Abgabeberechtigten, sondern des Abgabepflichtigen. Wollte der Pflichtige nicht ablösen, so konnte er die Abgabe umwandeln, indem er 4% aus dem achtzehnfachen Jahresbetrag als Bodenzins leistete. Der Bodenzins war entweder an den Berechtigten zu entrichten oder an die zu diesem Zwecke zu gründende Ablösungskasse des Staates, falls der Berechtigte seine Rente an diese gegen Entschädigung überwies.

Das Ablösungsgesetz bedeutete nach dem Urtheile des Kammerreferenten Dr. Schwindl, „eine völlige Umwälzung unseres Staatslebens“: „Es ist ein Donnerkeil des unerbittlichen Schicksals, welcher das Götzenbild der Vorzeit zertrümmert und das Erbteil vieler Jahrhunderte zersplittert.“ Wiewohl ihnen das Gesetz schwere finanzielle Opfer auferlegte, gaben sämtliche adelige Grundbesitzer der zweiten Kammer ihre Zustimmung. Der vormärzliche Zustand war so unhaltbar geworden, daß wenige Warner ihre Stimme erhoben, am lautesten vielleicht — der Würzburger Professor Johann Adam Seuffert. Er erhob Einspruch namentlich im Interesse des gefährdeten Stiftungsvermögens: „Wie die Staatskasse haben unsere Wohlthätigkeits-, Cultus- und Unterrichtsstiftungen, das heilige Vermächtniß einer Reihe von Jahrhunderten, ihre sichere Dotation sehr großen Theils in Dominical-Einkünften. Diese sollen nach dem Entwurfe nicht nur vornherein bedeutend geschmälert, sondern die Stiftungen (wie die Gutsherrn überhaupt) für die aufzugebenden sicheren Rechte mit Staatspapieren im Nominalwerthe entschädigt werden, von welchen, wie die Sterne stehen, Jedermann es als sehr zweifelhaft erachten wird, ob sie nach 10 Jahren auch nur den Werth von

heute haben und immer flüchtige Zinsen bieten werden. Von allen Seiten ruft man zur Lösung der Arbeiter-, der Armenversorgungsfrage auf. Nun, wir glücklichen Bayern waren bisher von dieser Frage weit weniger behelligt als die Bewohner anderer Länder und insbesondere als die des Musterstaates unserer modernen Freiheitsprediger und Volksbeglucker. Und warum waren und sind wir in einer viel besseren Lage? Der Dank gebührt größtentheils den reichen Stiftungen unserer frommen, menschenfreundlichen Voreltern; aus ihnen fließt die Nahrung und Kleidung vieler Tausende von Nothleidenden, aus ihnen fließt die Quelle der Fürsorge für die sittliche und geistige Veredlung der Jugend wie der Unterhalt der Männer, deren Beruf ist das Evangelium der Nächstenliebe zu predigen; und diese Segensbäume wollt ihr herausreißen aus dem Boden, in welchem sie wurzeln, und sie hinstellen auf die Oberfläche, damit sie demnächst verdorren und absterben? Vollbringt nur das unbesonnene Werk, dann erst werden euch die Arbeiter- und Armenverpflegungsfragen zu Ungeheuern erwachsen und euer oder doch eurer Kinder und Enkel Glück verschlingen!"

Noch fehlte ein Ablösungszwang. Die Gesetze vom 28. April 1872 und vom 2. Februar 1898 ordneten auch die zwangsweise Tilgung der Bodenzinse an. Gleichzeitig wie später wurde die Ablösung erleichtert theils durch Ermäßigung der Bodenzinse theils durch namhafte Geldaufwendungen des Staates. Mit dem unter der Regentschaft erlassenen Gesetze vom 16. August 1908, wonach die Bodenzinse an den Staat und an die Ablösungskasse des Staates im Jahre 1940 zum letztenmal entrichtet werden sollen, hat die schon unter dem Kurfürsten Karl Theodor und dem Könige Maximilian I. begonnene Politik der Bauernbefreiung und Grundentlastung ihren Abschluß, eines der schwierigsten Probleme seine Lösung gefunden.

Gegen Bezahlung mäßiger Bodenzinse, die allmählich ganz verschwinden werden, erfreut sich der Bauer nicht mehr bloß des tatsächlichen Besitzes sondern auch des rechtlichen Eigentums des von ihm bewirtschafteten Grund und Bodens. Von der gesamten

landwirtschaftlich benützten Fläche treffen nahezu 94 % auf bäuerliche Güter. Der Bauer auf der eigenen Scholle ist der eigentliche Träger der Landwirtschaft geworden und hat während des Weltkrieges seine seit der Grundentlastung und Bauernbefreiung gesteigerte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit glänzend bewährt.

Im Zusammenhange mit dem Grundlastenablösungsgesetz erklärte ein anderes Gesetz vom 4. Juni 1848 auch den Lehenverband für ablösbar und zwar auf ähnliche Weise wie die Grundlasten: entweder durch Erlegung eines Ablösungskapitals oder durch Übernahme dieses Ablösungskapitals als eines zu 4% verzinslichen Bodenzinskapitals auf das bisherige Lehen.

Beiden Gesetzen liegt der Gedanke zugrunde, daß der erbliche Besitz von Grundstücken, deren Inhabern der Grund für die wiederkehrende Abgabe an den Obereigentümer aus dem Bewußtsein entschwunden ist, in Eigentum verwandelt werden solle.

Durch ein Gesetz vom nämlichen Tage wurde auch das Jagdrecht auf fremdem Grund und Boden, das für die sogenannte niedere Jagd seit alter Zeit bestanden hatte, aufgehoben und damit einer anderen Märzforderung Rechnung getragen. Nur dem Landesherrn wurde für seine Leibgehege noch Zugeständnisse gemacht, da er in früherer Zeit in ganz Bayern ausschließlich die hohe Jagd besessen hatte¹⁾.

Folgerichtig stellte ein späteres Gesetz vom 30. März 1850 den Grundsatz auf: die Berechtigung zur Jagd haftet am Grund und Boden, die Ausübung dieses Rechtes ist aber im Interesse der öffentlichen Sicherheit und der Landeskultur zu beschränken.

Im inneren Zusammenhange mit der Ablösungsgesetzgebung stehen auch drei andere Gesetze, die noch Erwähnung finden werden: das Forstgesetz vom 8. Mai 1852, das ältere und veraltete Forstordnungen aufhob und durch neue und zweckmäßigere Bestimmungen ersetzte; die Wassergesetzgebung vom 28. Mai 1852, die die Wasserkräfte für die Bedürfnisse der Landwirtschaft, der Industrie und des Gewerbes nutzbar zu machen suchte; endlich

¹⁾ Auch diese Zugeständnisse wurden bald durch den Verzicht des Königs gegenstandslos.

das Gesetz über die Aufhebung des Weiderechtes auf fremdem Grund und Boden vom 25. Mai des nämlichen Jahres.

Die Justiz hatte weder in der Verfassungsurkunde noch in ihrem Gefolge eine durchgreifende Umgestaltung erfahren. Insbesondere waren neben der grundherrlichen Gerichtsbarkeit zwei andere Hauptgebrechen geblieben: die Verbindung der Justiz mit der Verwaltung und die gerichtlichen Standesvorrechte gewisser Klassen der Bevölkerung. Die Pfalz besaß überdies von der französischen Verwaltung her ihre besonderen Gerichtseinrichtungen. Das Märzministerium plante wie schon früher das Ministerium Montgelas im Einklang mit einer Bestimmung der Verfassungsurkunde zunächst eine neue Kodifikation des in Bayern geltenden Rechtes und zwar eines neuen bürgerlichen Gesetzbuches, eines neuen Strafrechtes, eines neuen Polizeigesetzbuches, einer neuen Gerichtsordnung für den bürgerlichen wie für den Strafprozeß, eines Wechsel- und Handelsrechtes. Damit war vom Justizminister Heinz die Aufrichtung einer vollkommenen Rechtseinheit für das gesamte Staatsgebiet, das rechts- wie das linksrheinische — unter Wahrung des vorbildlichen Einflusses der französisch-pfälzischen Einrichtungen — zum Programm erhoben.

Um die Ausführung dieses Programms, das einen guten Teil der Regierungszeit König Maximilians II. beschäftigen sollte, zu erleichtern wurde durch ein schon unter der Regierung König Ludwigs I. vorbereitetes Gesetz die Behandlung neuer Gesetzbücher betreffend vom 12. Mai 1848 die Bildung besonderer Gesetzgebungsausschüsse für beide Kammern, die auch nach der Schließung oder Vertagung der Ständeversammlung mit königlicher Ermächtigung in Tätigkeit bleiben konnten, angeordnet, eine Einrichtung, die für die Gesetzgebung Bayerns von größter Wichtigkeit werden sollte. Über die Gegenstände, über die eine Vereinbarung zwischen den beiden Ausschüssen und der Regierung erzielt worden war, sollte in den Kammern in der Regel ohne besondere Beratung abgestimmt werden.

Da man bald erkannte, daß auf dem kurzen, mit Arbeiten überhäuftem und unter dem Drucke höchster politischer Spannung

handelnden Landtage vom Frühjahr 1848 die Reformen auf dem Gebiete der Justiz nicht sämtlich durchgeführt werden konnten, stellte man wenigstens leitende Grundsätze hiefür auf. Das geschah durch das sogenannte Grundlagengesetz vom 4. Juni 1848. Darnach sollte der privilegierte Gerichtsstand der Standesherrn, der erblichen Reichsräte, der Adelligen, der Geistlichen, der höheren Beamten und des Fiskus ebenso wie das Recht der Siegelmächtigkeit, das die Adelligen und die höheren Beamten ermächtigte Privaturkunden mit der Kraft öffentlicher Urkunden aufzurichten, nach den Forderungen des Rechtsstaates aufgehoben werden. Das Gesetz sprach zugleich die Unabsetzbarkeit der Richter aus: sie können wider ihren Willen nur kraft richterlichen Urteils ihrer Stelle enthoben oder ersetzt werden. Für die nächste Zukunft verhiess das Grundlagengesetz: Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Rechtsprechung, Schwurgerichte, Trennung der Justiz von der Verwaltung, Errichtung des Notariates.

Mit der Trennung der Justiz von der Verwaltung und mit der Errichtung des Notariates dauerte es allerdings noch bis zum Jahre 1861. Aber Gesetze vom 3. August und 10. November 1848 führten schon jetzt sowohl die Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Rechtsprechung als auch die Schwurgerichte ein. Trotz der Schnelligkeit, mit der damals die Gesetzgebungsmaschine zu arbeiten hatte, wurde die Frage der Berufung zum Geschworenen-dienst aufs sorgfältigste geprüft. „Soll das Schwurgericht“ — heisst es in den Motiven zum Gesetzesentwurf vom 3. August 1848 die Einführung der Schwurgerichte betreffend — „seinem hohen Berufe vollständig entsprechen, soll es eine sichere Gewährschaft für eine gerechte, unparteiische Urteilsprechung darbieten, so ist es notwendig, daß Männer auf dem Richterstuhle sitzen, welche hinreichende geistige Fähigkeiten besitzen, das Gerechte und Wahre zu erkennen, denen aber auch ebensoviel Willensfähigkeit inne- wohnt, das als gerecht und wahr Erkante unter allen Umständen auszusprechen, die stets durchdrungen von dem Gedanken, daß die bürgerliche Freiheit nur neben der Ordnung und neben der Achtung vor dem Gesetz gedeihen könne, und gleich weit entfernt von

Sentimentalität wie von Terrorismus, bei jedem ihrer Urteilsprüche lediglich ihrem Gewissen und ihrer Überzeugung folgen, so daß ihnen der Angeklagte mit derselben Ruhe und Zuversicht die Wahrung seiner Interessen anvertrauen kann wie die bürgerliche Gesellschaft, die ihn anklagt.“ Vor der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfes wurden in einer umfangreichen Darstellung die Grundsätze zusammengestellt, nach denen in anderen, deutschen wie außerdeutschen, Staaten die Geschworenengerichte gebildet waren. Sehr bemerkenswert ist auch die Erklärung, die der hochbetagte frühere Justizminister Graf Reigersberg im Gesetzgebungsausschusse der Kammer der Reichsräte über den Gesetzesentwurf abgab¹⁾.

Eine andere Frucht der Freiheitsbewegung des Jahres 1848 war das Edikt über die Freiheit der Presse und des Buchhandels vom 4. Juni 1848. Das Gesetz, das an die Stelle der dritten Verfassungsbeilage trat, beseitigte aus dem Strafrechte den letzten Rest der Zensur. Die Präventivzensur wurde nunmehr auch für sämtliche periodische Schriften, Zeitungen wie Zeitschriften, mochten sie sich auf dem Gebiete der inneren oder der äußeren Politik bewegen, aufgehoben. Es konnte demnach fortan die Drucklegung und Veröffentlichung keiner Schrift mehr verhindert werden. Selbst nach ihrem Erscheinen durften Erzeugnisse der Presse nur wegen Übertretung eines Paragraphen des Strafgesetzbuches polizeilich beschlagnahmt werden; dieser Paragraph mußte in der polizeilichen Verfügung ausdrücklich angeführt werden und der Beschlagnahme binnen acht Tagen die Einleitung des strafgerichtlichen Verfahrens folgen. Die Strafgerichtsbarkeit wurde nicht den Polizeibehörden, sondern den Gerichten und zwar den Schwurgerichten zugesprochen. Damit war die Grundlage geschaffen für eine freie Presse. Das Jahr 1848 war das Geburtsjahr wie der politischen Parteien so auch der unabhängigen politischen Presse. Was für die Erzeug-

¹⁾ „Ich gehöre und gehörte schon vor Dezennien jenen an, welche Öffentlichkeit und Mündlichkeit im Rechtsverfahren als das entsprechendste Mittel anerkannten, der allgemeinen lauten Klage über die deutsche Rechtspflege zu steuern.“

nisse der Presse verordnet wurde, galt für jede Art sinnlicher Darstellungen oder Mitteilungen an das Publikum.

Die freiheitliche Bewegung forderte auch eine gesetzliche Regelung des Versammlungs- und Vereinsrechtes sowie eine staatsbürgerliche Gleichstellung der Israeliten, die bisher in politischen wie in bürgerlichen Rechtsverhältnissen gemäß den Bestimmungen des Judenediktes vom Jahre 1813 und der sich darauf beziehenden Verfassungsurkunde den mannigfachsten Beschränkungen unterlagen. In der Tat versprach der Landtagsabschied vom 4. Juni 1848 für die nächste Zeit die Vorlage eines Assoziations- wie eines Judenemanzipationsgesetzes; das wichtigste politische Recht, das Wahlrecht für die Kammer der Abgeordneten, wurde den Israeliten schon jetzt in dem Wahlgesetze vom 4. Juni 1848 verliehen. Das Protestantenedikt erfuhr eine Abänderung durch das Verfassungsgesetz vom 4. Juni 1848 über die protestantischen Generalsynoden und den Konsistorialbezirk Speyer, das die beiden Generalsynoden von Ansbach und Bayreuth vereinte und den Konsistorialbezirk Speyer vom rechtsrheinischen Bayern trennte.

Die Projekte gingen noch weiter: es war eine umfassende Revision der Verfassungsurkunde und ihrer Beilagen geplant. Sie wurde in der nächsten Zeit zum Teil wirklich in Angriff genommen.

Es war keine Überhebung, wenn der Landtagsabschied vom 4. Juni 1848 seine denkwürdigen Ausführungen mit den Worten schloß: „Groß sind die Anforderungen der Zeit, groß die Opfer, welche von der Krone, welche von einzelnen Ständen und Körperschaften, von der ganzen Nation gebracht werden mußten. Aber es galt der zeitgemäßen Fortbildung des Verfassungslebens, der Anbahnung einer volkstümlichen Rechtspflege, der Entfesselung des Grund und Bodens und der Fürsorge für jeglichen Nothstand; es galt dem Schutze des Vaterlandes nach innen und außen, dem wirksamsten Mittel zur Gründung eines einigen und wahrhaft freien Gesamtwaterlandes. . . Mit diesem Werke beginnt ein neuer bedeutamer Abschnitt in der Geschichte Bayerns; möge er in seinem Erfolge dem Vaterlande zum Heil und Frommen gereichen.“ Der Abschied schließt mit einem Blick auf die Frankfurter National-

versammlung: „Mit dem gleichen innigen Wunsch blicken wir auch auf diejenige Versammlung hin, die, berufen das große Verfassungswerk unseres deutschen Gesamtvaterlandes zu beraten, an den Ufern des Mains tagt. Dort wie hier werden wahre Vaterlandsliebe und offenes Vertrauen stete Geltung behaupten und so Thron und Volk, Regierungen und Stände überall vereint voranschreiten auf der allein richtigen Bahn des Gesetzes und des Rechtes, der Wahrheit und des Lichtes, welche wir uns zur Richtschnur genommen und hiefür in den heute erlassenen Gesetzen neue feste Bürgschaften gegeben haben.“

VII.

Fortgang und Hemmungen des bayerischen Verfassungslebens in der Zeit der Reaktion.

Der Märzsturm des Jahres 1848 hatte dem bayerischen Volke eine Fülle von Gesetzen, die Jahrzehnte lang vergeblich ersehnt worden waren, in den Schoß geschüttelt. Das Märzministerium und der Landtag vom Frühjahr 1848 hatten eine gesetzgeberische Tätigkeit entfaltet, wie sie seit dem Erlasse der Verfassung nicht erlebt worden war. Was vor ihr lag, mutet uns heute wie weltfremd an. Auch die Verteilung der Macht zwischen Krone und Volksvertretung war erheblich zu Gunsten der letzteren verändert. Trotzdem war die Stellung des Märzministeriums sehr bald gefährdet.

Der einen, der radikalen Richtung, genügten die Zugeständnisse an den Geist der Zeit noch nicht. Sie bekannte sich wohl zur konstitutionellen Monarchie, aber mit dem Grundsatz der Volksherrschaft. Sie verlangte in ihren Parteiversammlungen, Wahlprogrammen und Flugschriften, daß die Regierung der nächsten Ständeversammlung ein Gesetz zur Aufhebung der Reichsratskammer vorlege und dann baldmöglichst eine konstituierende Versammlung einberufe um mit ihr eine neue Verfassung zu vereinbaren, die sich auf die Errungenschaften der Gegenwart gründe und nach dem Vorbilde der belgischen, aber auch der norwegischen und der englischen Verfassung dem Volke ein größtmögliches Maß von Rechten und Freiheiten gewähre. Die Monarchie müsse Opfer,

große Opfer bringen, wenn sie einen Sturm abwenden wolle, der seine ganze Macht gegen die Throne richten werde. Der Rückfall der radikalen Richtung in den Gedankenkreis des Jahres 1789 war diesmal verbreiteter, zäher und tiefer als im Jahre 1830/31. Die neue Pressfreiheit erlaubte ihr die leidenschaftlichste Sprache.

Die andere, die konservative Richtung, die grundsätzlich die alten gut bekannten Werte höher schätzte als die unbekannteren neuen, bezeichnete die gemachten Zugeständnisse des Märzministeriums als die äußerste Linie, einem Teile ihrer Anhänger gingen sie bereits zu weit. Die Übertreibungen der radikalen Linken bewirkten, daß sie immer weiter nach rechts gedrängt wurden. Insbesondere verurteilten sie das neue Wahlgesetz, das die Herrschaft der ungegliederten, „chaotischen“ Masse im Schoße berge; es gehöre zu den „Abnormitäten“ neuerer Staatsrechtstheorien, die aus willenslosen Wählern ihr künstliches Gebäude zu gestalten wähen.

Der begabteste und zugleich politisch erfahrenste Befürworter der konservativen Richtung war der ehemalige Minister des Innern Karl von Abel, bald nach seiner Rückkehr vom Turiner Gesandtschaftsposten im Spätsommer 1848 einer der einflußreichsten unverantwortlichen Ratgeber König Maximilians II. auf dem Gebiete der inneren wie der äußeren Politik¹⁾. Immer wieder lenkte er den Blick des Königs „auf die Opfer, die dieser seit seinem Regierungsantritt aus dem reichen, herrlichen Schatze der Krone gebracht“. „Die Summe der Opfer von Seiten der Krone sei bereits an einer Grenzlinie angelangt, jenseits welcher die Aufopferung des monarchischen Prinzips und der Übergang zur sogenannten Monarchie auf demokratischer Grundlage ganz nahe stehe.“ „Eine höchst bedenkliche Krisis nahe mit Riesenschritten heran, die der König mit dem gegenwärtigen Ministerium nimmermehr bewältigen könne.“ Die Vorstellungen Abels waren umso wirksamer, als der von Schellings „göttlicher Staatsidee“ erfüllte König zum Teil nur zögernd in die Verfassungsgesetze vom Früh-

¹⁾ Im Juni ging sogar das Gerücht, daß er an Stelle Thon-Dittmers an die Spitze des Ministeriums des Innern zurückkehren werde.

jahre 1848 gewilligt hatte und dem immer noch an die Pforte klopfendem Neuen mit begreiflichem Unbehagen gegenüberstand. Schon am 25. November schrieb er in einem seiner zahlreichen Handschreiben an Karl von Abel und andere unverantwortliche Ratgeber: „Ich wünsche, daß Sie Mir ehebaldigst mitteilen, welches nach Ihrer Ansicht jene hauptsächlichsten und unentbehrlichsten königlichen Regierungsrechte sind, die der Krone, wenn sie regieren soll, durchaus verbleiben müssen und unter keiner Bedingung aufgegeben werden dürfen, so daß man es eher auf das äußerste ankommen zu lassen hat.“

Diesen Schwierigkeiten erwies sich das Märzministerium nicht gewachsen. Am 1. Dezember nahm Freiherr von Thon-Dittmer seine Entlassung. Noch vor Jahreschluß folgte ihm Freiherr Gustav von Verchenfeld, der nach dem Abgange Thon-Dittmers das Finanzministerium mit dem Ministerium des Innern vertauscht hatte. Die Entlassung des Justizministers von Heintz wurde von Abel dringend empfohlen, damit er nicht weiteren Schaden stifte: „Er meint es nicht gut mit seinem König. Er wird ihn bestimmen ein Zugeständnis um das andere zu machen, bis nichts mehr der Krone bleibt als die Zivilliste, und diese fällt dann von selbst.“

Am 16. Januar 1849 trat der erste auf Grund des neuen Wahlgesetzes gewählte Landtag zusammen. Zum erstenmal gruppierten sich die Mitglieder der Kammer der Abgeordneten auch äußerlich nach Parteigrundsätzen¹⁾. Es bildete sich eine Linke, die unbedingte Unterwerfung der Einzelstaaten unter die Beschlüsse des Frankfurter Parlamentes, im Innern Bayerns die Volkssouveränität, die Herrschaft des Parlamentarismus forderte, und eine konservative Rechte, die gegenüber dem Frankfurter Parlamente den Standpunkt der Vereinbarung einnahm und im Innern Bayerns am monarchischen Grundgedanken der Verfassung festhielt. Das „politische Glaubensbekenntnis“ der Rechten lautete in der von ihr selbst festgesetzten Fassung: „Die konsti-

¹⁾ Recht übersichtlich ist die „Charte über die politische Färbung Bayerns zur Zeit des Landtags 1849“ von Julius Knorr (1859).

tutionelle Monarchie unter unserem uralten bayerischen Regentenhause soll erhalten, die gesamte Gesetzgebung, alle Institutionen und die Form der Ausübung der Staatsgewalt sollen mit dem Wesen der konstitutionellen Monarchie in Einklang gebracht werden. Aber die konstitutionelle Monarchie soll nach allen Richtungen als eine Wahrheit bestehen und eben deshalb auch nicht durch Einrichtungen, die ihrem Wesen fremd sind, zu einem Schattenbild herabgewürdigt werden. Die Rechte will, daß unter dem Deckmantel der konstitutionellen Monarchie weder der Absolutismus noch die Republik sich einschleiche.“ Dazu kam das Zentrum mit einem linken Flügel (gemäßigte Schattierung der Linken) und einem rechten Flügel (gemäßigte Schattierung der Rechten). Das Zentrum wollte nach seiner eigenen offiziellen Erklärung von jeder der beiden extremen Parteien das Gute und Wahre sich aneignen: einerseits Voranschreiten auf der Bahn freier Entwicklung der Nationalkraft, anderseits Erhaltung der wirklich bewährten und gesunden Grundlagen der staatlichen Ordnung; Fortschritt ohne Umsturz, Erhaltung der lebenskräftigen Elemente ohne den Rückschritt. Die Mehrheit lag bei der Linken: sie besetzte die Ausschüsse mit ihren Mitgliedern.

Gleichzeitig setzte eine wüste Agitation auch außerhalb der Kammer ein, auf Versammlungen, in Zeitungen, Witzblättern und Flugschriften. Die Linke arbeitete mit den Märzvereinen, die Rechte bediente sich des konstitutionell-monarchischen Vereins. Zwischen der politischen Dogmatik der Linken und der historischen Anschauung der Rechten gab es keine Brücke zu Ausgleich und Versöhnung. Der Pfälzer Aufstand verschärfte den Gegensatz. Es war, als ob die Geister der in der Hunnenschlacht Gefallenen in unverföhnlichem Kampfe mit einander rangen.

Die Obstruktionstätigkeit der Linken bestimmte den König zur Vertagung des Landtages vom 8. März zunächst bis zum 10. April, dann bis zum 13. Mai 1849. In der Zwischenzeit vollzog er die längst erwartete Neubildung des Ministeriums. Die Seele des neuen Ministeriums war Ludwig von der Pfordten, der frühere Professor in Würzburg und Appellationsgerichtsrat in

Aschaffenburg, der inzwischen einem Rufe an die Universität Leipzig, dann in das sächsische Märzministerium gefolgt war. Von der Pfordten übernahm das Ministerium des Königlichen Hauses und des Äußern, bald darauf „als Beweis des auf ihn gesetzten Vertrauens“ das neugeschaffene Amt eines Vorsitzenden im Ministerrate. Einem zeitgemäßen Wunsche entsprechend traf nämlich König Maximilian II. im Anschluß an eine frühere Verordnung vom 25. März 1848 und im Interesse der Einheit des Regierungssystems am 22. Dezember 1849 neue Bestimmungen über die Einrichtung des Ministerrates, beauftragte das Gesamtstaatsministerium eine „reglementäre Anordnung“ darüber auszuarbeiten, welche Angelegenheiten dem Ministerrate grundsätzlich zur Beratung unterstellt werden sollten, schuf (neben der obersten Leitung des Königs) die besondere Stellung (Funktion) eines ständigen „Vorsitzenden im Ministerrate“ und umschrieb dessen Befugnisse¹⁾. Am 24. Dezember

¹⁾ Bezüglich des Vorsitzes im Ministerrate hatte die grundlegende Instruktion vom 9. Januar 1821 (Vgl. M. von Lerchenfeld, Aus den Papieren des K. bayerischen Staatsministers Maximilian Freiherrn von Lerchenfeld, S. 393 ff.) bestimmt: „In Abwesenheit des Königs oder im Verhinderungsfalle, wenn Allerhöchstderjelbe seinen Stellvertreter nicht besonders ernennt, hat der im Dienste älteste Staatsminister den Vorsitz.“ Tatsächlich bevrante auch der König, wenn er nicht selbst den Vorsitz im Ministerrate führte, von Fall zu Fall in der Regel den dienstältesten Minister mit dem Voritze; für die Dauer des Landtages 1831 wurde dem Feldmarschall Fürsten Brede der Vorsitz übertragen, weil Ludwig I. „auf den guten Willen nicht eines Mitgliedes des Ministerrates zählen zu können glaubte.“ Durch die königliche Entschliehung vom 22. Dezember 1849 wurde die besondere Funktion eines ständigen Vorsitzenden im Ministerrate errichtet. Damit war — wenigstens nach der Auffassung der Zeitgenossen und wohl auch nach der Absicht des Königs — die Stellung eines leitenden Ministers geschaffen; das geht sowohl aus dem Schreiben eines Ministerkollegen von der Pfordtens, das „an den bayerischen Ministerpräsidenten“ adressiert ist, als auch aus dem Inhalte des Glückwunschschriftens des österreichischen Ministerpräsidenten Fürsten von Schwarzenberg hervor; Graf Crailsheim, der selbst den Vorsitz im Ministerrate inne hatte, erkennt laut einer am 8. Januar 1914 im Finanzausschusse der Kammer der Reichsräte abgegebenen Erklärung auch jetzt noch dem Vorsitzenden im bayerischen Ministerrate „die Rolle eines leitenden Ministers“ zu. Jedenfalls hat die königliche Entschliehung vom 22. Dezember 1849

übertrug er den Vorsitz im Ministerrate dem Staatsminister des Königlichen Hauses und des Außern „in Anbetracht der hervorragenden Wichtigkeit, welche den Geschäften des Staatsministers der auswärtigen Angelegenheiten für die nächste Zukunft und bis zur bleibenden Gestaltung der Beziehungen Bayerns zu den anderen deutschen Staaten zukommt“. Nach mehreren Handschreiben König Maximilians II. vom August 1849 beabsichtigte dieser „an die Spitze des Ministeriums einen Ministerpräsidenten zu stellen“; von der Pfordten sowohl wie Abel erhielten im August 1849 den Auftrag, Gutachten hierüber auszuarbeiten. Abel empfing noch im nämlichen Monat die weitere Weisung, den Entwurf eines förmlichen Dekretes über die Ernennung eines „Ministerpräsidenten“ anzufertigen und hierin namentlich festzustellen, „welche Befugnisse dem Ministerpräsidenten einzuräumen wären und was sich der König vorzubehalten habe“¹⁾.

Das neue Ministerium entwickelte vor dem Landtage sein Programm, vertrat in der deutschen Frage den Standpunkt der

als die rechtliche Grundlage für die Stellung eines ständigen Vorsitzenden im Ministerrate zu gelten; die spätere Allerhöchste Entschlieung vom 1. Juni 1890 hat nur die Bedeutung, daß sie die Stellung des Vorsitzenden im Ministerrate dauernd mit dem Staatsministerium des Königlichen Hauses und des Außern verband. Trotzdem ist diese königliche Entschlieung vom 22. Dezember 1849 bis jetzt nirgends erwähnt; ich werde sie an anderer Stelle veröffentlichen. Für die vom König in seiner Entschlieung vom 22. Dezember angeregte „reglementäre Anordnung“ erbat sich von der Pfordten in einer Note vom 3. Januar 1850 von den übrigen Ministern Vorschläge. Aber es liegt nur eine Antwort vor, die des Kultusministers von Ringelmann, und diese verweist auf die erwähnte königliche Instruktion vom 9. Januar 1821, die lediglich zu überarbeiten wäre; weder die Ministerialakten noch die Staatsratsakten lassen erkennen, daß die diesbezüglichen Verhandlungen ein weiteres sachliches Ergebnis zeitigten. Tatsächlich sind die Beratungsgegenstände des Ministerrates nicht „reglementär“ festgelegt. Andererseits finden die Ministerratsitzungen längst nicht mehr unter dem Voritze des Königs, meist auch nicht auf besonderen Befehl des Königs statt. Darnach ist Seydel-Piloly, Bayerisches Staatsrecht (1913), S. 349 zu berichtigen, bezw. zu ergänzen. Vgl. S. 71, 81, 87 u. 124f.

¹⁾ Es ist nicht unwahrscheinlich, daß der König mit dem „Ministerpräsidenten“ nichts anderes meinte als den „Vorsitzenden im Ministerrate“.

Bereinbarung, verhielt im Innern Durchführung der bereits bewilligten oder versprochenen freiheitlichen Zugeständnisse, fügte aber auch hinzu, daß man einem maßlosen Streben nach praktisch unausführbaren Neuerungen entgegenzutreten werde. Als die Linke in einer Adresse an den König auch dem neuen Ministerium die Mitarbeit versagte, wurde der Landtag am 10. Juni 1849 aufgelöst.

Wieder einmal offenbarte sich die alte Wahrheit: die Weltentwicklung strebt nicht nach den Traumbildern von Fanatikern und Schwärmern auf dem äußersten Flügel, sondern nach Gleichgewicht. Die Übertreibungen der radikalen Linken im Zusammenhange mit der abebbenden deutschen Bewegung bewirkten, daß aus dem Wahlkampfe vom Juli 1849 die gemäßigtere liberale Mittelpartei unter der Führung des Freiherrn Gustav von Lerchenfeld, des Grafen von Hegenberg-Dux und des Professors Dr. Weis erheblich verstärkt hervorging und daß auch sie immer weiter nach rechts getrieben wurde.

Mit Hilfe dieser ihm gesinnungsverwandten Mehrheitspartei nimmt das Ministerium von der Pfordten die Reformgesetzgebung wieder auf. Das Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit¹⁾ wird durch das Gesetz vom 20. März 1850 „den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen das Ministerium betreffend“, das Gesetz über die Aufhebung des Jagdrechtes auf fremdem Grund und Boden wird durch das Gesetz vom gleichen Tage „die Ausübung der Jagd betreffend“ ergänzt. Ein Gesetz vom 26. März 1850 brachte die im Landtagsabschiede vom 4. Juni 1848 verheißene Regelung des Vereins- und Versammlungsrechtes in neuzeitlichem Sinne. Auch das Gesetz über den Geschäftsgang des Landtages vom 25. Juli 1850, das den beiden Kammern die ziemlich unbeschränkte Herrschaft im eigenen Hause, auch die Wahl ihrer Direktorien übertrug, diente dem weiteren Ausbau der Märzgesetzgebung.

Das Ministerium legte ferner einen Gesetzesentwurf über die Erweiterung der Kammer der Reichsräte vor, der den veränderten

¹⁾ Vgl. S. 107f.

Zeitanschauungen in hohem Maße entgegenkam. Die erste Kammer sollte nicht mehr als Trägerin von Standesinteressen, sondern als Verkörperung der staatserhaltenden Kräfte erscheinen. Demgemäß sollte die Würde eines erblichen Reichsrates fortan auch an nicht-adelige Fideikommißbesitzer verliehen und den Vertretern des Großgrundbesitzes Repräsentanten des beweglichen Vermögens in der Weise an die Seite gestellt werden, daß für jeden Regierungsbezirk je zwei Mitglieder von den 300 Höchstbesteuerten aus ihrer Mitte auf Lebenszeit in die Reichsratskammer gewählt würden. Staatsminister von der Pfordten übergab persönlich den Gesetzesentwurf in der Sitzung der Kammer der Reichsräte vom 13. Mai 1850. Er kam aber weder in diesem noch im folgenden Jahre zur Beratung.

Das Ministerium von der Pfordten erfüllte auch die vom Märzministerium zu Gunsten der Israeliten gemachte Zusage, legte den Kammern einen Gesetzesentwurf vor, der den israelitischen Staatsbürgern „bei gleichen Pflichten auch gleiche staatsbürgerliche (politische) und bürgerliche Rechte mit den christlichen Staatsangehörigen“ zusprach. Die von der Regierung trefflich motivierte und vom Berichterstatter Scharpf warm empfohlene Vorlage wurde in der Kammer der Abgeordneten am 14. Dezember 1849 mit überwiegender Mehrheit angenommen. Eine „Adresse der israelitischen Bürger und Bewohner der Haupt- und Residenzstadt München“ spendete der Kammer heiße Dankesworte: „Groß war der Jubel, den Ihr Beschluß vom 14. Dezember unter uns hervorrief; anerkannte er doch das Prinzip unserer vollen Gleichberechtigung mit unsern christlichen Mitbürgern, die große unvergängliche Errungenschaft einer nationalen und sittlichen Erhebung.“ Freilich damals hatte die Münchener Judenschaft bereits „ein Schlag aus finsterner Höhe getroffen“: Die Vorlage war am 16. Februar 1850 von der ersten Kammer abgelehnt worden.

Von der Pfordten ging auch daran, eine Revision der Verfassungsurkunde vom Jahre 1818 und ihrer Beilagen im Geiste der neuen Verfassungsgesetze und der Grundrechte des deutschen Volkes vorzunehmen; Kommissionen wurden zu diesem Zwecke

niedergelegt. So entwarf eine Kommission im Staatsministerium des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten mit dem Ministerialrat Freiherrn von Bechtolsheim an der Spitze eine Revision des Religionsediktes („Die Rechtsverhältnisse der Bewohner des Königreichs Bayern in Beziehung auf Religion und kirchliche Gesellschaften“).

Allerdings wiesen die Gesetze des Landtages 1849/50 bereits die eine oder andere Note auf, die als rückschrittlich gedeutet werden konnte — wiewohl im Schoße des Ministeriums selbst Stimmen laut wurden, die auch den Schein vermieden wissen wollten, als wolle man das, was mit der einen Hand gegeben wurde, mit der anderen wieder entziehen. So enthielt das vom Justizminister Kleinschrod vorgelegte, an sich unentbehrliche Gesetz vom 17. März 1850 „den Schutz gegen den Mißbrauch der Presse betreffend“ Bestimmungen, die mit den im Preßedikte vom 4. Juni 1848 aufgestellten Grundsätzen nicht in strengem Einklange standen. So bestimmte das Gesetz über den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen den Minister, daß die Ministeranklage nicht von einer einzelnen Kammer, sondern von beiden Kammern zu beschließen sei. Diese Fassung erhielt das Gesetz aber erst auf einen ausdrücklichen Abänderungsantrag des Zentrums hin.

Im Großen und Ganzen hielt das Ministerium an seiner programmatischen Erklärung fest. Noch auf dem Landtage 1851/52 wurde eine Erbschaft aus der Zeit des Märzministeriums unter Dach und Fach gebracht: das Gesetz über die Aufhebung und Ablösung des Weiderechtes, das Forstgesetz, das Wassergesetz, das Distriktsrats- und das Landratsgesetz. Namentlich das Landratsgesetz (Kreisgemeindegesetz) bedeutete einen großen Fortschritt: die Kreise wurden jetzt erst zu wirklichen Kreisgemeinden, die Kreisvertretungen zu wirklichen Organen ausgestaltet. Das Distriktsratsgesetz (Distriktsgemeindegesetz) hielt ebenso wie das Kreisgemeindegesetz am Klassensystem fest, aber es sicherte den vornehmlich beteiligten Interessen eine angemessene Vertretung und ein ausgedehntes Selbstverwaltungsrecht, ganz besonders den landwirt-

schaftlichen Ständen, entsprechend den Anschauungen der Zeit und dem damaligen wirtschaftlichen Aufbau des Landes. Die beiden Gesetze zählten seiner Zeit zu den glücklichsten und deshalb auch volkstümlichsten Schöpfungen der bayerischen Gesetzgebung, mit denen sich ihr Verfasser, Staatsrat von Schubert, ein bleibendes Denkmal gesetzt hat.

Doch seit dem Frühjahr 1849 war wie anderwärts so auch in Bayern die Reaktion am Werke. Der Reformwille, der nicht freiem Entschluß entstammt, hält nicht stand. Es gab eine Partei, die, um mit von der Pfordten zu sprechen, nicht bloß gegen die Torheiten des Jahres 1848, sondern gegen die ganze Verfassungsentwicklung seit diesem Jahre „reagieren“, gewaltsam in das Rad der Zeit eingreifen wollte. An der Spitze dieser Partei stand nach demselben Zeugnisse als ihr fähigstes Organ Staatsrat von Abel. Anfänglich hatte auch er so weit sein Haupt vor dem Sturme gebeugt, daß er sich liberal-konservativ nannte, nicht Wiederherstellung der früheren Zustände, sondern nur „konservatives Anhalten“ forderte: „Die Politik der Regierung kann keine andere als eine liberal-konservative und monarchisch-konstitutionelle sein; das Festhalten an den Rechten, welche mit diesen Grundprinzipien unvereinbar sind, wäre mit den empfindlichsten Nachteilen verbunden. Wer freiwillig aufgibt, was unbedingt nicht mehr zu erhalten ist, erweckt Dank und erwirbt sich Vertrauen und Macht, während erzwungene Konzessionen die entgegengesetzten Wirkungen erzeugen.“ Seit dem Spätsommer 1849 lenkte er aber immer mehr in die alten Bahnen zurück und erteilte seinem Könige Ratschläge, die denen des (von ihm selbst empfohlenen) leitenden Ministers von der Pfordten entgegengesetzt waren. Das wurde umso bedenklicher, als König Maximilian II., der unter dem tragischen Lebensschicksale litt, nur schwer und nie allein entscheiden zu können, immer mehr unter seinen Einfluß geriet. Schon am 25. August 1849 beauftragte er den Staatsrat von Abel „eine kurze Zusammenstellung jener Gesetze und Verfügungen des Ministeriums Heinz-Verchenfeld anzufertigen, welche von besonders schädlicher Wirkung für den Thron und die Monarchie gewesen,

damit er für künftige Fälle klar sehen und sich hüten könne“. Die Erkenntnis einer Übereilung war ihm aufgegangen. Noch deutlicher sprach sich der König in einem Schreiben vom 19. August 1850 an Abel aus: „In bedauerlicher Weise hat der Sturm dieser Jahre am Stamme des Königthums gerüttelt und manchen Zweig und manches Blatt zu Boden geworfen. Sorge muß getragen werden, die Wunden zu heilen. Welche Punkte nun speziell für neue Festigung und Emporhebung des Königthums ins Auge zu fassen, welche Rechte zurückzuerstreben und wie in dieser Beziehung voranzugehen sey, darüber wünschte Ich Ihre, als eines der besten Kenner Unserer Staatseinrichtung, Ansicht zu vernehmen.“ Abel erwiderte: „Dem germanischen Königthum steht als gefährlichster Feind gegenüber der französische (parlamentäre) Konstitutionalismus. Blicke diesem der Sieg über ersteres, so wäre dem demokratischen, zuletzt dem sozialen Republikanismus der Triumph gesichert.“ Das Mittel, das er empfahl um diesem französischen Konstitutionalismus entgegenzuarbeiten, war im wesentlichen gleichbedeutend mit einer Zurücknahme der Märzerrungenschaften. Er verfaßte für den König den Entwurf eines neuen Landtagswahlgesetzes und auch dieser war im Grunde nur die Rückkehr zur vormärzlichen Verfassung. Auch von anderer Seite wurde der König bestärkt die besten Kräfte daran zu setzen, die Spur des Jahres 1848 zu verwischen; so übersandte am 2. Februar 1851 der Kabinettssekretär Pfistermeister im Auftrage des Königs dem Staatsrate von Abel eine ziemlich weitgreifende Aufzeichnung über „wünschenswerte Änderungen der Verfassung“. Unter dem Einflusse seiner unverantwortlichen Ratgeber beschäftigte sich der König immer eindringlicher mit dem Gedanken einer Revision der Verfassungsurkunde und ihrer Beilagen, aber in einem anderen Sinne als sein leitender Minister. Mit dem Streben nach Wiedererwerbung der ihm unentbehrlich erscheinenden Kronrechte verband sich bei dem stets dem Ideale nachstrebenden Fürsten ein höherer Gedanke: es galt ihm, wie er sich Bluntzschli gegenüber ausdrückte, den Glauben an das Göttliche im Staate wieder zu erneuern.

Staatsminister von der Pfordten erhebt in einer denkwürdigen Vorststellung vom 15. Juli 1851 ernste Bedenken gegen die Absichten des Königs. Der Minister will „gegen alle jene Thorheiten des Jahres 1848 ankämpfen, welche die Monarchie gefährden oder wohl gar mit jeder Staatsform unverträglich sind, indem sie gegen Recht, Sitte und Religion gerichtet sind“. Er ist zu diesem Zwecke selbst bereit zu einer „Verbesserung“ des Preßgesetzes wie des Wahlgesetzes der zweiten Kammer; ein Teil der gemäßigt liberalen Mittelpartei, voran ihr Führer Gustav von Lerchenfeld, theilte damals die Zweifel des Ministers an der für ein solches Wahlgesetz unerläßlichen Reife des Volkes. Dagegen lehnt von der Pfordten den Kampf ab gegen jene im Jahre 1848 gemachten oder versprochenen Reformen, die nach seiner Auffassung von dem besseren Teile der Gebildeten schon lange vor dem Jahre 1848 erstrebt und empfohlen wurden. „Gegen diese Reformen kann ich wenigstens nicht reagiren, nicht bloß aus dem formellen Grunde, daß ich wiederholt die Verheißung dieser Reformen als Minister kontrasignirt habe, sondern auch weil diese Reaktion nach meiner innersten Überzeugung zum Verderben führt. Die Verweigerung jener Reformen war ein Haupthebel für die Revolution von 1848 und die nochmalige Vereitelung derselben wird wieder zu einer Revolution führen.“ Darüber kommt es zu einer lebhaften Aussprache zwischen Minister und König. Von der Pfordten erklärt, daß alle persönliche Gnade des Monarchen und alle persönliche Ergebenheit eines Ministers diesem die Amtsführung doch nicht ermöglichen, solange unverantwortliche Ratgeber wie Karl von Abel gleiches oder mehr Vertrauen genießen; eine fortgesetzte Diskussion über solche Ratschläge sei nur eine Quelle unvermeidlicher Lähmung und Schwächung der Regierungsgewalt. „Behält dieser Mann den Einfluß, den er in diesem Augenblick hat, so wird ein Verhandeln mit der jetzigen Kammer unmöglich. Man muß sie auflösen. Neue Wahlen nach dem jetzigen Wahlgesetze werden eine noch oppositionellere Kammer liefern. Man wird dann das Bedürfniß desjenigen fühlen, was jetzt Otkroyiren genannt wird, was ich aber Eid-

und Verfassungsbruch nennen müßte und deshalb in keiner Weise tun könnte.“

Das Bild von der Pfordtens muß anders gezeichnet werden, als es die oberflächliche und befangene Tagesliteratur zu geben pflegt. Damals behauptete er im wesentlichen noch sein Regierungsprogramm. Aber im folgenden Jahre 1852 leitet sich eine Wendung ein. Auch jetzt kommt es zu einer schriftlichen und mündlichen Auseinandersetzung zwischen König und Minister. Der Minister möchte alles vermieden wissen, was Zerwürfnisse herbeiführen könnte, durch die die Kraft der Regierung gelähmt und ihre Wirksamkeit nach außen gehemmt würde. Er ist gegen jeden Otkroyierungsversuch wie gegen eine Auflösung der Kammer der Abgeordneten. Aus diesem Grunde will er dem Landtage nur solche Gesetze vorlegen, deren Annahme wahrscheinlich sei oder deren Verwerfung keine moralische Niederlage für die Regierung bedeuten würde. Dahin rechnet er Gesetze, durch die die Aburteilung von politischen Verbrechen und Pressevergehen den Geschworenen entzogen werden sollte, auch Gesetze über Zeitungskautionen und andere Maßnahmen zur Unterdrückung der schlechten Presse. Dagegen widerrät er aufs entschiedenste eine Gesetzesvorlage über die Geltung der reaktionären Bundesbeschlüsse in Bayern und auch — für die gegenwärtige Tagung wenigstens — eine neue Wahlrechtsvorlage für die Kammer der Abgeordneten, weil sich daraus wesentliche Nachteile für die Regierung und die Dynastie ergeben würden. Das unverkehrte Verfassungsleben sei ein „Hauptelement“ des bayerischen Nationalgefühls und werde das Volk begeistern die Unabhängigkeit des Landes mit Gut und Blut zu verteidigen. Jeder Otkroyierungsversuch in Bayern wäre ebenso unpraktisch als rechtswidrig, unsittlich und irreligiös. Wer sich die Anschauungen Talleyrands aneignen wollte, könnte sagen, es würde dies nicht bloß ein Verbrechen sondern auch ein Fehler sein. Der König dagegen findet gerade die Vorlage eines neuen Wahlgesetzes am vordringlichsten, weil dieses „für das ganze Verfassungsleben und für die Bestimmung des daselbe durchdringenden Geistes von der höchsten

Wichtigkeit sei". Eine Vertagung bis zum nächsten Landtage 1855 erscheint ihm gleichbedeutend mit der gänzlichen Preisgabe des Wahlgesetzes. Dagegen will er den vom Ministerium ausgearbeiteten Gesetzesentwurf, der die Reichsratskammer gemäß dem im Landtagsabschiede vom 4. Juni 1848 gegebenen Versprechen durch Aufnahme gewählter Mitglieder erweitern sollte, zurückgezogen wissen.

Allerdings kam es auf dem Landtage des Jahres 1852 nicht mehr zur geschäftlichen Behandlung eines Wahlgesetzes. Aber auch der im Jahre 1848 versprochene Gesetzesentwurf über eine Erweiterung der Reichsratskammer blieb nach wie vor unerledigt, dagegen erlangte der König durch ein Gesetz vom 28. Mai 1852 die ihm durch das Geschäftsganggesetz vom 25. Juli 1850 entzogene Ernennung des ersten Präsidenten der Kammer der Reichsräte zurück. Die Gesetzesanträge über die Beseitigung der Geschworenengerichte bei politischen Verbrechen und bei Pressevergehen drangen zwar nicht durch, aber das Verhältnis zur gemäßigten liberalen Kammermehrheit erkälte sie. Unter dem neuen Minister des Innern Grafen von Reigersberg wurde wirklich das von der Reaktion begehrte Landtagswahlgesetz 1854 vorgelegt, das auf den Standpunkt von 1818 zurückkehrte, eine Vertretung nach Ständen einführen und die Haupttätigkeit der zweiten Kammer in die Ausschüsse verlegen wollte. Zwar drang die Regierung auch mit diesem Gesetzesantrage nicht durch, ebensowenig wie mit zwei anderen ebenfalls rückschrittlich gedeuteten Gesetzesentwürfen über die Erweiterung der Fideikomnisse und die Einführung bäuerlicher Erbgüter, aber der Zankapfel war unter die Parteien geworfen.

Darüber löste sich das Verhältnis der Regierung zum gemäßigten liberalen Zentrum, zur „liberal-konstitutionellen Partei“. Das war umso bedenklicher, als die Feindschaft mit der demokratischen Linken seit langem bestand und die „katholische Partei“ wegen der zahlreichen Berufungen von nichtbayerischen Gelehrten und Dichtern grollte. Die Spannung wurde in der Folge verschärft durch den polizeilichen Druck des Ministeriums des Innern, seine „oktrozierende Verwaltung“, durch die wachsende Unzufrieden-

heit über die Verzögerung der im Grundlagengesetze versprochenen Reformen auf dem Gebiete der Justiz und der inneren Verwaltung, durch den Streit über den neuen Entwurf eines Strafgesetzbuches und eines Polizeistrafgesetzbuches im Gesetzgebungsausschusse, durch Meinungsverschiedenheiten in Fragen der auswärtigen Politik, deren drohenden Stürmen nur in innerer Eintracht Trost geboten werden konnte.

Die Folge war, wie Staatsminister von der Pfordten richtig vorausgesehen hatte, wiederholte Landtagsauflösung und schließlich, da die Mehrheit der Wähler zur aufgelösten Kammer stand, die Gefahr eines Verfassungskonfliktes. Der warmen Huldigung für den König draußen in der Provinz folgte ein Akt schoffster Gegnerschaft im Ständehause: jene galt der Person, dieser der Regierung des Königs. Karl Braters berühmte Schrift „Regierung und Volksvertretung in Bayern“ (1858) führt uns mitten hinein in diese Kämpfe und Gärungen.

Die Zeit schreitet vorwärts, ohne die, die vom Weg abtreten, gegen die, die sich ihr entgegenstellen. Auch von der Pfordten hatte sich der Reaktion nicht mehr entzogen, er war ihr weiter entgegengekommen, als es sich mit den von ihm früher geäußerten Anschauungen vertrug. Bezeichnend ist seine Denkschrift über die Kräftigung des monarchischen Prinzips vom 1. Dezember 1855. „Zunächst“, so führt er hier aus, „wird ernstlich darauf Bedacht zu nehmen seyn, daß die Rechte der Krone, wie sie in diesem Augenblicke verfassungsmäßig feststehen, keine weitere Schmälerung erleiden und daß alle neuen Gesetze von einem wirklich monarchischen Geiste durchdrungen und getragen werden. . . . Ein zweiter Hauptgeichtspunkt wird darin gefunden werden müssen, daß diejenigen Änderungen der bayerischen Verfassung, welche im Jahre 1848 im Sturm aufgeregter Leidenschaften zu Stande gebracht worden sind, so bald als irgend möglich einer Revision unterzogen und mit dem Wesen der Monarchie wieder mehr in Einklang gebracht werden. Dahin gehört wohl hauptsächlich das Wahlgesetz, das Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister, das Gesetz über die Initiative der Kammern. Aber selbst die

Verfassung vom Jahre 1818 enthält manches, was dem Wesen eines monarchischen Staates Gefahr bringen kann, wohin namentlich zu rechnen seyn dürfte, daß der gesammte Staatshaushalt in jeder Finanzperiode vollkommen in Frage gestellt wird und mit den Kammern nach seinem ganzen Umfange neu berathen und festgestellt werden muß. Offenbar wäre das Richtigere den regelmäßigen Bedarf des Staates in einem immerwährenden Budget festzustellen und nur die Abweichungen hievon, die Erhöhung der bestehenden Steuern oder die Einführung neuer Steuern an die ständische Zustimmung zu knüpfen. Ebenso enthält die Verfassungsurkunde vom Jahre 1818 manche Lücken, welche zur Kräftigung der Monarchie auszufüllen wären. Es fehlen namentlich in ihr die in den meisten übrigen Verfassungen sich findenden Bestimmungen über die Rechte der Krone zur provisorischen Gesetzgebung und Steuererhebung in außerordentlichen Zeiten, wie im Kriege oder Aufruhr.“ Aber derselbe Minister erkannte auch das Bedürfnis der Stunde. Ohne Sorge für die eigene Person wies er den Weg aus der drangvollen Lage. Er empfahl seinem königlichen Herrn am 21. Januar 1859 ihn und seine Ministerkollegen zu entlassen und so der Krone den Frieden zu erhalten mit dem Volke: „Es ist gewiß, daß zwischen dem Ministerium und der Kammer der Abgeordneten eine Verständigung unmöglich ist und daß der Kampf, wenn er jetzt fortgesetzt wird, nicht mehr ein Kampf der Minister und der Kammer nach der konstitutionellen Form, sondern ein Kampf der Krone selbst wird. Wenn Euer Majestät die Minister entlassen, ist der Streit für jetzt beseitigt und die Kammer wird, welche Nachfolger auch immer Euer Majestät ernennen, dem unbestreitbar vorhandenen monarchischen Gefühle des Volkes entsprechend sich verhalten und es wird im Innern der Friede hergestellt sein, der für die von außen drohenden Gefahren notwendig ist. Wenn dagegen Euer Majestät jetzt alle Minister im Amte belassen, muß auch der letzte Schein verschwinden, als wäre die Krone bei diesem Kampfe unbeteiligt. Die Opposition richtet sich dann auch in den Gemüthern gegen Euer Majestät selbst und wird auch mit einem späteren Ministerwechsel nicht sofort verschwinden.“

Noch zögerte der König — er wollte nicht „vergessen, daß seine Minister ihm in ernster Zeit treu zur Seite standen“ —, am Schlusse des Landtags genehmigte er die Entlassung des Gesamtministeriums.

Das neue Ministerium Schrenk-Neumayr nahm das Reformwerk des Märzministeriums wieder auf. Noch im Jahre 1861 schritt Justizminister Freiherr von Mulzer zur Ausführung des wesentlichen Programms, wie es in dem Grundlagengesetze vom Jahre 1848 aufgestellt worden war. Es wurden Entwürfe eines Gerichtsverfassungsgesetzes, eines Notariatsgesetzes, eines Strafgesetzbuches, eines Polizeistrafgesetzbuches und eines Einführungsgesetzes zum allgemeinen deutschen Handelsgesetzbuch in Vorlage gebracht und nach der Vereinbarung mit dem Landtage am 10. November 1861 zum Gesetze erhoben. Das Gerichtsverfassungsgesetz brachte eine neue Gerichtsorganisation, ordnete den Instanzenzug, richtete bei einigen Bezirksgerichten Schwurgerichte zur Aburteilung von Verbrechen und Pressevergehen ein, hob den privilegierten Gerichtsstand auf und brachte die so heiß begehrte Trennung der Justiz von der Verwaltung. Das Notariatsgesetz beseitigte die Siegelmäßigkeit und schuf für einen guten Teil der sogenannten freiwilligen oder nichtstreitigen Gerichtsbarkeit besondere Beamte, Notare, eine Institution, gegen die sich der König lange gesträubt hatte. Das Einführungsgesetz zum allgemeinen deutschen Handelsgesetzbuche rief Handelsgerichte mit Laien als Rechtssprechern ins Leben. Damit waren alle Zusagen des Jahres 1848 auf dem Gebiete der Rechtspflege erfüllt mit Ausnahme der Reform des Zivilprozesses. Die Ehrenschild des Märzministeriums war eingelöst.

So blieben denn für Bayern im erfreulichen Gegensatze zu anderen deutschen Staaten die Errungenschaften des Jahres 1848 in der Zeit der allgemeinen Reaktion nicht bloß erhalten, sie wurden auch vermehrt. Unter dem vorbildlichen Einflusse der französisch-pfälzischen Einrichtungen wurde für das ganze Königreich die angestrebte Rechtseinheit zu einem guten Teile sicher gestellt und zugleich die Rechtspflege durch ihre Befreiung von der Verwaltung in ihrer Ebenbürtigkeit gesetzlich anerkannt.

VIII.

Fortschrittliche Fortbildung des Verfassungs- lebens unter dem Ministerium Hohenlohe.

Seit dem Friedensschlusse des Jahres 1859 pflegten die Regierung und die gemäßigt liberale Mittelpartei bis zum Tode König Maximilians II. warme Beziehungen. Die Kammermehrheit vermied geüffentlich selbst den Schein einer Opposition, auch bei der Beratung des Gegenstandes, der in den letzten Jahren eine Quelle der Uneinigkeit gewesen war, des Heeresetats. „Die Redner, selbst solche von der früheren heftigsten Opposition“, — so berichtet eine Aufschreibung aus dem Ministerium des Innern — „sprachen mit einer Ruhe und Anerkennung des dormaligen Regierungssystems, daß der Eindruck gegenüber den Verhandlungen der letztvergangenen Jahre ein überaus wohlwollender und erfreulicher war. Man glaubte seinen Sinnen nicht trauen zu können, wenn jeder Redner seine Worte schon damit begann, man möge die Bemerkungen, die er zu machen habe, ja nur in gutem Sinne deuten, er sei weit entfernt, ein Mißtrauen irgend einer Art in die Regierungsorgane setzen zu wollen.“ Das wurde nicht nur in den Amtszimmern der Ministerien mit Genugthuung vermerkt, die neue Regierung war auch ihrerseits bestrebt die gute Stimmung der Kammer durch Zugeständnisse zu erhalten. Nicht bloß die noch ausstehenden Zusagen des Jahres 1848 wurden jetzt erfüllt, die Regierung verhiess auch Amnestie für die politischen Flüchtlinge, falls sie ein Gnadengesuch an den König

richteten. Regierung und Kammer waren ernstlich bemüht die vereinbarten Friedensartikel auszuführen.

Derjenige, der vom Umschwunge des Jahres 1859 am schwersten betroffen worden war, Ludwig von der Pfordten, der jetzige Bundestagsgesandte, bestärkte nachdrücklichst den König und das Ministerium in dieser Haltung. Im Frühjahr 1863 weilte er in München und pflog hier mit dem Könige vertrauliche Besprechungen über die Natur des Rechtes, über die Kunst öffentlich zu reden, aber auch über politische Fragen, über die allgemeine Lage Europas, über die deutsche Einheitsbewegung, über die Reform des Deutschen Bundes, über die Zollvereinskrisis, ganz besonders über die inneren Zustände Bayerns. Nach seiner Rückkehr nach Frankfurt brachte er diese „Morgengespräche im Kabinett“ auf Wunsch des Königs zu Papier. In den sehr lesenswerten Aufzeichnungen „über die inneren Zustände Bayerns“ empfahl er seinem königlichen Herrn: mit den Führern der gemäßigt liberalen Kammermehrheit, Hegnenberg, Lerchenfeld, Weis, Paur, Pfetten, Steinsdorf, Edel, enge Fühlung zu halten und sich den Reformen, die in der allgemeinen Kulturentwicklung und darum in der Überzeugung und den Bedürfnissen des Volkes wurzeln, ganz besonders den sozialen Forderungen der Zeit auf dem Gebiete des Niederlassungs- und Heimatsrechtes, der Armenpflege und Gewerbefreiheit, nicht zu widersetzen, dagegen allen Bestrebungen entgegenzutreten, die geeignet seien die konstitutionelle Monarchie zu gefährden und die parlamentarische Regierungsform zu fördern — im Interesse der Krone, aber auch des Volkes; denn die unbedingte Herrschaft des Mehrheitsprinzips würde sehr bald zur vollen Demokratie und zu den gleichen unvermeidlichen Folgerungen führen wie in Frankreich. In der That stellte König Maximilian II. in seiner Thronrede vom 23. Juni 1863 eine neue Gewerbeordnung und in engem Zusammenhange damit eine neue soziale Gesetzgebung über Ansässigkeit, Heimat und Armenpflege in Aussicht, die freilich unter seiner Regierung nicht mehr zur Reife gebracht werden sollte, ebensowenig wie die geplante Zivilprozessordnung.

Damals, als der Bundestagsgesandte von der Pfordten die „Morgengespräche im Kabinett“ niederschrieb, war die Herrschaft der gemäßigt liberalen oder altliberalen Partei in der bayerischen Kammer und damit das System bereits gefährdet, auf das die Regierung das monarchische Prinzip jetzt stützen wollte.

Beim Sturze des Ministeriums von der Pfordten hatten ein Rest der radikalen Linken des Jahres 1849 und die gemäßigt liberale Mittelpartei noch einmal zusammengewirkt. Unmittelbar darauf hebt ein neuer Entwicklungsprozeß an: der Rest der radikalen Linken vereinigt sich mit den fortschrittlicher gesinnten Mitgliedern der Mittelpartei zu einer neuen, entschieden liberalen Parteigruppe, die sich in der deutschen Frage gegenüber dem Föderalismus der Mittelpartei mehr und mehr zu den Zielen des im Jahre 1859 gegründeten Deutschen Nationalvereins bekennt, in der innerbayerischen Politik ein weitgehendes freisinniges Programm verfolgt und ein rascheres Fortschreiten wünscht als die altliberale. Auf dem Landtage des Jahres 1861 bildeten sie um den Gehalt ihrer leitenden Gedanken fruchtbar zu machen eine besondere Fraktion, auf der Frühjahrstagung zu Nürnberg 1863 gaben sie sich eine förmliche Parteiorganisation, ein Parteiprogramm und den Namen „Fortschrittspartei“. Nach dem Regierungsantritte König Ludwigs II. und der Wiederkehr des Ministeriums von der Pfordten schlossen sie sich auf einem Parteitage zu Nördlingen 1864 noch enger zusammen, nahmen eine Revision des Nürnberger Parteiprogramms vor, beschloßen die Gründung der lange Jahre so einflußreichen „Wochenschrift der Fortschrittspartei“ und die Herausgabe einer autographischen Korrespondenz. Im folgenden Jahre vereinigten sie sich mit den im Grunde demokratischen Abgeordneten der Pfalz zu einer Fraktion, zur „vereinigten Linken“.

Diese ursprünglich kleine Parteiorganisation erobert sich dank der zielbewußten und kraftvollen Leitung ihrer Führer, eines Dr. Bölk, eines Marquardt Barth, dank der geschickten publizistischen Vertretung durch eine so begabte, aber auch so reine und selbstlose Persönlichkeit wie Karl Brater langsam, aber sicher das

öffentliche Leben in Bayern, ganz besonders die Intelligenz. Noch heute empfinden wir den Zauber der Persönlichkeit Karl Wiaters an dem lebenswürdigen Gemälde, das jüngst seine Tochter, Agnes Sapper, ihrer Mutter und mittelbar dem Vater gewidmet hat.

Die Fortschrittspartei bestimmte in den nächsten Jahren den Entwicklungsgang des bayerischen Verfassungslebens. Schon auf dem Landtage 1863 hatte der fortschrittliche Abgeordnete Dr. Bölk den Antrag auf Erweiterung der Reichsratskammer gestellt. Der Nördlinger Parteitag der Fortschrittspartei vom November 1864 stellte ein viel umfassenderes Programm für die öffentlich-rechtliche Entwicklung Bayerns auf: Reform der Reichsratskammer, neues Wahlgesetz für die Kammer der Abgeordneten, neuzeitliche Fortbildung des Gesetzes über Ministerverantwortlichkeit, Abkürzung der Finanzperioden, Gleichberechtigung für alle Bekenntnisse, soweit sie den staatsbürgerlichen Pflichten keinen Abbruch tun, Durchführung der längst versprochenen Sozialgesetzgebung, aber auch straffere Herrschaft des Staates über die Kirche und ein freisinniges Schulgesetz. Es war das Programm der nächsten Zukunft.

Die Mittelpartei kann trotz ihrer anfänglichen zahlenmäßigen Überlegenheit die Fortschrittsfraktion in ihrem Siegeszug umso weniger aufhalten, als sie schon im Jahre 1865 unter ihrem neuen Führer, dem Oberpfälzer Joseph Bözl, neuerdings geschwächt wurde durch die Loslösung einer kleinen politischen Gruppe um Freiherrn Gustav von Verchenfeld, die fortan mit der vornehmlich aus Adelligen und Klerikern zusammengesetzten Rechten ging. Der unglückliche Ausgang des Kampfes um die Vorherrschaft in Deutschland vollends brachte nicht bloß die zweite Entlassung des Ministeriums von der Pfordten sondern auch die zwar langsame, aber sichere Auflösung der Mittelpartei.

Noch unter dem Ministerium von der Pfordten ging einer der Verfassungswünsche der Fortschrittspartei in Erfüllung: das Gesetz vom 10. Juli 1865 die Abkürzung der Finanzperioden betreffend setzte die Dauer der Finanzperioden von 6 auf 2 Jahre herab. Allerdings bezweckte es zunächst nur eine bessere Ordnung

des Staatshaushaltes, aber mittelbar zwang es die Regierung den Landtag fortan nicht mehr bloß alle 3, sondern alle 2 Jahre einzuberufen und damit dessen Einfluß auf die Regierungsgeschäfte zu verstärken.

Am 31. August 1866, am nämlichen Tage, an dem Freiherr Ludwig von der Pfordten der ersten Kammer das mit Preußen vereinbarte Friedensinstrument vorlegte und damit den Schlußstrich zog unter die Politik des Jahres 1866, verhandelte die Kammer der Reichsräte über den Antrag der Kammer der Abgeordneten: Seine Majestät der König wolle dem bayerischen Volke den gebotenen Fortschritt in der Entwicklung der inneren Staatseinrichtungen, eine Reform der Heeresverfassung, eine gesetzliche Regelung des Schulwesens auf freisinnigerer Grundlage sowie Sicherung voller Gewissensfreiheit gewähren, zumal aber ungesäumte Vorlage der Entwürfe zur längst verheißenen Sozialgesetzgebung anordnen.

Der dieses Reformwerk in Angriff nahm, war nicht Freiherr Ludwig von der Pfordten, sondern derjenige, der am nämlichen 31. August in der gleichen Reichsratskammer seine berühmte Rede von dem engen Anschlusse Bayerns an den in der Bildung begriffenen Norddeutschen Bund hielt, Worte sprach, die in jenen Tagen wie eine politische Offenbarung über Bayern und Deutschland hallten: Fürst Chlodwig zu Hohenlohe-Schillingsfürst. Er trat am Schlusse des Jahres 1866 das politische Erbe von der Pfordtens an.

In dem Programme, das der Fürst vor seinem Amtsantritte dem König über den Ausbau der inneren Staatseinrichtungen auf fortschrittlicher Grundlage vorlegte und das von Ludwig II. auch genehmigt wurde, steht an erster Stelle die Beratung und Durchführung der sozialen Gesetze. Diese Sozialgesetzgebung, mit der der Name des späteren Finanzministers Emil von Riedel aufs engste verknüpft ist, wurde eröffnet mit der Gewerbeordnung vom 30. Januar 1868, die die letzten Schranken einer überlebten Wirtschaftsförm niederriß, das aus der Zeit des Ministeriums Montgelaß stammende Konzessionsystem aufhob und den Grundsatz der Ge-

werbefreiheit als Regel aufstellte. Nur ein kleiner Kreis konzeptionspflichtiger sowie realer und radizierter Gewerbe blieb als Ausnahme bestehen; die Neubegründung solcher Rechte wurde aber ausdrücklich verboten. Der zweite große Markstein in der Sozialgesetzgebung war das Gesetz über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt vom 25. April 1868, das ganz besonders die bisherigen Eheerschwerungen, das Erfordernis der Ausfälligkeit, das Recht der Gemeinde auf den „absolut hindernden Widerspruch“, die Verweigerung der Verehelichungsbewilligung aus „außerordentlichen Polizeirücksichten“, beseitigte. Geschlossen wurde die Sozialgesetzgebung durch drei Gesetze vom 29. April 1869: das Gesetz die öffentliche Armen- und Krankenpflege betreffend, welches die den Orts-, Distrikts- und Kreisgemeinden obliegende öffentliche Armenpflege in neuzeitlichem Sinne regelte, sowie die beiden Gemeindeordnungen für die Landesteile diesseits des Rheines und für die Pfalz, welche die Staatsaufsicht, wenigstens über die Verwaltung der eigentlichen Gemeindeangelegenheiten, einschränkten.

Die Sozialgesetzgebung bildete die innere Voraussetzung für die Herstellung einer Achtung gebietenden Macht, die Heeresreorganisation sollte die äußere Grundlage hiefür schaffen. Die militärischen Erfahrungen des Jahres 1866 wie das neue Schutz- und Trutzbündnis mit Preußen forderten eine Umgestaltung des bayerischen Heerwesens: die Abschaffung des als unfähig erwiesenen Konfiskationsystems mit seinen zahlreichen Befreiungen, die wirkliche Durchführung des schon in der Verfassung aufgestellten Grundsatzes der allgemeinen Wehrpflicht nach dem Vorbilde der preussischen Heeresverfassung, unter Aufhebung der entgegengesetzten Bestimmungen der bayerischen Verfassungsurkunde und ihrer V. Beilage. Dieses Ziel erreichte das Ministerium Hohenlohe dank der Mitarbeit eines der tüchtigsten Leiter des bayerischen Kriegsministeriums, des Freiherrn von Franckh, mit dem Gesetz über die Wehrverfassung vom 30. Januar 1868, das der Fürst in der Kammer der Abgeordneten persönlich vertrat.

Dem Ministerium Hohenlohe war es auch beschieden, mit der Zivilprozeßordnung vom 29. April 1869, die eine einheitliche

Regelung des Verfahrens in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten für die Landesteile diesseits wie jenseits des Rheins begründete, die letzte Zusage des Grundlagengesetzes vom 4. Juni 1848 zu erfüllen, die Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Verfahrens auch für den Zivilprozeß durchzuführen. Diese Prozeßordnung für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten sollte der letzte bedeutende Akt der Landesgesetzgebung auf dem Gebiete des bayerischen Justizwesens sein, unmittelbar vor dessen Einbeziehung in die allgemeine deutsche Rechtsentwicklung.

Zu den programmatischen Sätzen der Fortschrittspartei und zugleich zum Programme des Ministeriums Hohenlohe zählte aber auch eine Reform der Reichsratskammer. Es wurde früher berichtet, daß Staatsminister von der Pfordten schon in den Jahren 1850 und 1851 einen Gesetzesentwurf über eine Erweiterung der Reichsratskammer vorlegte, der aber nicht zur Beratung kam. In der Sitzung der Kammer der Abgeordneten vom 27. Juli 1863 richtete der fortschrittliche Abgeordnete Dr. Bölk an die Staatsregierung die Anfrage, ob sie beabsichtige auf die früher zugesagte Vorlage eines Gesetzesentwurfes über eine zeitgemäße Erweiterung der Kammer der Reichsräte zurückzukommen. Bölk begründete die Anfrage mit der dauernden Beschlußunfähigkeit der ersten Kammer infolge der Minderjährigkeit oder des zu hohen Alters von Reichsratsmitgliedern und bezeichnete als wünschenswerte und zeitgemäße Erweiterung die Zuziehung von Vertretern der Universitäten, der größeren Städte, der Großindustrie und des nicht im Fideikommißverbande befindlichen Großgrundbesitzes. Der Minister des Innern von Neumayr wies auf das ersprießliche Zusammenwirken der beiden Kammern unter sich und mit der Krone hin und erklärte, die Regierung sehe sich nicht veranlaßt einen Gesetzesentwurf über eine Änderung der Reichsratskammer vorzulegen. Abgeordneter Bölk stellte nunmehr am 6. August 1863 einen förmlichen Antrag auf zeitgemäße Erweiterung der Reichsratskammer und dieser wurde zwei Jahre später in der Abgeordnetenkammer mit Mehrheit angenommen. Die Reichsratskammer lehnte den Antrag aus formellen Gründen einstimmig ab, weil die Kammer der Abgeord-

neten in dieser die erste Kammer betreffenden Angelegenheit nach Artikel 4 des Initiativgesetzes vom 4. Juni 1848 das Recht der Initiative nicht besitze. Auch Fürst Chlodwig von Hohenlohe stimmte damals dem ablehnenden Beschlusse der Reichsratskammer bei, fügte aber hinzu, daß „die Reichsratskammer in nicht ferner Zeit die Initiative zu einer Erweiterung des Reichsrates selbst ergreifen würde“.

Nachdem Fürst Hohenlohe an der Wende des Jahres 1866/67 das Staatsministerium des Äußern und den Vorsitz im Minister-rate übernommen hatte, erklärte er schon am 7. Februar 1867 in der Kammer der Reichsräte bei der Beratung über einen Antrag auf Abänderung des Geschäftsganggesetzes vom Jahre 1850: er könne den Grundsatz nicht anerkennen, als ob das Prinzip, auf dem die Zusammensetzung der Kammer der Reichsräte beruhe, in seiner ganzen Ausdehnung gewahrt werden müßte.

Noch im nämlichen Jahre, an demselben Tage, an dem er nach schwerer Arbeit den Widerstand der Reichsratskammer gegen die neuen Zollvereinsverträge überwunden hatte, äußerte er zu seinem politischen Referenten im Ministerium des Äußern, Ministerialrat Freiherrn Otto von Bölderndorff: „Diesmal ist zwar alles noch gut gegangen, aber ich darf mir doch daraus die Lehre entnehmen, daß ich den in meinem Programm enthaltenen Punkt „Reform der Reichsratskammer“ nicht aus dem Auge verlieren solle.“ Bölderndorff, der uns über diese denkwürdige Unterredung mit dem Fürsten berichtet, wurde von ihm beauftragt Entwürfe für eine Reform der Reichsratskammer auszuarbeiten.

Die Entwürfe, die von Bölderndorff nach Jahresfrist überreicht wurden, schlossen sich an den vom Staatsminister von der Pforden in den Jahren 1850 und 1851 vorgelegten Gesetzesentwurf an. Die Gründung von Fideikommissen, die nach bisherigem bayerischen Rechte nur dem Adel zustand, sollte künftig auch den Bürgerlichen freigegeben und damit auch nichtadeligen Fideikommissbesitzern die Würde eines erblichen Reichsrates zugänglich gemacht werden; denn eine Beschränkung der Fideikomnisse auf den Adel stehe weder mit den wirtschaftlichen Verhältnissen noch mit den

Ansichten der Gegenwart über die Gleichberechtigung aller Stände vor dem Gesetz in Einklang. Die Zahl der lebenslänglichen Reichsräte sollte dadurch vermehrt werden, daß zu den vom König ernannten auch gewählte Mitglieder treten. Durch Wahl sollten berufen werden: je ein Vertreter der drei Universitäten, der beiden Akademien der Wissenschaften und der Künste und der Polytechnischen Hochschule, je ein Vertreter der Handels- und Gewerbekammern in den acht Kreisen, je ein Vertreter von den 300 höchstbesteuerten Grundbesitzern jedes Kreises und von den drei höchstbesteuerten Einwohnern der unmittelbaren Städte jedes Kreises.

Die Grundsätze für eine Reform der Reichsratskammer wurden vom Ministerrate im wesentlichen genehmigt und durch den Minister des Innern von Hörmann in einem sogenannten alleruntertänigsten Antrage vom 14. Dezember 1868 dem Könige zur Genehmigung empfohlen: der Begriff der Aristokratie beschränke sich nicht mehr auf den Geburtsadel, sondern umfasse alle geistigen „Kapazitäten“; das auch in anderen Staaten durchgeführte Wahlprinzip stehe mit dem Wesen der ersten Kammer nicht im Widerspruch, seine Anwendung werde auch nur so weit begutachtet, als es den Zugang aristokratischer Elemente nicht gefährde; die Wahlperioden sollten für die Kammer der Reichsräte die gleiche Dauer haben wie für die Kammer der Abgeordneten; vor den Verhandlungen im Landtage werde die Staatsregierung mit einflußreichen Mitgliedern der ersten Kammer Fühlung nehmen. Der König erteilte am 15. Februar 1869 die Genehmigung zur Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen nach diesen Grundsätzen, aber unter Ausschaltung des Wahlprinzips, da dieses auf Zufälligkeiten beruhe und dem innern Wesen der ersten Kammer widerspreche.

In der Sitzung der Kammer der Abgeordneten vom 26. April 1869, bei der Beratung des Gesetzesentwurfes betreffend das Petitionsrecht des Landtages, gab der Minister des Innern von Hörmann die Erklärung ab, daß die Staatsregierung die Reform der Reichsratskammer als eine Notwendigkeit ansehe und mit der Vorbereitung eines Gesetzesentwurfes beschäftigt sei. Im Ministerrate vom 21. Juli 1869 wurde die Frage vertagt, vielleicht weil

die Aussprache mit einflußreichen Mitgliedern der Reichsratskammer noch zu keinem Ergebnisse geführt hatte, vielleicht auch weil man Bedenken trug eine Reform der Reichsratskammer ohne Wahlprinzip dem Landtage vorzulegen. Ende des Jahres 1869, als das Ministerium Hohenlohe schon in seinen Grundfesten wankte, war der Minister um den versprochenen Gesetzesentwurf nicht noch länger zu verzögern bereit das Wahlprinzip aufzugeben und an dessen Stelle das Prinzip der Präsentation zu setzen. In diesem Sinne unterbreitete er am 1. Dezember dem König einen Antrag.

Schon in seinem Programm, das er zu Beginn seines Ministeriums dem Könige vorlegte, hatte Fürst Hohenlohe das angefochtene Recht der Kammern, die Regierung um Vorlage von Gesetzesentwürfen zu bitten, ausdrücklich anerkannt. Zu Ende des Jahres 1869 war er geneigt auch den langjährigen Streit über den Umfang des Rechtes der Gesetzesinitiative zu Gunsten der Volksvertretung zu beenden. In einem alleruntertänigsten Antrage vom 1. Dezember 1869 erbat er die allerhöchste Ermächtigung hiezu.

Die Absichten des Fürsten Hohenlohe gingen weiter. Eine der programmatischen Forderungen der Fortschrittspartei war auch ein zeitgemäßeres Wahlgesetz für die Kammer der Abgeordneten. Schon das Nördlinger Programm vom 20. November 1864 enthielt eine Revision des Wahlgesetzes vom 4. Juni 1848. Nach dem deutschen Kriege forderte im November 1866 auch der Arbeiterverein in Nürnberg eine Abänderung des Wahlgesetzes: allgemeines, gleiches und direktes Wahlrecht mit geheimer Abstimmung. Ihm schloß sich am 12. Januar 1867 der Zentralausschuß der Arbeiter in Augsburg an. Dieser Antrag wurde von dem fortschrittlichen Abgeordneten für Nürnberg Crämer aufgegriffen und von dem andern fortschrittlichen Abgeordneten Fischer in der zweiten Kammer vertreten. Am 20. Februar 1867 stellte er im vierten Ausschusse den Antrag, an den König die Bitte zu richten eine Revision des Wahlgesetzes vom 4. Juni 1848 anzuordnen und einen Gesetzesentwurf an den Landtag zu bringen, der die direkte Wahl der

Abgeordneten und die geheime Abstimmung verfüge, die Wahlbezirke feststelle und die Ersatzmännerwahlen beseitige. Der Ausschuß erklärte sich zwar mit den beiden letzteren Forderungen grundsätzlich einverstanden, bemerkte aber, daß er eine Revision des Wahlgesetzes nicht als absolut dringend anzuerkennen vermöchte. Die Mehrheit der Kammer lehnte in der öffentlichen Sitzung vom 16. März 1867 den Antrag ab.

Trotzdem glaubte Fürst Hohenlohe den Forderungen der Zeit entgegenkommen zu sollen. Nach dem Schlusse des Landtages schrieb er am 26. November 1867 an den Minister des Innern Freiherrn von Bschmann: er halte es für angemessen, daß die Staatsregierung die Initiative zur Beseitigung von Mängeln des Wahlgesetzes nicht der Fortschrittspartei überlasse, sondern, wenn auch zunächst nur im Wege fragmentarischer Gesetzgebung, die wichtigsten Verbesserungen treffe, die großen Urwahlbezirke in kleinere mit nur einem Abgeordneten zerlege, die Ersatzwahlen aufhebe und Urwählerlisten herstelle. Der Staatsminister des Innern erkannte zwar in seiner Antwort vom 3. Dezember 1867 die Aufhebung der Ersatzwahlen und die Herstellung von Urwählerlisten als wünschenswert an, erklärte sich aber gegen eine Änderung der Wahlbezirke, vertrat überhaupt die Ansicht, daß das Wahlgesetz des Jahres 1848 auf breitester demokratischer Grundlage beruhe und immer als das freisinnigste in allen konstitutionellen Staaten gegolten, bis jetzt auch den Bedürfnissen und Wünschen des Landes entsprochen habe.

Das war am Ende des Jahres 1867, fast zu derselben Zeit, da das vom Norddeutschen Bunde erlassene Gesetz für die Zollparlamentswahlen mit allgemeinem und direktem Wahlrechte auch in Bayern Aufnahme fand. „Nachdem das Wahlgesetz“ — so konnte in einer Interpellation in der Kammer der Abgeordneten mit Recht eingewendet werden — „bezüglich eines sehr wesentlichen Momentes, nämlich in Bezug auf das Institut der Ersatzmänner, allmählich der allgemeinen Verurteilung bei allen Parteien verfallen war, hat sich nun durch die gesetzliche Einführung der Zollparlamentswahlen auch noch die Inkonvenienz ergeben, daß augen-

blicklich zwei auf ganz verschiedenen Prinzipien beruhende Wahlgesetze in verfassungsmäßiger Wirksamkeit im Lande bestehen. Es dürfte keinem Zweifel unterliegen, daß eines dieser Wahlgesetze unbedingt dem andern wird weichen müssen, und es dürfte auch nicht fraglich sein, welches der beiden Wahlgesetze den überwundenen Standpunkt bezeichnet.“ Diejenigen, die diese Interpellation am 21. März 1868 einbrachten, waren ein führendes Mitglied der Fortschrittspartei und ein führendes Mitglied der Rechten: Dr. Marquardt Barth und Dr. Jörg. Sie stellten an die Staatsregierung die Anfrage, ob sie den Entwurf eines neuen Landtagswahlgesetzes auf der dem Zollparlamentswahlgesetze entsprechenden Grundlage der allgemeinen und direkten Wahl noch während des gegenwärtigen Landtages oder wenigstens vor Ablauf der gegenwärtigen Wahlperiode vorzulegen gedenke. Der Staatsminister von Gresser gab am 26. März im Namen der Regierung die Erklärung ab, daß die Staatsregierung einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Wahlgesetzes vom 4. Juni 1848 während der gegenwärtigen Legislaturperiode nicht einzubringen beabsichtige.

Im folgenden Jahre wiederholten sich die Interpellationen. Wiederum erklärte der Staatsminister von Hörmann, die Regierung stehe auf dem gleichen Standpunkte wie in den Jahren 1867 und 1868; sie hätte aus den stattgefundenen Debatten keinen Grund entnehmen können diesen Standpunkt zu ändern.

In den kritischen Wochen gegen Ende des Jahres 1869, da sein Ministerium zu Ende ging, kam Fürst Hohenlohe auf diesen „dringendsten Wunsch sämtlicher Parteien“ zurück. In dem Antrage vom 1. Dezember 1869 erbat er sich vom Könige die Ermächtigung, schon in der nächsten Thronrede die Erfüllung des Wunsches in Aussicht zu stellen. In der Tat versprach die Thronrede vom 17. Januar 1870 bei Eröffnung des neuen Landtages, den Entwurf zu einem neuen Wahlgesetz auf der Grundlage des direkten Wahlrechtes vorzulegen.

Damals hatte sich bereits der Feldzug eingeleitet, dem das Ministerium Hohenlohe erliegen sollte.

Vor dem Kriege 1866 hatte die gemäßigte Mittelpartei die Mehrheit gehabt. In der Krisis der Übergangsepoche zwischen 1866 und 1870 wurde sie zerrieben. Ihre Mitglieder gingen teils in der Fortschrittspartei teils in der Patriotenpartei¹⁾ auf: das öffentliche Leben Bayerns stand in der nächsten Zeit unter dem Zeichen der großen politischen und geistigen Gegensätze dieser beiden Heerlager. Die Patrioten waren in ihrer Mehrheit Gegner der deutschen Politik Hohenlohes: sie fürchteten von ihr den Verlust der Selbständigkeit der Einzelstaaten, aber auch Gefahr für das bayerische Volkstum und für die bayerische Eigenart und Gefahr für den Katholizismus. Die Opposition wurde verschärft durch die innere Politik des Ministeriums Hohenlohe, die sich in ihren Reformbestrebungen gleichzeitig zu viel Ziele steckte und der patriotischen Partei das Einleben und Einfühlen in die deutsche Politik des Ministers erschwerte: durch die Sozialgesetzgebung, durch die Einführung des preussischen Militärsystems, ganz besonders durch das Rundschreiben des Fürsten Hohenlohe vom 9. April 1869 in der Unfehlbarkeitsfrage und den Entwurf eines Schulgesetzes, der das ausschließliche Recht des Staates auf Leitung und Beaufsichtigung der Schule feststellen, entgegen der Verfassung an die Stelle der geistlichen eine weltliche Ortsschulinspektion setzen und die technische Beaufsichtigung des Unterrichtes weltlichen Bezirkschulinspektoren übertragen wollte. Hierin sahen nicht bloß katholische sondern auch protestantische Geistliche, auch der Präsident des protestantischen Oberkonsistoriums von Harles, die Trennung der Schule von der Kirche, die Entchristlichung der Schule. Die Regierung wurde immer mehr der Fortschrittspartei gleichgesetzt. Der Kampf wurde zu einer Kraftprobe zwischen Fortschrittspartei und Patriotenpartei und damit zwischen zwei Weltanschauungen.

Im Frühjahr 1869 war die Landtagsperiode abgelaufen. Der Wahlkampf bringt einen völligen Umschwung in den Partei-

¹⁾ Später übernahm sie von der katholischen Gesamtpartei in Deutschland den Namen Zentrum.

verhältnissen Bayerns. Die patriotische Partei, die noch vor dem Kriege ein kleines Häuflein gebildet hatte, gewinnt bei den Wahlen im Mai 1869 die Mehrheit. Bei den Wahlprüfungen im Oktober verliert sie zwar einige Mandate und damit die Mehrheit wieder: die Linke und die Rechte halten sich die Wage. Aber da keine Präsidentenwahl zustande kam, wurde die Kammer nach erregten Sitzungen des Ministerrates aufgelöst. Bei den Neuwahlen siegte die patriotische Partei und trug 80 gegen 74 (63 Mitglieder der Fortschrittspartei, 11 solche, die sich keiner der beiden Parteien anschlossen) Mandate davon.

Neben der trefflichen Organisation dankten die Patrioten ihre Erfolge der Unzufriedenheit, die die äußere und innere Politik der herrschenden Partei namentlich in den ländlichen Kreisen geweckt hatte. Die Fortschrittspartei und mit ihr das Ministerium Hohenlohe wurden nicht bloß als „Verpreußer“ sondern auch als Zerstörer des bayerischen Wohlstandes gebrandmarkt; die neue Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung, besonders die Gewerbefreiheit, die alte Rechte und Gewohnheiten verletzte, auch zu wenig die ländlichen Verhältnisse berücksichtigte, zu städtisch gestimmt war, dazu die militärischen Lasten infolge der neuen Militärgesetzgebung boten die Handhabe für solche Anklagen. Die Fortschrittspartei und mit ihr das Ministerium Hohenlohe wurden aber ganz besonders auch als Zerstörer des Glaubens gebrandmarkt. Der Liberalismus, dem ohnehin noch von seiner Geburt und Abstammung her der Ruf der Religions- und Kirchenfeindschaft nachhing, hat nach dem Urteile unserer Zeit damals ebenso wie in den 70er Jahren das religiöse und konfessionelle Empfinden des Volkes viel zu wenig geschont¹⁾; das ist schon der Frau eines ihrer Führer, der ebenso energischen als klugen und feinfühligem Pauline Brater, zum Bewußtsein gekommen. Die Schulgesetzvorlage, das Rundschreiben Hohenlohes vom 9. April 1869 gaben weitere Handhaben.

¹⁾ Das war auch einer der Gründe, weshalb 1872 zahlreiche protestantische Kreise, die früher zur altliberalen Partei hielten, die „konservative Partei“ gründeten.

Da sich das Ministerium durch eine veränderte Wahlkreiseinteilung offen auf die Seite der Fortschrittspartei gestellt hatte¹⁾, so war der Sieg der Patrioten zugleich eine Niederlage der Regierung. Die erste Wirkung war, daß noch vor der Eröffnung des Landtages (3. Januar 1870) zwei Minister, der Minister des Innern von Hörmann und der Kultusminister von Gresser, ausschieden. Die weitere Wirkung war, daß gleich zu Beginn der Landtagsverhandlungen die patriotische Kammermehrheit gegen das Ministerium Hohenlohe eine scharfe Adresse an den König richtete. Der Verfasser der Adresse war der Einsiedler von der Trausnitz, Archivar Dr. Jörg in Landshut, eine ungewöhnlich starke Persönlichkeit, nach seinem ganzen Entwicklungsgang ein Gegner des kleindeutschen Programms, nicht minder aber auch liberaler Weltanschauung und fortschrittlichen Parteiregimentes: „Das bayerische Volk ist konstitutionell von Geburt, aber es will keine Parteidregierung.“ Da sich auch die Reichsratskammer in ihrer Mehrheit auf die Seite der patriotischen Partei stellte, reichte Fürst Chlodwig zu Hohenlohe am 18. Februar 1870 sein Gesuch um Entlassung ein, das nach längerem Schwanken vom König am 8. März genehmigt wurde.

¹⁾ Vgl. das Schreiben des Ministers des Innern von Hörmann an die Regierungspräsidenten, Oktober 1869.

IX.

Ausklang und Rückblick.

Gemäß der noch unter dem Ministerium Hohenlohe - in der Thronrede vom 17. Januar 1870 gegebenen Zusage legte der Staatsminister des Innern von Braun am 21. April 1870 einen Gesetzesentwurf vor, der das direkte und geheime Wahlrecht gewährte; der Minister führte zu Gunsten des Entwurfes ausdrücklich an, daß die Grundsätze, auf denen er beruhe, sowohl bei den Zollparlamentswahlen als bei den Gemeindewahlen sich bewährt hätten. Aber der Entwurf war noch nicht im Ausschusse beraten, als sich die diplomatische Spannung zwischen Deutschland und Frankreich im deutsch-französischen Krieg entlud.

In der nächsten Zeit war die Aufmerksamkeit der bayerischen Regierung, des Landtages und der öffentlichen Meinung durch den Krieg, durch die Versailler Verhandlungen, durch die Kaiserproklamation von Versailles, durch den ersten Reichstag und den Ausbau des Reiches, Ereignisse, die alle Leidenschaften der Parteipolitik und der Publizistik aufrüttelten, in Anspruch genommen.

Hatte der Deutsche Bund das öffentliche Recht Bayerns so wenig berührt, daß in der Verfassung des Jahres 1818 selbst die Nennung der deutschen Bundesakte abichtlich vermieden wurde, so bedeuteten der Versailler Vertrag vom 23. November 1870, die Berliner Vereinbarung vom 8. Dezember des nämlichen Jahres und die auf diese Verträge bezügliche königliche Deklaration vom 30. Januar 1871 den Bruch mit einer mehrhundertjährigen Ver-

gangenheit: Bayern begibt sich des Rechtes, allein über seine Verfassung zu bestimmen; wichtige Bestandteile der bayerischen Verfassungsurkunde, namentlich Titel VIII von der Rechtspflege und Titel IX von der Militärverfassung sowie die erste und dritte Verfassungsbeilage, die Edikte über das Indigenat und über die Freiheit der Presse und des Buchhandels, werden ganz oder wenigstens in ihren meisten Bestimmungen außer Geltung gesetzt; eine Fülle von früheren Landesgegenständen werden zu Bundesangelegenheiten, alles, was die Einheit, die Macht und die Wohlfahrt des neuen Deutschlands forderte, die Zukunft der Nation verbürgte, Waffen und Politik, Rechtsgang und Teile des Rechtes, nationale Wirtschaft; bei ihrer gesetzlichen Regelung tritt an die Stelle des bayerischen Landtages der Reichstag, die bayerischen Stände verzichten damit auf das ihnen in Titel X § 7 und Titel VII § 2, 3 zugesprochene Recht der Zustimmung, soweit es sich um Reichsgesetze handelt.

Es war der tiefste Einschnitt in das Verfassungsleben Bayerns, seitdem dieses Verfassungsstaat geworden war. Der frühere Staatsminister Fürst Chlodwig von Hohenlohe bekannte in der Kammer der Reichsräte, daß die bayerische Selbständigkeit durch die Versailler Verträge mehr und tiefer erschüttert werde, als dies durch irgend eine staatsrechtliche oder internationale Verbindung geschehen sei, in der sich Bayern seit Abschluß des Westfälischen Friedens befunden habe. Der Abgeordnete Dr. Jörg vollends schloß seinen Bericht über die Beratung des Versailler Vertrags in der Kammer der Abgeordneten mit den Worten: „Consummatum est. Die Ruine wird abbröckeln und einsinken von einem Landtag zum andern und in einigen Jahren wird sich auch das bayerische Volk an den Gedanken gewöhnt haben, daß man kein Königreich zu erhalten braucht, wenn man ein Kaiserreich über sich hat.“

Die Prophezeiung Jörgs ist nicht in Erfüllung gegangen. Wie einst beim Eintritt in das mittelalterliche Reich König Heinrichs I. so ist auch beim Eintritt in das neue Deutsche Reich Bayern das größte Maß von Selbständigkeit gewährt worden. Die Rechte, die die bayerische Krone und die bayerische Volks-

vertretung der deutschen Einheit opferten, werden nicht bloß durch die Segnungen der äußeren und inneren Vorteile, die die Zugehörigkeit zu einem so mächtigen Staatswesen gewährt, sondern auch durch den Einfluß auf die Reichsleitung und die Reichsgesetzgebung aufgewogen, den der bayerischen Regierung die Teilnahme am Bundesrat und dem bayerischen Volke die Teilnahme am Reichstage sichert. Auf eine Analyse dieser Reichsgesetzgebung darf hier umso mehr verzichtet werden, als gerade die wichtigste Seite des bayerischen Verfassungsrechtes, das Rechtsverhältnis zwischen Krone und Volksvertretung, dadurch nicht verändert wurde.

Die Reichsgründung hat aber auf die Entwicklung des bayerischen Verfassungsrechtes nicht bloß hemmend sondern auch fördernd gewirkt: die Reichstagswahlen übten ebenso wie früher die Zollparlamentswahlen eine werbende Kraft zu Gunsten der direkten Wahl gegen das indirekte Wahlrecht. Am 9. Juni 1874 sah sich der neue Staatsminister des Innern veranlaßt wiederum einen Wahlgesetzentwurf für die Kammer der Abgeordneten vorzulegen, der gleich dem Gesetzesentwurfe vom 21. April 1870 das direkte und geheime Wahlrecht gewährte, zugleich aber auch eine neue, gesetzlich festzustellende Wahlkreiseinteilung an Stelle der bisher durch die Regierung getroffenen enthielt. Die Vorlage wurde aber schon im Ausschusse mit Stimmenmehrheit abgelehnt. Das gleiche Schicksal hatte der dasselbe Ziel anstrebende Initiativantrag des Abgeordneten Dr. Jörg vom 8. März 1876. Waren früher sämtliche Parteien in der Forderung nach einem modernen Wahlgesetze mit direktem und geheimem Wahlrecht einig gewesen, so verspürte jetzt gerade die Partei, von der der Ruf nach einem modernem Wahlgesetze ausgegangen war, die liberale Linke, keine Sehnsucht mehr nach einer derartigen Wahlreform, widerstrebte namentlich einer gesetzlichen Regelung der Wahlkreiseinteilung, aus Besorgnis, die Reform möchte nur der patriotischen Mehrheitspartei zu gute kommen. Die kirchenpolitischen Kämpfe unter dem Ministerium Luz hatten eben die Parteigegensätze bis zur Siedehitze gesteigert.

Die Regierung hatte die Überzeugung gewonnen, daß ein neues Landtagswahlgesetz, namentlich eine gesetzlich festzulegende Wahlkreiseinteilung, die verfassungsmäßige Mehrheit nicht finden werde. Mochten auch die Mitglieder der Zentrumspartei, bald Dr. Jörg, bald Abgeordneter Schels, an die königliche Zusage in der Thronrede vom 17. Januar 1870 erinnern, die Regierung gab die Erklärung zurück: die Verhältnisse in der Kammer und im Lande seien so beschaffen, daß eine Verständigung über ein neues Landtagswahlgesetz nicht zu erzielen sei. Erst am Schlusse der laufenden Landtagsperiode glaubte die Regierung den guten Willen bekunden zu sollen, wenigstens durch Beseitigung der schlimmsten technischen Mängel des Landtagswahlgesetzes vom 4. Juni 1848 den künftigen Wahlen einen ruhigen Verlauf zu sichern. Sie unterbreitete am 20. Januar 1881 dem Landtage den Entwurf einer Novelle zum Wahlgesetze vom 4. Juni 1848, der über die Wahlfähigkeit und die Wählbarkeit zum Wahlmann sowie über die Bildung der Urwahlbezirke genauere Bestimmungen traf, das längst angefochtene Institut der Ersatzmänner beseitigte, auch die geheime Abstimmung einführte, im übrigen aber auf grundsätzliche Änderungen am bestehenden Wahlgesetze verzichtete. Dieser Entwurf wurde mit wenigen Änderungen angenommen und am 21. März 1881 zum Gesetz erhoben.

Diese Wahlgesetznovelle ist neben dem Geschäftsganggesetz vom 19. Januar 1872, das auf der Grundlage des Geschäftsganggesetzes vom 25. Juli 1850 die Autonomie oder die sogenannten kollegialen Rechte des Landtags neuerdings erweiterte, neben dem Gesetz über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes vom 8. August 1878 und neben einigen Änderungen des Staatsdienerediktes das einzige Verfassungsgesetz, das während der kirchenpolitischen Kämpfe unter dem Ministerium Luz zustande kam.

Mit der Übernahme der Regentschaft durch den Prinzregenten Luitpold am 10. Juni 1886 hebt eine ausgesprochene innere Regierung, eine Zeit stiller, aber segensreicher organisatorischer und kultureller Arbeit an. Dem rückschauenden Auge des Historikers wird wohl dereinst die Ära der Regentschaft nicht als eine der

äußerlich glänzenden Epochen bayerischer Geschichte erscheinen. Es ist keine Zeit großer äußerer Erfolge oder glänzender parlamentarischer Redekämpfe. Und doch im großen Zusammenhange wird vielleicht gerade der Historiker in ihr eine der fruchtbarsten Perioden in der Entwicklung des bayerischen Staates erkennen. Während der 26 Jahre der Regentschaft ist auf manchem Gebiete der Verwaltung mehr geschehen als während der vorausgehenden Jahre seit dem Abgange des Ministeriums Montgelas.

Man hat — nicht ohne einen Kern von Berechtigung — den Prinzregenten Luitpold den ersten wahrhaft konstitutionellen Herrscher Bayerns genannt. Streng über den Parteien stehend handelte er grundsätzlich nach dem Rate der amtlich zuständigen und verfassungsmäßig verantwortlichen Minister. Es liegt das begründet in dem Charakter seines Amtes, aber auch in der vornehmen Zurückhaltung seines Wesens. Prinzregent Luitpold war eine friedliche, veröhnliche Natur, die den Kampf nicht suchte, sondern mied. Das parteipolitisch nicht gebundene Ministerium Crailsheim kam dieser Grundrichtung des Fürsten entgegen und das Ministerium Podewils suchte ihm auf diesem Wege zu folgen. Es ist bezeichnend: eine der ersten Anfragen, die der Minister des Außern Freiherr von Crailsheim nach der Einsetzung der Regentschaft, noch während des Ministeriums Luz an das Ministerium des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten richtete, galt den Beziehungen des Staates zur katholischen Kirche seit dem Abschlusse des Konkordates. Seiner klugen, maßvollen, ausgleichenden Hand gelang es die Wogen der politischen Aufregung zu glätten, die noch in den Anfängen der Regentschaft scharf zugespitzte Lage zu entspannen. Die Staatsregierung war unter der Regentschaft bestrebt unter strenger Wahrung der verfassungsmäßigen Bestimmungen den religiösen Frieden im Lande zu erhalten und im Zusammenhange damit die Parteigegegensätze zu mildern. Damit wurden die Voraussetzungen geschaffen für den erfolgreichen Ausbau der inneren Verwaltung: die Kräfte wurden für die organisatorische Staatsarbeit freigemacht und die unentbehrliche finanzielle Mitwirkung des Landtages wurde gesichert. Das drückt sich

schon in der stetigen Steigerung der Ansätze im Staatshaushalte von der Finanzperiode 1886/87 bis zur Finanzperiode 1910/11 aus.

Allerdings der Fortbildung des bayerischen Verfassungsrechtes war der Standpunkt, daß Verfassungsänderungen während der Regentschaft unstatthaft seien, nicht förderlich. Aber diesen Standpunkt hat die Staatsregierung schon mit dem Gesetze vom 26. Oktober 1887, das u. a. die Bestimmungen der Verfassungsurkunde bezüglich des Dienstesprovisoriums der vom Reichsverweser ernannten Beamten abänderte, verlassen und in der Folgezeit sich immer weiter davon entfernt. Gerade unter der Regentschaft wurde das bayerische Beamtenrecht, das bis dahin noch immer auf der Dienstespragmatik vom 1. Januar 1805 und der neunten Verfassungsbeilage, dem sogenannten Staatsdieneredikte, beruhte, mit dem Beamtengesetze vom 16. August 1908 auf neue, dem Reichsbeamtenrecht angepaßte Grundlagen gestellt und schon zwei Jahre früher einer der bedeutungsvollsten Schritte zur Fortbildung des bayerischen Verfassungslebens unternommen — mit dem Landtagswahlgesetz vom 9. April 1906.

Die Forderung nach dem direkten Wahlrechte war auch nach der Wahlgesetznovelle vom Jahre 1881 nicht verstummt. Nunmehr trat für sie eine neue Bewegungspartei in der Kammer der Abgeordneten auf den Plan: die Sozialdemokratie. Im Jahre 1892 übergab der Abgeordnete Grillenberger einen motivierten Antrag auf Vorlage eines neuen Landtagswahlgesetzes mit direktem Stimmrecht und gesetzlicher Festlegung der Wahlkreiseinteilung. Der damalige Staatsminister des Innern Freiherr von Feilitzsch lehnte die Vorlage eines Wahlgesetzentwurfes mit dem Hinweis auf die Meinungsverschiedenheit der Parteien ab. Im Jahre 1895 erneuerte der Abgeordnete Grillenberger, unterstützt von Mitgliedern des Bauernbundes, seinen Antrag. Die Kammer der Abgeordneten ging über den Antrag zur Tagesordnung über, mit der Begründung, bei der dormaligen Zusammenfügung der Kammern sei die notwendige verfassungsmäßige Mehrheit für eine Abänderung des Landtagswahlgesetzes nicht zu erreichen. Im Jahre 1898 stellte Grillenberger zum drittenmal seinen Antrag. Wirklich beschloß

jetzt die Kammer der Abgeordneten an die Staatsregierung das Ersuchen um Vorlage eines Gesetzesentwurfes zu richten, durch den das Gesetz vom 4. Juni 1848 dahin abgeändert werde, „daß bei voller Sicherung einer unabhängigen Wahl allgemeines, direktes Wahlrecht gewährt, den Städten wie dem Lande die ihnen nach der Bevölkerungsziffer gebührende Abgeordnetenzahl eingeräumt und eine geeignete Vertretung der Minoritäten nach dem Prinzip der Proportionswahl in Aussicht genommen werde“. Aber diesmal ging die Kammer der Reichsräte über den Beschluß der zweiten Kammer zur Tagesordnung über. Im Jahre 1899 erneuerte der sozialdemokratische Abgeordnete Segitz den Antrag auf zeitgemäße Abänderung des Wahlgesetzes. Der Ausschuß arbeitete 14 Richtpunkte für ein neues Wahlgesetz aus. Die Kammer der Abgeordneten unterbreitete diese Richtpunkte der Staatsregierung. Die Staatsregierung ging an die Arbeit und legte am 28. September 1903 einen Wahlgesetzentwurf vor, der im wesentlichen auf jenen Leitätzen aufgebaut war. Aber infolge einer lebhaften Gegenagitation wurde auch dieser Entwurf in der Kammer der Abgeordneten mit Stimmenmehrheit, in der Kammer der Reichsräte mit Stimmeneinhelligkeit abgelehnt. Am 29. September 1905 legte der Zentrumsabgeordnete Dr. Daller unter dem frischen Eindruck der neuen Wahlen, in denen sich der Volkswille mit überwältigender Mehrheit für die neue Wahlordnung aussprach, einen Wahlgesetzentwurf vor, der mit wenigen Abänderungen nach den vom Kammerausschuß aufgestellten Richtpunkten ausgearbeitet war. Dieser fand im November des nämlichen Jahres in der Kammer der Abgeordneten, im März des folgenden Jahres in der Kammer der Reichsräte die verfassungsmäßige Mehrheit, am 9. April 1906 die landesherrliche Sanktion.

Was seit Jahren gefordert wurde, war jetzt erfüllt: die gesetzliche Regelung der Wahlkreiseinteilung, aber auch die Einführung des direkten Wahlrechtes. Doch wurde die Wahlfähigkeit an das vollendete 25. Lebensjahr, nicht mehr bloß das 21., und an die Entrichtung einer direkten Staatssteuer seit mindestens einem Jahre, nicht mehr bloß seit 6 Monaten, gebunden. Dagegen wurde das

Alter für die Wählbarkeit von dem vollendeten 30. Lebensjahre auf das 25. herabgesetzt. Damit war das bayerische Landtagswahlrecht in fast allen wesentlichen Grundzügen dem Reichstagswahlrecht angeglichen.

Wenige Monate vor seiner Entlassung, am 1. Dezember 1869, hatte Fürst Chlodwig von Hohenlohe dem Könige Ludwig II. auch einen Antrag auf Reform der Reichsratskammer unterbreitet. Ein Gesetzesentwurf war aber dem Landtage nicht mehr vorgelegt worden. Die Frage der Ausgestaltung der Kammer der Reichsräte wurde erst unter der Regentschaft wieder aufgegriffen: im Nürnberger Einigungsprogramme der liberalen Partei vom Jahre 1905 sowie in dem Wahlauftrufe der vereinigten Liberalen und Demokraten vom April 1907. Die angeregte Reform strebte eine Erweiterung der Reichsratskammer durch Zuziehung von Vertretern der Hochschulen und der Städte sowie durch Zuwahl von Vertretern der Landwirtschaft, des Handels, der Industrie, des Handwerks und der Arbeiterschaft an. Der Reformvorschlag wurde von dem Abgeordneten Dr. Hammerschmidt in der Allgemeinen Zeitung vom 12. Mai 1907 unter Hinweis auf die süddeutschen Nachbarstaaten näher begründet.

Auf dem Landtage 1907/08 stellte Abgeordneter Dr. Müller-Hof den von der gesamten liberalen Landtagsfraktion mitunterzeichneten Antrag auf Vorlage eines Gesetzesentwurfes über eine zeitgemäße Fortbildung der Kammer der Reichsräte. Er erkennt die Vorzüge der ersten Kammer an; er will sie nicht beseitigen, sondern reformieren und den schaffenden Kräften des Bürgerstandes die ihnen gebührende Vertretung daselbst sichern. Die Haupterwerbsgruppen: Landwirtschaft, Industrie, Handel, Handwerk und Arbeiterschaft, ferner die drei Landesuniversitäten und die Technische Hochschule in München sowie die großen Städte sollten durch gewählte Vertreter Sitz und Stimme in der Kammer erhalten. Müller verweist auf den Vorgang in Baden und selbst im konservativen Sachsen. Der Antrag wurde mit Stimmenmehrheit abgelehnt.

Auf dem Landtage 1909/10 erneuerte Dr. Müller-Hof seinen Antrag. Er forderte diesmal auch für gewählte Vertreter

der freien Berufe Sitz und Stimme in der ersten Kammer. Nach eingehender Erörterung wurde der Antrag neuerdings abgelehnt.

Auf dem Landtage 1912 wiederholte Abgeordneter Dr. Casselmann den Antrag Müller-Hof. Der Antrag blieb zunächst unerledigt, auf dem Landtage 1913/14 wurde er abgelehnt, drei Petitionen, die auf eine ähnliche Reform der Reichsratskammer abzielten, der Staatsregierung zur Kenntnisnahme hinübergegeben. Wohl aber erklärte der Vorsitzende im Ministerrate Graf von Hertling im Namen des bayerischen Gesamtministeriums, im Einvernehmen zumal mit dem zuständigen Staatsminister des Innern Dr. von Brettreich: er sei durchaus geneigt der Frage näher zu treten, in wieweit unter Berücksichtigung der veränderten Zeitverhältnisse und des wirklichen Bedürfnisses Änderungen in der Kammer der Reichsräte vorzunehmen seien. Die Frage könne aber nur nach engerer Fühlungnahme mit der Reichsratskammer gelöst werden. Wenn sich die Erwägungen innerhalb der Reichsratskammer und innerhalb des Ministeriums zu bestimmten Vorschlägen verdichtet hätten, werde es die Regierung als ihre Pflicht erachten in dieser Frage die Initiative zu ergreifen. Der Vorstand der Zentrumspartei, Abgeordneter Held, erklärte im Namen der Kammermehrheit, daß seine Partei im Hinblick auf die Erklärung des Vorsitzenden im Ministerrate zu der aufgeworfenen Frage erst Stellung nehmen werde, wenn die Staatsregierung ihre Vorschläge unterbreitet habe. Ähnliche Erklärungen gaben die kleineren Fraktionen ab. Die Sozialdemokratie dagegen war nach wie vor für eine völlige Aufhebung der Reichsratskammer.

Der Nachfolger des Grafen von Hertling, Staatsminister Dr. von Dandl, hat das politische Erbe seines Vorgängers angetreten. Noch hat aber die Regierung ihre Reichsratsreform nicht unterbreitet und schon liegen neue Anträge auf eine Fortbildung des Verfassungslebens vor: die Liberalen beantragten Einführung der Verhältniswahl für die Kammer der Abgeordneten, Überprüfung des Geschäftsganggesetzes vom 19. Januar 1872 und der Geschäftsordnung, Einführung kurzer Anfragen nach dem Vorgange des Reichstages u. a. Die sozialdemokratische Fraktion vollends legte

Anträge vor, die auf eine völlige Demokratisierung des Staates abzielen: Aufhebung des Reichsrates und demnach Einführung des Einkammersystems, unbeschränktes Petitions- und Initiativrecht des Landtages, Beseitigung des Sanktionsrechtes des Königs, Selbstbestimmungsrecht des Landtages in Bezug auf Zusammentritt und Tagung, Einführung einjähriger Finanzperioden, Ernennung der Minister und Bundesratsmitglieder nach Vorschlag des Landtages, mit anderen Worten Einführung des parlamentarischen Systems, Abschaffung des monarchischen Prinzips, Beseitigung der Privilegien des Königs, der königlichen Familie und der Standesherrn, Aufhebung der Fideikomisse und des Adels, Abschaffung der Privilegien der öffentlichen Glaubensgesellschaften, Trennung der Kirche vom Staate und als Voraussetzung für die Verwirklichung aller dieser Forderungen Einführung eines „gerechten Wahlrechtes“ mit Verhältniswahl und völlig unbeschränktem Frauenwahlrecht. „Wir Sozialdemokraten“, so schloß der mit der Begründung dieser Anträge betraute Abgeordnete Süßheim sein und seiner Partei politisches Glaubensbekenntnis, „sind stolz darauf, damit weitere Bausteine geliefert zu haben für jenes Staatengebilde der Zukunft, in welchem stolzere, glücklichere und freiere Menschen wohnen sollen, befeelt von dem einen Gedanken: alles durch das Volk und alles für das Volk.“

* * *

Wir stehen am Schlusse. Bayern hat in seinem Verfassungsleben sowohl seine Empfänglichkeit für Einwirkungen aus der Fremde wie seine Fähigkeit zu selbständiger, eigenartiger Verarbeitung des Empfangenen bekundet. Fremde und einheimische, mittelalterlich ständische und konstitutionell neuzeitliche, altbayerische und neubayerische — fränkische wie pfälzische —, konservative und liberale, manchmal selbst radikale Elemente fließen im Verfassungswerk zusammen.

Trotz der geschilderten Wellenbewegung, ungeachtet der bald vorwärts bald rückwärts drängenden Kräfte gliedern sich für den, der die Geschichte des bayerischen Verfassungslebens von einer

höheren Warte aus zu überblicken sich bemüht, die Einzelereignisse zu einer straffgezogenen Linie, die klar auf ein Ziel hinweist: die Geschichte des bayerischen Verfassungslebens ist die Geschichte einer stetig fortschreitenden Demokratisierung des Staates.

Das goldene Zeitalter des Staates, das man von dem Konstitutionalismus erhofft, ist damit allerdings ebensowenig verwirklicht worden wie das goldene Zeitalter des Wirtschaftslebens, das man sich von der Entfesselung der wirtschaftlichen Kräfte verheißt.

Auch in Bayern wurden zum Teil recht lebhafte Kämpfe um die Ausgestaltung des Verfassungsrechtes geführt. Aber im großen Zusammenhange betrachtet war die Entwicklung des bayerischen Verfassungsrechtes stetig und ruhig. Niemals wurde von Seiten der bayerischen Staatsregierung die Geltung der Verfassungsurkunde gefährdet; der angebliche Plan einer Aufhebung der bayerischen Verfassung im Frühjahr 1819 ist aus der Geschichte zu streichen. In einer ersten Stunde bewegten Kampfes, damals als er das ihm übertragene Ministeramt in die Hand des Königs zurückgab, schrieb Fürst Chlodwig von Hohenlohe an Ludwig II.: „Nie, solange die bayerische Verfassung besteht, haben sich die Monarchen Bayerns vom konstitutionellen Weg entfernt. Selbst nach den stürmischen Ereignissen des Jahres 1848, wo zur Wiederherstellung geordneter Rechtszustände in fast allen Staaten Europas Otkroyierungen oder Staatsstreiche stattfanden, hat sich Bayern nicht auf diesen Weg drängen lassen.“ Niemals wurde aber auch von Seiten des bayerischen Volkes der monarchische Charakter des bayerischen Staates ernstlich gefährdet.

Der Grund für die ruhige und stetige Entwicklung des Verfassungslebens liegt einmal in dem volksfreundlichen Charakter des bayerischen Königshauses. Darf man dem Zeugnisse des Verfassers der ersten zusammenhängenden Geschichte Bayerns, des Chronisten Andreas von Regensburg, Glauben schenken, so hat schon ein Jahrhundert vor Eberhard von Württemberg ein wittelsbachischer Fürst den berühmten Satz von der Volkstreue geprägt, der in dem Gedichte von Justinus Kerner „Der reichste Fürst“

seine poetische Verklärung fand: „Wir haben zu den unseren in unserem Lande ein solches Vertrauen, daß keiner ist, in dessen Schoß wir nicht eine Nacht ohne Sorge schlafen könnten.“ Das Erbe dieser Volkstümmlichkeit übernahm der heute regierende Königszweig. Von dem „jungen Löwen aus dem Hause Wittelsbach“, dem späteren König Maximilian I., erwartete man, daß er den staatlichen und sozialen Druck von den bäuerlichen und städtischen Kreisen nehmen und Bayern einer neuen glänzenden Zukunft zuführen werde. In der Tat, das erste Jahrhundert des bayerischen Königtums brachte für Bayern die gesegnetste Epoche seiner Geschichte, eine Erneuerung im Staat, in der Wirtschaft und der Gesellschaft und als eines seiner schönsten Angebinde erst die Grundentlastung und Bauernbefreiung, dann (mit der Gewerbefreiheit, der Erleichterung der Verhehlung und Anfassigmachung und der Sozialgesetzgebung die Entfesselung des Handwerkers und des Arbeiters. Wenn an Stelle des politisch, wirtschaftlich und meist auch persönlich gebundenen „Armen Mannes“ nach jahrhundertelangem Schlafe der freie Bauer der Agilolfingerzeit mit seinen politischen und seinen wirtschaftlichen Rechten wieder zu neuem Leben erwacht ist, so ist das ganz besonders ein Verdienst des wittelsbachischen Königtums. Das bayerische Königshaus hat sich also einen wesentlichen Grundzug des altgermanischen Volkskönigtums bewahrt. Der gegenwärtige Träger der Krone hat in entscheidungsvollen Stunden des bayerischen Staates der von seinen Vätern ererbten volksfreundlichen Gesinnung in Wort und Tat tiefempfundenen Ausdruck verliehen. Noch heute stehen wir unter dem nachhaltigen Eindrucke jener mannhaften Worte, die er als Prinz von Bayern am 5. Februar 1906 zu Gunsten des neuen Landtagswahlgesetzes in der Kammer der Reichsräte sprach, damit ein Gesetz zustande komme, „mit dem die große Mehrheit des Landes zufrieden ist und mit dem endlich einmal Ruhe im Lande werden wird.“ Es ist der hohe Vorzug monarchischer, insbesondere altmonarchischer Staaten, daß sie sich eines über den Parteien stehenden und doch dem Volke engverbundenen Staatsoberhauptes erfreuen.

Ein anderer Grund für die ruhige und stetige Entwicklung des Verfassungslebens liegt darin, daß sich im Schoße der bayerischen Staatsregierung gerade in den entscheidenden Epochen des abgelaufenen Jahrhunderts Männer fanden, die sich nicht bloß bereit erklärten die in der Verfassungsurkunde aufgestellten Grundsätze fortzubilden, sondern im rechten Augenblick in diesem Sinne auch handelten.

Der Grund liegt anderseits in der altererbten, tiefgewurzelten monarchischen Gesinnung der überwiegenden Mehrzahl der bayerischen Bevölkerung, die Treue mit Treue dankt, in ihrem gesunden Konservatismus, der sich gar wohl mit ihrem uralten Freiheitssinne paart, in ihrem nüchternen, mehr auf das Sachliche als das Theoretische gerichteten Sinne, nicht zuletzt aber auch in der Güte der bayerischen Verfassungsurkunde.

Es ist selbstverständlich, daß ein Gesetzgebungswerk von diesem ehrwürdigen Alter nicht mehr dem Geiste der Zeit entsprechen kann, in der die schweren Massen des Volkes immer leidenschaftlicher nach Geltung im Staatsleben ringen, in der sich mit den geistigen Bewegungen, den Ideen, immer mehr die materiellen Sorgen und Bedürfnisse des Tages mischen. Aber die Verfassungsurkunde und die in ihr aufgestellten Grundsätze haben sich als entwicklungsfähig erwiesen. Indem die Verfassung „Fortschreiten zum Bessern nach geprüften Erfahrungen“ als Leitfaden aufstellte, wies sie selbst den Weg für eine organische Fortbildung. Es waren Worte tiefer Lebensweisheit, die König Maximilian I. am 4. Februar 1819 zur ersten Ständeversammlung sprach: „Vergessen Sie nicht, daß die Entwicklung der zarten Pflanze zu einem kräftigen Stamme und zu edlen Früchten der Pflege und zugleich der Zeit angehört.“ Wer an unreife Früchte rührt, schädigt die Pflanze.

Die verfassungsrechtliche Entwicklung kann ohne Schaden für den Staat nicht stille stehen, sie geht ihren Gang mit der Zeit. Daß sie dabei die Richtung nicht nach rechts, sondern nach links, zu erweiterter Geltung des Volkes im Staate, nimmt,

nehmen muß, das liegt, wie jüngst auch ein strengkonservatives Tagesblatt festgestellt hat, in der Natur der Sache.

Man vergeße aber nicht: Das bayerische Wahlgesetz für die Kammer der Abgeordneten ist eines der freiheitlichsten der Welt. Eine zeitgemäße Reform für die Bildung der Reichsratskammer steht unmittelbar bevor. Der Landtag ist im Besitze aller wesentlichen Befugnisse, die den Anteil des Volkes an den Geschicken des Staates sichern. Das bayerische Volk ist im Genuße aller wesentlichen Freiheitsrechte, die der gegenwärtigen Gesellschaftsordnung entsprechen. Je fester gewurzelt eine Monarchie ist, desto stärkeren demokratischen Einschlag verträgt sie. Aber es gibt auch ein Mindestmaß an monarchischer Gewalt, ohne dessen staatsrechtliche Geltung von einer Monarchie nicht mehr geredet werden kann.

Man vergeße auch nicht die oberste Zweckbestimmung, die die Verfassungsurkunde in weiser Vorsicht dem Landtage gestellt hat: er ist berufen „um in öffentlicher Versammlung die Weisheit der Beratung zu verstärken ohne die Kraft der Regierung zu schwächen“. Nur so konnte und kann der bayerische Staat seine geschichtliche Aufgabe, seine Kulturmission, erfüllen, zumal in einer Zeit, da das Schicksal einer Welt sich erfüllt, da es gilt mitzuwirken am politischen, wirtschaftlichen und geistigen Aufbau eines neuen Deutschlands.

Ein sehr freiheitlich gerichteter Publizist aus der Gründungszeit der bayerischen Verfassung, Heinrich Luden in seiner bekannten Nemejis, schrieb im Jahre 1818: „Ihr könnt Euch, Ihr Baiern, eine glückliche Zukunft schaffen und dem ganzen Deutschen Volk ein Halt und Schirm werden, wenn Ihr dem Rechten getreu bleibt und nichts übertreibt und nichts versäumt und nur das Vaterland meint und die wahre Freiheit und den edlen König und sein erhabenes Haus . . . Schöneres aber kann die Sonne nicht sehen als ein freyes Volk, das durch gegenseitiges Vertrauen, durch gegenseitige Achtung und Liebe eins ist mit seinem Fürsten und fröhlich und freudig nach jenem Ziele ringt.“



541624

UNIVERSITY OF B.C. LIBRARY



3 9424 01236 5794

DISCARD

