

Verfassungsdiskussion und Verfassungskonflikt*

Zur Entwicklung freiheitlich-parlamentarischer Verfassungsstrukturen in Kurhessen (1813-1866)

Werner Frotscher

I. Einführung

Der moderne Verfassungsstaat – gekennzeichnet durch eine geschriebene Verfassung, die Anerkennung der Volkssouveränität, eine rechtsstaatlich abgesicherte Gewaltenteilung und den Schutz grundlegender Menschen- und Bürgerrechte – hat seinen Ursprung nicht in Deutschland. Die Anstöße zur Verfassungsgebung kamen vielmehr von außen. Zu nennen sind hier zum einen die ersten Verfassungen in den nordamerikanischen Einzelstaaten, die nach der Unabhängigkeitserklärung vom Juli 1776 entstanden sind, sowie die Verfassung der USA vom 17. September 1787 und zum anderen die im Zuge der Französischen Revolution entstandenen Verfassungen einschließlich der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789.¹

Während so andersorts bereits die Weichen für eine moderne, auf Volkssouveränität und Gewaltenteilung beruhende Verfassungsordnung gestellt wurden, haben sich in Deutschland feudale und (aufklärerisch abgewandelte) absolutistische Herrschaftsstrukturen bis zum Zusammenbruch und zur Auflösung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation² und zum Teil noch lange darüber hinaus erhalten. So nimmt es nicht wunder, dass die erste moderne Verfassung auf deutschem Boden „keine deutsche Verfassung“³, sondern ein Importartikel war: Die Verfassung des Königreichs Westphalen, durch Königliches Dekret vom 7.12.1807 erlassen, war von Napoleon bestimmt und von seinen Räten in Paris ausgearbeitet worden.

* Der vorliegende Beitrag stellt die erweiterte und um den Fußnotenapparat ergänzte Fassung eines Vortrages dar, den der Verfasser am 5. Februar 2001 im Rahmen eines von der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung zusammen mit der Historischen Kommission für Hessen veranstalteten Seminars „Hessen-Kassel“ gehalten hat.

1 Zur Entstehung des modernen Verfassungsrechts in den USA und in Frankreich näher Werner FROTSCHER, Bodo PIEROTH: Verfassungsgeschichte (Grundrisse des Rechts), München³2002, Rn. 18 ff. bzw. 52 ff. Die Auszeichnung als erste geschriebene (Voll-) Verfassung auf dem europäischen Kontinent kann die polnische Verfassung vom Mai 1791 für sich in Anspruch nehmen, sie ist allerdings wesentlich von den politischen Ereignissen und Ideen in Paris beeinflusst worden.

2 Eingeleitet durch den Reichsdeputationshauptschluß aus dem Jahr 1803 und abgeschlossen mit der Niederlegung der Kaiserkrone durch Franz II.; vgl. FROTSCHER/PIEROOTH (wie Anm. 1), Rn. 151 ff.

3 Dieter GRIMM: Deutsche Verfassungsgeschichte 1776-1866, Frankfurt/M. 1988, S. 59.

Diese Verfassung, für deren sachgerechte Bewertung hier keine Zeit bleibt⁴, lenkt den Blick nun endgültig auf Kurhessen⁵, das den wesentlichen Teil des napoleonischen „Satellitenstaates“⁶ Westphalen bildete und mit Kassel auch seine Hauptstadt stellte. Wie ist die weitere Verfassungsentwicklung verlaufen, nachdem die französische Herrschaft und damit auch die westfälischen Reformen in den Befreiungskriegen des Herbstes 1813 ihr Ende fanden und – am 21. November d. J. – Kurfürst Wilhelm I. nach Kassel zurückkehrte? Diese Frage wird uns im folgenden beschäftigen, wobei die lange Zeitspanne bis zur Annexion Kurhessens im Jahre 1866 in drei „Stationen“ unterteilt werden soll: Zunächst gilt es, das gescheiterte Verfassungsprojekt von 1815/16 (II.) näher zu beleuchten. Sodann wird die gelungene Verfassungsgebung von 1830/31 (III.) dargestellt und gewürdigt. Schließlich führt der bekannte Verfassungskonflikt der Jahre 1850 bis 1852 (IV.) die Entwicklung fort und leitet zugleich die Spätphase des Kurfürstentums ein. Dabei werden die kurhessischen Verhältnisse nicht isoliert betrachtet, sondern zu der gesamtdeutschen Entwicklung des Konstitutionalismus in der Zeit des Deutschen Bundes in Beziehung gesetzt.

II. Erster Anlauf zur Verfassungsgebung in Kurhessen – Das gescheiterte Verfassungsprojekt von 1815/16

1. Die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen

Sogleich nach seiner Rückkehr aus dem Exil machte sich Kurfürst Wilhelm I. (1743-1821) daran, die westfälische Verfassung aufzuheben, alle Hoheitsakte der westfälischen Herrschaft, wie vor allem die Domänenverkäufe, außer Kraft zu setzen und das althessische Recht wiederherzustellen. Dabei war er auf die Sicherung und den Ausbau seiner absolutistischen Machtposition bedacht. Seine rigorose Restaurationspolitik – versinnbildlicht auch in der Wiedereinführung des verhassten „Zopfes“ für alle Staatsdiener – wurde nur durch zwei (aus heutiger Sicht) völkerrechtliche Vereinbarungen gebremst: Zum einen musste sich Wilhelm I. in dem sog. Akzessions- oder Wiederherstellungsvertrag vom 2.12.1813 gegenüber den Alliierten nicht nur zu beträchtlichen Zahlungen an die alliierte Kriegskasse, sondern auch zur Wiederherstellung der Stände verpflichten.⁷ Zum anderen unterzog sich der Kurfürst mit der Unterzeichnung der Wiener Kleinstaatennote vom 16.11.1814 einer weiteren Selbstbindung. In dieser

4 Zur Rechtsentwicklung im Königreich Westphalen vgl. neuerdings C. HATTENHAUER, in: Westfälische Jurisprudenz. Beiträge zur deutschen und europäischen Rechtskultur, hg. von Bernhard GROBFELD u. a., 2000, S. 67 ff.

5 Der Landgraf von Hessen-Kassel hatte die Kurwürde erst durch den Reichsdeputationshauptschluss vom 25.2.1803 erlangt (vgl. ebd. § 31).

6 Vgl. Owen CONELLY: Napoleon's Satellite Kingdoms, New York 1965.

7 Zum Frankfurter Akzessionsvertrag vgl. Philipp LOSCH: Geschichte des Kurfürstentums Hessen 1803-1866, Marburg 1922; S. 80; Winfried SPEITKAMP: Restauration als Transformation, Untersuchungen zur kurhessischen Verfassungsgeschichte 1813-1830 (QFHG 67), Marburg, Darmstadt 1986, S. 58.

Note, die beim Wiener Kongress vorgelegt wurde⁸, sprachen sich 29 souveräne Fürsten und Städte für die bundesrechtliche Festschreibung landständischer Verfassungen aus, wobei den Ständen weitergehende Befugnisse – nämlich die Steuerbewilligung und Beaufsichtigung ihrer Verwendung, Mitsprache bei der Gesetzgebung und ein Beschwerderecht bei Amtsmissbrauch von Staatsdienern – zugebilligt werden sollten.

Die Forderung der Kleinstaaten wurde allerdings in der Wiener Bundesakte (BA) vom 8.6.1815 so nicht umgesetzt, deren auslegungsbedürftiger, ja als „das größte Rätsel der ‚Akte‘“⁹ angesehenen Art. 13 wie folgt lautete: „In allen Bundesstaaten wird eine Landständische Verfassung statt finden.“ Welcher Art diese Verfassungen sein sollten, war dem Normtext nicht zu entnehmen, und so entzündete sich der Streit an der richtigen Auslegung des Begriffs „landständische Verfassung“. Sollte mit dieser Formulierung das altständische Verfassungsweisen wiederhergestellt oder an die moderne Entwicklung von Repräsentativverfassungen angeknüpft werden, wie sie in den USA und Frankreich ihren Siegeszug angetreten hatten? Diese Frage wurde im Sommer 1815 nicht entschieden. Während die Großmächte, vor allem Österreich, eine staatliche Gesamtrepräsentation mit Abgeordneten, die für das gesamte Land sprachen, als einen gefährlichen Schritt zu einer Demokratisierung der Staatsverhältnisse betrachteten, sahen insbesondere die süddeutschen Monarchen in der Rückkehr zu altständischen Verfassungen die größere Gefahr, weil damit auch die innerstaatliche Opposition von Seiten der Geistlichkeit und des Adels gestärkt und die staatliche Einheit eher geschwächt worden wäre.¹⁰ Erst einige Jahre später, 1819, als nach dem Sand'schen Attentat die politische Repression in Deutschland besondere Triumphe feierte, hat der Staatsrechtler und Publizist Friedrich von Gentz (1764-1832) in einem „Auftragsgutachten“ für den österreichischen Staatskanzler Fürst Metternich (1773-1859) die restaurative Auslegung des Art. 13 BA festzuschreiben versucht. Der folgende Auszug aus seiner Schrift „Über den Unterschied zwischen den landständischen und Repräsentativ-Verfassungen“¹¹ erhellt die besondere Bedeutung des damaligen Streits um die richtige Verfassungsform: „Daher sind landständische Verfassungen ihrer Natur nach der Erhaltung aller wahren positiven Rechte und aller wahren im Staate möglichen Freiheiten günstig. Repräsentativ-Verfassungen hingegen haben die beständige Tendenz, das Phantom der sogenannten Volksfreiheit (d. h. der allgemeinen Willkür) an die Stelle der bürgerlichen Ordnung und Subordination und den Wahn allgemeiner Gleichheit der Rechte, oder, was um nichts besser ist, allgemeine Gleichheit vor

8 Dazu auch SPEITKAMP (wie Anm. 7), S. 124 f.; Ernst Rudolf HUBER: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1: Reform und Restauration. 1789-1830, Stuttgart 1967, S. 549 ff.

9 Hartwig BRANDT: Der lange Weg in die demokratische Moderne. Deutsche Verfassungsgeschichte von 1800 bis 1945, Darmstadt 1998, S. 56.

10 Vgl. dazu FROTSCHER/PIEROOTH (wie Anm. 1), Rn. 240.

11 Abgedruckt in: Hartwig BRANDT (Hg.): Restauration und Frühliberalismus 1814-1840 (Quellen zum politischen Denken der Deutschen im 19. und 20. Jahrhundert 3), Darmstadt 1979, S. 218 f. Die Schrift wurde den Konferenzteilnehmern in Karlsbad im August 1819 übergeben.

dem Rechte, an die Stelle der unverteilbaren, von Gott selbst gestifteten Standes- und Rechtsunterschiede zu setzen.“

Vor diesem Hintergrund ist die Verfassungsdiskussion in Kurhessen zu verfolgen. Zum 1.3.1815 berief Wilhelm I. den Landtag in Form einer Ständeversammlung der althessischen Stammlande ein, wobei er in seiner Eröffnungsrede auch berechnete Hoffnungen weckte, dass das Land eine Verfassung erhalten sollte. Nach einigem Hin und Her wurde im Oktober 1815 eine vierköpfige Verfassungskommission, bestehend aus den Mitgliedern Schmerfeld, Porbeck, Malsburg und Schenck zu Schweinsberg, gebildet¹², die aufgrund allgemein gehaltener kurfürstlicher Vorgaben in knapp zwei Monaten einen Konstitutionsentwurf erarbeitete.

2. Der Konstitutionsentwurf vom Dezember 1815 als zeittypisches Dokument

Die charakteristischen Grundzüge dieses Verfassungsentwurfs lassen sich unter fünf Gliederungsgesichtspunkten erfassen.

a) Staatliche Einheit und Einheit der Staatsgewalt

In Kap. II, Art. 1 und 2 tritt deutlich das Bestreben hervor, die gerade wiedergewonnene staatliche Einheit durch eine einheitliche Verfassung zu festigen. So werden in Art. 1 zunächst alle Provinzen aufgeführt, welche der kurhessische Staat in seinem gegenwärtigen Umfang umgreift, und in Art. 2 wird für diese ebenso wie für eventuell noch hinzutretende „Länder“ bestimmt, dass sie „ein unteilbares, unveräußerliches Ganzes“ bilden. Auch wenn Kurhessen nicht „zu den großen Säkularisations- oder Kriegsgewinnern der napoleonischen Zeit“ zu zählen ist¹³ und neben der Kurwürde nur kleinere „Geländegewinne“ erzielt hat, wird die beachtliche Integrationswirkung, die von einer Gesamtstaatsverfassung in der Form der Repräsentativverfassung (vgl. Kap. II, Art. 3 und dazu unten b.) ausgeht, erkannt und ähnlich wie im süddeutschen (Früh-)Konstitutionalismus und hier insbesondere in Württemberg¹⁴ für das Zusammenwachsen der kurhessischen Lande genutzt.

Für den so gefestigten Kurstaat sollte das monarchische Prinzip gelten, auch wenn dieses nur unvollkommen im Verfassungstext Ausdruck fand. In Kap. I, Art. 1 hieß es lapidar: „Die Regierungsform ist monarchisch“; der nachfolgende Satz regelte dagegen die Erbfolge. Was unter einer monarchischen Regierungsform verfassungsrechtlich zu verstehen war, wurde erst einige Jahre später in Art. 57 der Wiener Schlussakte (WSA) vom 15.5.1820¹⁵ für das gesamte Gebiet des Deutschen Bundes unverrückbar festgelegt: „Da der deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souverainen Fürsten besteht, so muß dem hier-

12 Dazu SEIER, in: Akten zur Entstehung und Bedeutung des kurhessischen Verfassungsentwurfs von 1815/16, hg. v. Hellmut SEIER, bearb. v. Winfried SPEITKAMP und Hellmut SEIER (VHKH 48,1), Marburg 1985, Einl. S. XLI ff.

13 SEIER (wie Anm. 12), Einl. S. XXV.

14 Vgl. HUBER 1 (wie Anm. 8), S. 329 ff.; FROTSCHER/PIEROTH (wie Anm. 1), Rn. 261.

15 Abgedruckt bei Ernst Rudolf HUBER (Hg.): Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1: Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1850, Stuttgart³1978, Nr. 31.

durch gegebenen Grundbegriffe zufolge die gesammte Staats-Gewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben, und der Souverain kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden.“

Nach dem monarchischen Prinzip blieb die Staatsgewalt also ungeteilt in der Hand des jeweiligen Landesherrn; nur an der Ausübung der Staatsgewalt konnten andere Organe beteiligt werden. Dieses staatsorganisationsrechtliche Strukturprinzip, das bis zum Ende des Deutschen Bundes als Bollwerk gegen demokratische, auf Volkssouveränität und Gewaltenteilung gerichtete Verfassungsbestrebungen diente, stand in der kurhessischen Verfassungsdiskussion des Winters 1815/16 noch außer Streit.

b) Entscheidung für die Repräsentativverfassung

Entgegen den späteren Warnungen von Gentz vor den Wahnvorstellungen, die mit einem solchen Verfassungstypus verbunden seien, sah der Entwurf der Verfassungskommission eine Repräsentativverfassung vor. Diese Entscheidung fiel allerdings nicht einstimmig, sondern war durchaus umkämpft, wie die beigegebenen Sondervoten zeigen.¹⁶ Auch ließ sich die Kommission nicht auf die scharfe begriffliche Trennung und Gegenüberstellung von „landständischen Verfassungen“ und „Repräsentativverfassungen“ ein, wie sie Gentz zu begründen versuchte. Vielmehr heißt es in Kap. II, Art. 3, dass eine landständische Verfassung eingeführt werde, und die nachfolgenden Bestimmungen machen deutlich, dass hiermit gerade keine altständische, sondern eine (für die damalige Zeit) moderne Repräsentativverfassung gemeint war. Die Ständeversammlung, der Landtag, sollte jetzt eine staatliche Gesamtrepräsentation darstellen¹⁷; jeder Landtagsdeputierte – so verhiess es Kap. III, Art. 1 – repräsentierte „die Untertanen“, besondere Repräsentationen der einzelnen Stände, nämlich der Prälaten und Ritterschaft, der Städte und der Bauern hörten für die Zukunft auf.¹⁸

Da die Landtagsdeputierten keinen besonderen Stand repräsentierten, sondern „im Namen sämtlicher Untertanen“ handelten, erhielten sie abgesehen von dem Landtagspräsidenten und einem Vizepräsidenten alle den gleichen Rang (Kap. III, Art. 5). Diese Gleichheit wirkte sich folgerichtig auf die Sitzordnung aus, für die ausdrücklich bestimmt war, dass jeder Deputierte den Platz einnimmt, „der bei seiner Ankunft noch ledig ist“. Notorsche Hinterbänkler hätte es im kurhessischen Landtag also nicht gegeben.

Ausdruck des Repräsentationsprinzips war auch die weitere Ausgestaltung der Rechtsstellung der Deputierten, wie sie der Entwurf der Verfassungskom-

16 Vgl. SEIER (wie Anm. 12), Dok. Nr. 44-46.

17 Wie sie etwa auch der preußische König, Friedrich Wilhelm III., wenige Monate vorher seinem Volk versprochen hatte; vgl. zu diesem uneingelösten Verfassungsversprechen FROTSCHER/PIEROTH (wie Anm. 1), Rn. 225 f.

18 Die drei kurhessischen Stände behielten jedoch ihre Bedeutung für die Wahl des Landtags. Denn nach Kap. III, Art. 2 sollten neben drei den höchsten Würdenträgern der christlichen Konfessionen vorbehaltenen Landtagssitzen die übrigen 27 Deputierten jeweils zu 1/3 aus den Ständen der Prälaten und Ritterschaft, der Städte und der Bauern gewählt werden. Von einem demokratischen Wahlrecht war man noch weit entfernt; vgl. Anl. A des Konstitutionsentwurfs, abgedruckt bei SEIER (wie Anm. 12), Dok. 63.

mission vorsah. Wesentliche Elemente des Status eines modernen Parlamentsabgeordneten sollten hier verfassungsmäßig verankert werden. So wurde den Deputierten ein sog. freies Mandat (vgl. heute Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) zugestanden, wenn es in Kap. III, Art. 6 heißt, dass sie ihre Meinung nicht nach Maßgabe eines etwa erteilten Auftrags, sondern nach ihrer eigenen Überzeugung äußern sollten. Und Kap. III, Art. 7 sicherte diese Vorgabe dadurch ab, dass sie weder einen Dritten noch einen anderen Landtagsdeputierten ermächtigen konnten, in ihrem Namen zu stimmen. Schließlich wurde die persönliche Freiheit und damit zugleich Unabhängigkeit der einzelnen Landtagsdelegierten durch eine Klausel in Kap. IV., Art. 3 abgesichert, die – in nur wenig abgewandelter und erweiterter Form – für die Entwicklung des modernen Parlamentarismus bis in das 20. Jahrhundert hinein zentrale Bedeutung erlangt hat: Die Deputierten wurden zum einen vor einer willkürlichen Verhaftung¹⁹ während der Sitzungsperiode geschützt (sog. Immunität, vgl. heute Art. 46 Abs. 2 GG) und zum anderen von jeder gerichtlichen oder disziplinarrechtlichen Verantwortung für Äußerungen in der Ständeversammlung freigestellt (sog. Indemnität; vgl. heute Art. 46 Abs. 1 GG).

c) Einkammerlandtag mit beachtlichen Mitwirkungsbefugnissen

Im Unterschied etwa zu den bekannten frühkonstitutionellen Verfassungen Württembergs, Bayerns und Badens sah der kurhessische Konstitutionsentwurf vom Dezember 1815 einen Einkammerlandtag vor. Der Verzicht auf eine aus den Prinzen des Herrscherhauses und den Häuptionern der fürstlichen und gräflichen Familien zusammengesetzte erste Kammer, ein „Herrenhaus“ also, bedeutete allerdings nicht, dass der kurhessische Adel um eine ausreichende Vertretung seiner Interessen in der Ständeversammlung hätte bangen müssen. Denn die drittelparitätische Wahl nach Ständen (vgl. Kap. III, Art. 2) sicherte seinen Einfluss ab.

Die Pflichten und Befugnisse des Landtags werden in Kap. IV aufgeführt. Nach Art. 1 in Verbindung mit Kap. VI, Art. 4 und 5 gehörte dazu in erster Linie das Steuerbewilligungsrecht. Keine direkte oder indirekte Steuer konnte ohne Zustimmung der Stände festgesetzt und eingefordert werden. Daneben waren diese zur Mitwirkung an der Gesetzgebung befugt, wobei unterschieden wurde zwischen solchen Gesetzen, welche das Steuerwesen betrafen oder welche Eigentumsrechte, die persönliche Freiheit oder die Gewerbefreiheit der Bürger beschränkten, und sonstigen Gesetzen. Nur bei ersteren war die Zustimmung der Stände erforderlich, während in allen anderen Fällen ein bloßes Anhörungsrecht bestand (Kap. IV, Art. 4). Ein Anklagerecht bei Amtsmissbrauch eines Staatsdieners rundete die Befugnisse der Stände ab (Kap. IV, Art. 2).

d) Unabhängigkeit der Rechtspflege und vorsichtige erste Grundrechtsnormierungen

Die Unabhängigkeit der Gerichtshöfe und der Richter fand in Kap. VIII, Art. 7 ausdrückliche Anerkennung. Dieser rechtsstaatliche Grundsatz wurde durch die

¹⁹ Dagegen war eine gerichtliche Verurteilung zulässig; diese führte bei Ausspruch einer Gefängnisstrafe zum Verlust des Landtagsmandats (vgl. Kap. III, Art. 9).

strikte Trennung von Justiz und Verwaltung ergänzt (Kap. VIII, Art. 6). Hinzu kam ein Katalog von aus heutiger Sicht sog. Justizgrundrechten, wie sie in ähnlicher Form in den Art. 101, 103, 104 GG gewährleistet sind: das Recht auf den gesetzlichen Richter, das Verteidigungsrecht des Angeschuldigten, die Sicherheit von Person und Eigentum einschließlich besonderer formeller Voraussetzungen für den Verhaftungsfall (vgl. Kap. VIII, Art. 25). Die heute in Art. 3 Abs. 1 GG normierte Gleichheit vor dem Gesetz war ebenfalls in dem Kommissionsentwurf vorgesehen (Kap. VIII, Art. 1). Nimmt man die jedenfalls ansatzweisen Verbürgungen des Eigentums, der persönlichen Freiheit, der Gewerbefreiheit, der Religionsfreiheit (nur für die drei christlichen Konfessionen, vgl. Kap. X, Art. 1), der Druck- und Pressefreiheit (Kap. X, Art. 4) und Rechtsanwendungsgleichheit zusammen, so kann man durchaus davon sprechen, dass sich Kurhessen mit dieser Verfassung sehr früh auf den Weg zum voll ausgebildeten Rechtsstaat begeben hätte.

e) Begrenzung der landesherrlichen Macht durch die Verfassung

Jeder Regent war gem. Kap. I, Art. 6 verpflichtet, sogleich nach Antritt seiner Regierung die Befolgung der Verfassung zu beschwören. Dieser sog. Verfassungseid, der in der Auseinandersetzung zwischen Landesherrn und liberaler Verfassungsbewegung im 19. Jahrhundert immer wieder eine zentrale Rolle gespielt hat²⁰, im Zusammenspiel mit der erschwerten, an die wechselseitige Einwilligung des Regenten und der Stände gebundenen Form der Verfassungsänderung (Kap. X, Art. 6) führte zu einer konstitutionellen Einbindung der landesherrlichen Gewalt. Hier klang schon an, „was jede Verfassung sein will – eine umfassende Normierung und Bindung politischer Macht“.²¹

3. Das Scheitern der Verfassungsbestrebungen

Der kurhessische Verfassungsentwurf hätte dem Land, auch wenn man die Änderungswünsche des Kurfürsten vom Februar 1816²² berücksichtigt, eine gemessen an der Verfassungsentwicklung in Deutschland zur Zeit des Wiener Kongresses fortschrittliche, in vieler Hinsicht zukunftsweisende Verfassung bescheeren können. Dazu kam es jedoch nicht. Ein anderer Kleinstaat auf heutigem hessischen Boden konnte stattdessen den Ruhm einheimen, bei der Verfassungsentwicklung vorangegangen zu sein: Das Herzogtum Nassau erhielt – auch auf Drängen des Freiherrn vom Stein – im September 1814 als erster Staat des zukünftigen Deutschen Bundes eine moderne Konstitution.

In Kurhessen spielte die Zeit für den Kurfürsten: Seit Beginn des Wiener Kongresses hatte sich der politische Wind gedreht und blies nun den Reformern und Konstitutionalisten wieder kräftig ins Gesicht.²³ So konnte Wilhelm I. im

20 Vgl. nur für den kurhessischen Verfassungskonflikt unten IV.2.

21 Werner FROTSCHER, Uwe VOLKMANN: Geburtswehen des modernen Verfassungsstaates, in: 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen. Eine Festschrift, hg. von Hans EICHEL und Klaus Peter MÖLLER, Wiesbaden 1997, S. 22.

22 Vgl. zu dieser revidierten Fassung wieder SEIER (wie Anm. 12), Dok. 49a (S. 180 ff.).

23 Die kurhessischen Verhältnisse sind insoweit mit der innenpolitischen Entwicklung in Preußen vergleichbar; dazu etwa FROTSCHER/PIEROTH (wie Anm. 1), Rn. 226.

Mai 1816 den widerspenstigen Landtag einfach auflösen. In den Folgejahren gab es zwar noch einzelne Versuche²⁴, das kurhessische Verfassungsprojekt wieder zu beleben oder jedenfalls die Verfassungsfrage neu anzustoßen, eine ernsthafte Chance der Verwirklichung bestand jedoch nicht. Nach dem Sand'schen Attentat im März 1819 und den daraufhin gefassten Karlsbader Beschlüssen²⁵ herrschte im Deutschen Bund ein Klima von Reaktion und Repression, das eine liberal bestimmte Verfassunggebung für mehr als ein Jahrzehnt unmöglich machte.

III. Kurhessen wird konstitutionell – Die Verfassung vom 5. Januar 1831

1. Von der Pariser Juli-Revolution zur Kasseler Verfassunggebung

Endlich, 1830, war die Zeit reif und die politische „Gesamtwetterlage“ günstig, um einen erneuten und diesmal erfolgreichen Anlauf zur Verfassunggebung zu nehmen. Die Karlsbader Beschlüsse hatten nur äußerlich Ruhe und Ordnung in Deutschland geschaffen. Das „System Metternich“ konnte die nationalliberale, z. T. auch radikaldemokratische Opposition zwar unterdrücken, aber nicht auf Dauer ersticken.²⁶ Unter der Oberfläche schwelte das Feuer weiter, und es bedurfte nur eines kraftvollen Zuges, eines zündenden Funkens, um die oppositionellen Ideen von Einheit, Freiheit und Verfassunggebung wieder hell auflodern zu lassen.

Das Zeichen setzte wieder einmal Frankreich, wo im Juli 1830 die Revolution ausbrach, in deren Folge König Karl X. gestürzt und ein „Bürgerkönig“ eingesetzt wurde. Dieser, Louis Philippe, musste einen Eid auf die neue Verfassung ablegen, bevor er den Thron Frankreichs besteigen durfte. Nach der französischen Juli-Revolution kam es auch in Deutschland zu beträchtlichen Unruhen und Volksbewegungen, die u. a. in Sachsen, Hannover und Braunschweig zur Einführung von Verfassungen führten. Damit erlangten mehr als die Hälfte der 39 deutschen Staaten eine Verfassung; nur die beiden Großmächte Preußen und Österreich standen weiterhin abseits.

Auch in Kurhessen brachen im Anschluss an die Pariser Juli-Revolution soziale Unruhen aus, die eine solche Wucht erreichten, dass sich der Deutsche Bund bereits veranlasst sah, mit dem Einmarsch seiner Truppen zu drohen. Daraufhin trat Kurfürst Wilhelm II., der seit 1821 an der Regierung war und dessen Ansehen erheblich unter seinen Affären gelitten hatte, die Flucht nach vorn an, berief zum 16.10.1830 die Landstände ein und ließ in der Eröffnungssitzung einen als „Proposition“ bezeichneten Entwurf eines Staatsgrundgesetzes vorlegen, der die Grundzüge einer künftigen, allerdings über weite Strecken reaktionären Verfassung enthielt.²⁷ Der Landtag, mit dieser „Proposition“ keineswegs

24 Vgl. dazu SEIER (wie Anm. 12), Einl. S. LII und Dok. 65 ff. (S. 268 ff.).

25 Vgl. HUBER I (wie Anm. 8), S. 732 ff.

26 FROTSCHER/PIEROTH (wie Anm. 1), Rn. 248.

27 Zum Ablauf der Ereignisse vgl. Ernst Rudolf HUBER: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 2: Der Kampf um Einheit und Freiheit. 1830 bis 1850, Stuttgart³1988, S. 64 ff.; Günter KLEINKNECHT: Sylvester Jordan (1792-1861). Ein deutscher Liberaler im Vormärz (Marburger Stadtschriften zur Geschichte und Kultur 8), Marburg 1983, S.

einverstanden, setzte seinerseits eine Verfassungskommission ein, zu deren Vorsitzenden der Marburger Staatsrechtslehrer Sylvester Jordan bestimmt wurde. Damit gewann ein Vertreter des liberalen Bürgertums entscheidenden Einfluss auf die neue kurhessische Verfassung.

Jordan²⁸ war kein Radikaldemokrat, kein Umstürzler. Er glaubte daran, dass man das monarchische Prinzip mit den liberalen Forderungen nach verfassungsmäßiger Bindung der gesamten Staatsgewalt und Eröffnung einer von hoheitlichen Eingriffen freien gesellschaftlichen Sphäre zusammenbringen und – bei gutem Willen auf beiden Seiten und einer entsprechend gestalteten Konstitution – versöhnen könne. Die neue Verfassung trug denn auch deutlich die Zeichen eines Kompromisses und ging doch gleichzeitig weit über die Regelungen in anderen Verfassungen des deutschen Konstitutionalismus hinaus, so dass sie zu Recht als die radikalste des Vormärz²⁹ und, so würde ich ergänzen, als die zukunftsweisendste einzuordnen ist.

2. Die Grundprinzipien der 31er Verfassung

Am 5. Januar 1831 trat die neue Verfassung in Kraft³⁰, das Kurfürstentum Hessen war ein Verfassungsstaat. Bemerkenswert war schon das Zustandekommen dieser Verfassung, die nicht vom Landesherrn oktroyiert wurde, sondern – vergleichbar der Württembergischen Verfassung von 1819 – auf einer Vereinbarung mit den Ständen beruhte.³¹ Allein der Umfang dieser Verfassungsurkunde (VU) mit 160 Paragraphen macht es erforderlich, die Darstellung auf die wesentlichen Grundprinzipien zu beschränken und diese vor dem Hintergrund der allgemeinen Verfassungsentwicklung in Deutschland zu analysieren.³²

a) Beibehaltung des monarchischen Prinzips

Nach § 2 VU blieb die Regierungsform monarchisch, und das hieß nach § 10 VU, der Kurfürst war das Oberhaupt des Staates und vereinigte in sich alle

18 ff., S. 33 f.; Petra POPP: Ministerverantwortlichkeit und Ministeranklage im Spannungsfeld von Verfassungsgebung und Verfassungswirklichkeit. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte des Kurfürstentums Hessen (Juristische Schriftenreihe 81), Münster 1996, S. 91 ff.

28 Zu Person und Staatsdenken des Professors der Rechte und Landtagsdeputierten der Universität Marburg Sylvester Jordan vgl. KLEINKNECHT (wie Anm. 27); FROTSCHER/VOLKMANN (wie Anm. 21), S. 24; Hellmut SEIER: Sylvester Jordan und die Kurhessische Verfassung von 1831. Festschrift anlässlich der Gedenkfeier für Sylvester Jordan am 31.10.1981 in der Aula der Alten Universität zu Marburg, (Marburger Stadtschriften zur Geschichte und Kultur 1), Marburg 1981.

29 HUBER 2 (wie Anm. 27), S. 68. Karl Marx hat sie gar als das „liberalste Grundgesetz, ... das je in Europa verkündet wurde“, bezeichnet (zit. nach Hellmut SEIER: Kurhessen und Deutschland im 19. Jahrhundert, in: ZHG 105, 2000, S. 135-147, der die Bedeutung der 31er Verfassung jedoch selbst etwas zurückhaltender beurteilt).

30 Gesetz- und Verordnungs-Sammlung 1831, S. 1 ff; abgedruckt bei HUBER: Dokumente 1 (wie Anm. 15), Nr. 58 und Rainer POLLEY: Die Kurhessische Verfassung von 1831, Marburg, Witzchenhausen 1981.

31 Zu der Unterscheidung zwischen oktroyierten und vereinbarten Verfassungen im deutschen Konstitutionalismus vgl. FROTSCHER/PIEROTH (wie Anm. 1), Rn. 264.

32 Zur Bewertung vgl. auch FROTSCHER/VOLKMANN (wie Anm. 21), S. 25 ff.

Rechte der Staatsgewalt. Schon hier kommt das Kompromisshafte der neuen Verfassung zum Ausdruck, die das Alte nicht zerstören, keinen revolutionären Bruch mit dem bisherigen Rechtszustand bewirken wollte. So wurde das überkommene monarchische Prinzip nicht aufgehoben, sondern beibehalten und nachfolgend mit weitreichenden liberalen Verfassungspositionen verbunden. Eine Aufhebung kam aber auch schon deshalb nicht in Betracht, weil die Verfassung den bundesrechtlichen Vorgaben des Art. 13 BA und vor allem des Art. 57 WSA entsprechen musste. Der Kurfürst blieb nicht nur der alleinige Inhaber der Staatsgewalt, er hatte auch wesentliche Ausübungsbefugnisse: So besaß er das Recht, die Ständeversammlung einzuberufen, zu vertagen und aufzulösen (vgl. §§ 80 ff. VU). Er ernannte und entließ alle Staatsdiener (die Beamtenschaft, vgl. § 51 VU) und insonderheit die nach seinen Weisungen handelnden Mitglieder der Regierung. Diese war als modernes, nach Ressorts gegliedertes Gesamtstaatsministerium eingerichtet, wobei die einzelnen Minister für die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit ihrer Amtsführung persönlich verantwortlich waren und ein entsprechendes Gegenzeichnungsrecht für alle Regierungsakte besaßen (vgl. Art. 106 ff. VU).

b) Einkammerlandtag als Landesrepräsentation

Als (potentieller) Gegenspieler des Landesherrn fungierte die Ständeversammlung, die – wie schon in dem Verfassungsprojekt von 1815/16 vorgesehen – als Einkammerlandtag eingerichtet war (§§ 63 VU). Es gab also keine gesonderte, aus Vertretern des Adels oder engen Vertrauten des Landesherrn bestehende Erste Kammer, wie sie für den deutschen Frühkonstitutionalismus, aber auch noch für die Preußische Verfassung von 1850 charakteristisch war.³³ Neben gekorenen, also gewählten Abgeordneten der Städte und Landbezirke standen auch geborene Mitglieder des Landtags (Prinzen des kurfürstlichen Hauses, Häupter der fürstlichen oder gräflichen, ehemals reichsunmittelbaren Familien u. a.). Alle Abgeordneten repräsentierten nicht einen bestimmten Stand, sondern das ganze Land; sie waren deshalb nicht an Aufträge und Weisungen gebunden, sondern nur ihrem Gewissen unterworfen (§ 73 VU). Es bestand also ein sog. freies Mandat.

Der kurhessische Landtag hatte nach der 31er Verfassung weitreichende Befugnisse. Seine Stellung im Gesetzgebungsverfahren lässt sich bereits als ein erster Schritt zur Gewaltenteilung interpretieren. Denn die Verfassung räumte den Ständen nicht nur das sog. Initiativrecht ein, also die Möglichkeit, selbst aktiv zu werden und einen Gesetzentwurf vorzulegen (§ 97 VU). Sie teilte vielmehr die gesetzgebende Gewalt praktisch zwischen Kurfürst und Landtag auf, wenn in § 95 VU ausdrücklich festgelegt war, dass kein Gesetz ohne Zustimmung der Stände erlassen, aufgehoben, abgeändert oder authentisch interpretiert werden konnte. Verordnungen, die lediglich die Vollziehung bestehender Gesetze bezweckten, konnten dagegen von der Staatsregierung allein erlassen werden. Im Bereich von Steuern und Abgaben war die Rechtsstellung des Landtags noch

³³ Zu Funktion und Bedeutung des Zweikammersystems Michael STOLLEIS: *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland 2: Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft: 1800-1914*, München 1992, S. 112.

stärker: Den Ständen stand das Recht der Steuerbewilligung zu (§ 98 VU), das der Kurfürst selbst in Kriegs- oder Ausnahmezeiten nicht umgehen durfte (§ 143 VU).³⁴

Eine weitere Befugnis des Landtags, die sog. Ministeranklage wegen Verfassungsverletzung (§ 100 VU), hat sich im „Ernstfall“ einer Auseinandersetzung zwischen Landesherrn und (liberaler) Landtagsopposition – wie auch in anderen deutschen Staaten³⁵ – als ein eher stumpfes Schwert erwiesen, untauglich jedenfalls, einen wirksamen Schutz gegen Verfassungsverletzungen der landesherrlichen Regierung zu gewährleisten. Die zahlreichen, im Ergebnis gescheiterten Ministeranklagen in Kurhessen, die sich vornehmlich gegen den verhassten Minister Hassenpflug richteten³⁶, bestätigen diese Einschätzung.

c) Ausgeprägte Rechtsstaatlichkeit

Besonders hervorzuheben sind die stark ausgeprägten Elemente eines liberalen Rechtsstaates in der 31er Verfassung. So beinhalteten die §§ 19 ff. VU einen beachtlichen Grundrechtskatalog, dem trotz gewisser Lücken bei den politischen Grundrechten – es fehlten etwa die Versammlungs- und die Vereinigungsfreiheit – zahllose alte Zöpfe der Feudalzeit zum Opfer fielen.³⁷ Im Unterschied zu der heutigen, durch das Grundgesetz (vgl. insb. Art. 1 Abs. 3 GG) geprägten Vorstellung von der alldurchdringenden Wirkkraft der Grundrechte sollten diese nach der konstitutionellen Auffassung³⁸, die auch der kurhessischen Verfassung zugrunde lag, nur die Exekutive binden; für den Gesetzgeber waren sie allenfalls Programm.

Rechtsstaatlich konzipiert waren auch die Bestimmungen über die Rechtspflege. Diese wurde strikt von der Landesverwaltung getrennt (§ 112 VU). Für alle Rechtsstreitigkeiten, so bestimmte es § 113 VU, waren die (ordentlichen) Landesgerichte mit dem Oberappellationsgericht an der Spitze zuständig. Diese generalklauselartige Bestimmung eröffnete mithin auch für Verwaltungsrechtssachen, in moderner Terminologie „öffentlichrechtliche Streitigkeiten“ (vgl. § 40 VwGO), den ordentlichen Rechtsweg. Eine solche sog. justizstaatliche Lösung war für die damalige Zeit keineswegs selbstverständlich. In Deutschland wurden ganz überwiegend verschiedene Formen der Administrativjustiz praktiziert, d. h. die Kontrolle der Verwaltung erfolgte durch besondere verwaltungsinterne Spruchkörper ohne sachliche und persönliche Unabhängigkeit. Eine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit war noch unbekannt, sie fand erst im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts Eingang in das deutsche Rechtswesen. Mit der Zu-

34 Die Verfassungsbestimmungen sollten in dem Verfassungskonflikt der Jahre 1850 bis 1852 eine maßgebende Rolle spielen; dazu unten IV.

35 Vgl. Friedrich GREVE: Die Ministerverantwortlichkeit im konstitutionellen Staat, Berlin 1977, insb. S. 121 f.

36 Vgl. POPP (wie Anm. 27), die das Rechtsinstitut der Ministeranklage letztlich als bloßen „Zierstein“ des Konstitutionalismus bewertet (S. 358).

37 FROTSCHER/VOLKMANN (wie Anm. 21), S. 26.

38 Dazu etwa Ulrich SCHEUNER: Die rechtliche Tragweite der Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung des 19. Jahrhunderts, in: Ulrich SCHEUNER: Staatstheorie und Staatsrecht, Ges. Schriften, hg. von Joseph LISTL und Wolfgang RÜFNER, Berlin 1979, S. 633 ff.; FROTSCHER/PIEROTH (wie Anm. 1), Rn. 269; STOLLEIS (wie Anm. 33), S. 115.

weisung des Rechtsschutzes in Verwaltungssachen an die ordentlichen Gerichte nahm Kurhessen 1831 eine Vorreiterrolle ein und hat wohl auch bei der justizstaatlichen Lösung des Problems in § 182 der Reichsverfassung von 1849 Pate gestanden.³⁹

Verfassungsbestimmungen, welche die persönliche und sachliche Unabhängigkeit der Gerichte (§ 123 VU) und die Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz (§ 130 VU) festschrieben, ergänzten das rechtsstaatliche Konzept der 31er Verfassung. Sogenannte Justizgrundrechte, die auch den modernen Rechtsstaat kennzeichnen (wie z. B. das Recht auf den gesetzlichen Richter, formelle Voraussetzungen einer Verhaftung und der Grundsatz „nulla poena sine lege“) wurden in den §§ 114 ff. VU garantiert.

d) Vorrang und Schutz der Verfassung

An verschiedenen Stellen der Verfassung trat ein Prinzip hervor, das weder in der konstitutionellen deutschen Staatslehre noch in der Verfassungspraxis des 19. Jahrhunderts⁴⁰ die für den modernen Verfassungsstaat der Gegenwart selbstverständliche Anerkennung gefunden hat: der Vorrang der Verfassung. Die von den Verfassungsvätern⁴¹ intendierte strenge Bindung der gesamten Staatsgewalt an die neue Verfassung wurde in dem Verfassungseid sichtbar, der allen Staatsbeamten (§ 60 VU) einschließlich der Militärpersonen (§ 156 VU), den Regierungsmitgliedern ebenso wie den Landtagsabgeordneten (§ 74 VU) sowie schließlich auch dem Landesherrn selbst (§ 6 VU) abverlangt wurde. Der Verfassungseid brachte symbolhaft zum Ausdruck, „daß die Verfassung und nicht mehr die Souveränität des Monarchen die oberste Richtschnur sein soll, an der sich alles Handeln der Staatsorgane zu legitimieren hat“.⁴²

Die Bindung an die Verfassung bestimmte auch die in § 108 VU geregelte Ministerverantwortlichkeit, und sie hatte Folgen für den Gesetzgeber: Das Gesetz musste mit der (höherrangigen) Verfassung im Einklang stehen, andernfalls drohte die Nichtanwendung durch die Gerichte. Eine solche konkrete Normenkontrolle am Maßstab der Verfassung ließ sich jedenfalls aus dem Gesamtkonzept der Verfassung und ansatzweise auch aus der Formulierung des § 123 Abs. 1 Satz 2 VU („nach den verfassungsmäßigen Gesetzen“) ableiten, wie das später in dem Verfassungskonflikt des Jahres 1850 auch geschehen sollte.

Das eigentlich Neue der Verfassung von 1831 lag in diesem Versuch, ein oberstes Gesetz zu schaffen, das auch die monarchische Macht wirkungsvoll begrenzen und auf diese Weise die Bürgerfreiheit sichern konnte. Konsequen-

39 So Hans-Joachim HÖLLEIN: Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hessen, in: Hans-Joachim HÖLLEIN (Hg.): Fünfzig Jahre hessische Verwaltungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 50. Jahrestag der Errichtung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs in Kassel sowie der Verwaltungsgerichte Darmstadt, Kassel und Wiesbaden 1947-1997, Kassel 1997, S. 19 f.

40 Nur in § 91 der Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25.9.1819 findet sich eine entsprechende Normierung, die jedoch in der Praxis keine Bedeutung erlangte, vgl. Rainer WAHL: Rechtliche Wirkungen und Funktionen der Grundrechte im deutschen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts, in: Der Staat 18, 1979, S. 321-348.

41 Jordan hat in seiner Staatslehre immer wieder die unbedingte „Herrschaft des Rechtsgesetzes“ betont und die Grundrechte der Bürger durch eine Verfassung sichern wollen.

42 FROTSCHER/VOLKMANN (wie Anm. 21), S. 27.

terweise wurde deshalb auch die Abänderung oder (authentische) Erläuterung der Verfassung nur im Einverständnis von Landesherrn und einer extrem qualifizierten Landtagsmehrheit ermöglicht (vgl. § 153 VU). Das monarchische Prinzip musste hinsichtlich der Verfassunggebung selbst also zurücktreten.

3. Resümee

Die kurhessische Verfassung von 1831 ist im zeitgenössischen Vergleich fortschrittlich und zukunftsweisend, insoweit zahlreiche Elemente des modernen Rechts- und Verfassungsstaates in den Verfassungs-„bau“ eingefügt sind. Durch die Verbindung mit dem althergebrachten monarchischen Prinzip und die Beibehaltung einzelner ständischer Rechte hat die Verfassung jedoch gleichzeitig einen ausgesprochenen Kompromisscharakter; in der verfassungsgeschichtlichen Literatur werden ihr sogar „Scheinselösungen, Fallstricke und unaufgelöste Widersprüche“⁴³ vorgehalten. Sichtbar wird jedenfalls ein Kernproblem des deutschen Konstitutionalismus: Eine Verfassung, die den Versuch unternimmt, zwei von ihrem Anspruch her kaum vereinbare Prinzipien für den Staatsaufbau wie den Vorrang der Verfassung auf der einen und die monarchische Souveränität auf der anderen Seite zusammenzubringen, ist in ihrer Wirksamkeit auf die Kooperations- und Kompromissbereitschaft der beteiligten politischen Akteure und auf eine gewisse Machtbalance angewiesen. Daran fehlte es in Kurhessen eigentlich schon von Anfang an.⁴⁴ Weder der Kurfürst und seine Regierung noch die liberale Opposition in Landtag und Bürgertum waren gewillt, sich in dem neuen Verfassungsgebäude wohnlich einzurichten. Besonders hart betroffen war der führende Kopf der kurhessischen Verfassungsbewegung, Sylvester Jordan, der trotz aller rechtsstaatlichen Sicherungen mit Hilfe zweifelhafter Anschuldigungen jahrelang gefangengesetzt und überwacht wurde.⁴⁵ Die bürgerliche Revolution von 1848 verdeckte dann für eine kurze Zeit die kurhessischen Verfassungsprobleme und ermöglichte eine liberale Verfassungs- und Gesetzespolitik, zu deren Höhepunkten die Wahlrechtsreform vom 5.4.1849 zu zählen ist.⁴⁶ Diese positive Entwicklung brach jedoch mit dem Scheitern der Revolution im Sommer 1849 schlagartig ab.

43 So Hellmut SEIER: *Wie mährlich war der Vormärz?* in: *Akten und Eingaben aus dem kurhessischen Vormärz 1837-1848*, hg. und eingeleitet von Hellmut SEIER, bearb. von Bernd WEBER und Hellmut SEIER (VHKH 48,6) Marburg 1996, S. XXVII. Zur Bewertung der 31er Verfassung unter Einbeziehung sowohl der zeitgenössischen Urteile als auch der wissenschaftlichen Meinung des 20. Jahrhunderts vgl. Ewald GROTHE: *Verfassunggebung und Verfassungskonflikt. Das Kurfürstentum Hessen in der ersten Ära Hassenpflug 1830-1837* (Schriften zur Verfassungsgeschichte 48), Berlin 1996, S. 108 ff.

44 Vgl. FROTSCHER/VOLKMANN (wie Anm. 21), S. 28. Die nachkonstitutionelle Entwicklung kann hier nicht näher dargestellt werden; vgl. dazu umfassend GROTHE (wie Anm. 43).

45 KLEINKNECHT (wie Anm. 27), S. 123 ff.

46 Vgl. Hellmut SEIER (Hg.): *Akten und Dokumente zur kurhessischen Parlaments- und Verfassungsgeschichte 1848-1866* (VHKH 48,2 = Vorgeschichte und Geschichte des Parlamentarismus in Hessen 4), Marburg 1987, Dok. 30-43.

IV. Der Kampf um die kurhessische Verfassung in der Restaurationsära

1. Restaurative Kehrtwendung nach der gescheiterten Revolution

Das Scheitern der in der Paulskirchenversammlung repräsentierten Kräfte führte nicht nur zu einem Stillstand, sondern zu einem bewussten Rückschritt in der deutschen Verfassungsentwicklung. Die in den einzelnen Staaten im Verlauf der Revolution bereits eingetretenen Veränderungen von Regierungsverfassung und Regierungspolitik wurden rückgängig gemacht und der vorrevolutionäre Verfassungszustand weitgehend wiederhergestellt.⁴⁷ Auch Kurfürst Friedrich Wilhelm ging in Kassel daran, für Kurhessen die restaurative Wende zu vollziehen. Die Auseinandersetzung mit der bürgerlich-liberalen Opposition, die in der Ständeversammlung eine klare Mehrheit besaß, folgte dabei einem auch in anderen deutschen Staaten mit Erfolg praktizierten Schema: Im Februar 1850 wurde das liberale und bei der Bevölkerung gut angesehene Ministerium Eberhard/Wippermann abgelöst und der hochkonservative, von seiner vormärzlichen Regierungszeit her noch unrühmlich bekannte Minister Hassenpflug zum Vorsitzenden des Gesamtstaatsministeriums und damit zum neuen Regierungschef ernannt. Als sich der Konflikt mit dem Landtag zuspitzte und dieser hoffte, mit einer Politik der „Steuerverweigerung“ die Regierung Hassenpflug in die Knie zwingen zu können, konterte die Regierung am 12.6. und 2.9.1850 mit dem in Reaktionszeiten gebräuchlichen Mittel der Parlamentsauflösung, um die unbotmäßige Ständeversammlung zu disziplinieren.

Während diese erste Phase des kurhessischen Verfassungskonflikts⁴⁸ noch in den bundesweit bekannten Bahnen verlief, kam es danach zu einer gerade auch aus verfassungsgeschichtlicher Perspektive bemerkenswerten Zuspitzung, welche die kurhessischen Ereignisse des Jahres 1850 aus der allgemeinen Entwicklung deutlich heraushebt und als wichtiges Datum auf dem Weg zum modernen Verfassungsstaat erscheinen läßt.

2. Der kurhessische Verfassungskonflikt als wichtiges Datum auf dem Weg zum modernen Verfassungsstaat

Im Herbst 1850 erreichte der kurhessische Verfassungskonflikt seinen dramatischen Höhepunkt. Als die kurhessische Regierung versuchte, ihre Haushaltsprobleme ohne jede Mitwirkung des Landtags mit Hilfe der Steuer-

47 FROTSCHER/PIEROTH (wie Anm. 1), Rn. 325.

48 Zu Hergang, Verlauf und Bewertung des kurhessischen Verfassungskonflikts vgl. näher HUBER 2 (wie Anm. 27), S. 908 ff., 926 ff.; Werner FROTSCHER: Monarchisches Prinzip kontra liberale Verfassungspositionen, in: Juristische Schulung 2000, S. 943 ff.; SEIER (wie Anm. 46), S. LI ff. und Dok. 50-68; LOSCH (wie Anm. 7), S. 266 ff.; Ulrich v. NATHUSIUS: Kurfürst, Regierung und Landtag im Dauerkonflikt. Studien zur Verfassungsgeschichte Kurhessens in der Reaktionszeit (1850-1859), (Hessische Forschungen zur geschichtlichen Landes- und Volkskunde 28), Kassel 1996; und aus zeitgenössischer Sicht H[einrich] GRÄFE: Der Verfassungskampf in Kurhessen nach Entstehung, Fortgang und Ende, historisch geschildert, Leipzig 1851.

Notverordnung vom 4.9.1850⁴⁹ zu lösen, war der allgemeine Protest gegen dieses von der Verfassung nicht vorgesehene Verfahren so groß, dass die Regierung nur drei Tage später, durch Verordnung vom 7.9.1850⁵⁰, den Kriegszustand über das Land verhängte. Aber selbst diese Maßnahme, die mit einem Verbot von Volksversammlungen und einer Vorzensur für Zeitungen verbunden war, konnte den Widerstand der Opposition nicht brechen. Diese reichte weit über den Landtag und den nach seiner Auflösung weiterbestehenden Landständischen Ausschuss hinaus und erfasste große Teile der politisch interessierten Öffentlichkeit, die das Vorgehen des Kurfürsten und seiner Regierung als Verfassungsbruch betrachtete.⁵¹ Der Konflikt hat jedoch erst dadurch seine für die deutsche Verfassungsgeschichte herausragende Bedeutung erlangt, dass sich auch die traditionellen Stützen monarchischer Macht, nämlich Verwaltung, Justiz und Militär, in die breite Front derer einreihen, welche die Verfassung gegen ein willkürliches Vorgehen der kurfürstlichen Regierung schützen und verteidigen wollten. Zwei verfassungsrechtliche Institute, die den Weg des modernen Verfassungsstaats bis in die Gegenwart begleitet haben, spielten dabei eine entscheidende Rolle.

a) Das sog. richterliche Prüfungsrecht

Zunächst erklärte das Oberappellationsgericht in Kassel, das höchste Gericht des Landes, die Steuer-Notverordnung am 12.9.1850 für verfassungswidrig und nichtig.⁵² Es nahm dabei ein Recht für sich in Anspruch, das in der deutschen konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts noch keineswegs anerkannt war: das sog. richterliche Prüfungsrecht als die Befugnis eines Gerichts, jede zur Anwendung stehende Norm auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht und insbesondere auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen und gegebenenfalls nicht anzuwenden. Ein solches Recht hatte der amerikanische Supreme Court zwar schon in seiner wegweisenden Entscheidung *Marbury v. Madison* aus dem Jahr 1803 entwickelt und begründet, diese Entscheidung fand in Deutschland jedoch zunächst kaum Beachtung, geschweige denn Nachahmung.⁵³ In der konstitutionellen Staatslehre ebenso wie in der Praxis der Gerichte wurde eine derartige inzidente Normenkontrolle durchweg abgelehnt. Um so bemerkenswerter ist die Entscheidung des Oberappellationsgerichts Kassel. Sie bezeichnet den Beginn der Auseinandersetzung um das richterliche Prüfungsrecht in Deutschland,

49 Abgedruckt bei HUBER, Dokumente 1 (wie Anm. 15), Nr. 248.

50 Abgedruckt ebd. Nr. 249.

51 Diese Rechtsfrage ist auch im nachhinein nicht ganz einfach zu entscheiden. Die Regelung des § 143 VU legt es aber nahe, dem Landesherrn ein einseitiges Steuererhebungsrecht auch in Not- oder Ausnahmezeiten zu verwehren; vgl. zu der rechtlichen Argumentation beider Seiten FROTSCHER (wie Anm. 48), S. 944 f.

52 Der Beschluss ist abgedruckt bei HUBER, Dokumente 1 (wie Anm. 15), Nr. 251. Zu dieser Entscheidung und zum folgenden vgl. auch Nadine E. HERRMANN: Entstehung, Legitimation und Zukunft der konkreten Normenkontrolle im modernen Verfassungsstaat: eine verfassungsgeschichtliche Untersuchung des richterlichen Prüfungsrechts in Deutschland unter Einbeziehung der französischen Entwicklung, (Diss. Marburg 2000/2001), Berlin 2001, S. 85 ff.

53 Dazu etwa FROTSCHER/PIEROTH (wie Anm. 1), Rn. 42 ff. mit weiteren Nachweisen.

eine Auseinandersetzung, die erst unter dem Grundgesetz mit der Normierung des Art. 100 GG ihren Abschluss fand.

Als der Kurfürst am 28.9.1850 eine zweite Notverordnung erließ, die den Kriegszustand verschärfte und unter Berufung auf das monarchische Prinzip den Gerichten die Kompetenz zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit landesherrlicher Verordnungen absprach, erklärte das Oberappellationsgericht auch diese Verordnung für verfassungswidrig.⁵⁴

b) Die Bedeutung des Verfassungseids

Die kurhessische Verfassung vom 5.1.1831 hatte, wie bereits oben näher dargelegt, eine strenge Bindung aller Staatsorgane und ihres Personals an die neue Verfassung festgeschrieben. Einen wesentlichen Baustein in dieser Verfassungskonstruktion bildete der Verfassungseid, den alle Staatsbeamten einschließlich der Militärpersonen, aber auch Regierungsmitglieder, Landtagsabgeordnete und selbst der Kurfürst zu leisten hatten. Jetzt, im Herbst 1850, war der Zeitpunkt gekommen, wo dieses Verfassungsinstitut seine Feuertaufe bestehen, wo zwischen monarchischem Prinzip und Vorrang der Verfassung eine Entscheidung fallen musste. Der Verfassungseid erwies sich in Kurhessen, und auch insoweit unterscheidet sich dieser Verfassungskonflikt von vergleichbaren Auseinandersetzungen in anderen deutschen Staaten, als ein beachtliches rechtliches Instrument zur Absicherung der Verfassung. Staatsdiener und Offizierskorps beriefen sich auf ihren Verfassungseid, um dem Landesherrn die Gefolgschaft zu verweigern.⁵⁵ Am 10.10.1850 erbat General Bauer, dem der Kurfürst zunächst die Durchsetzung des Kriegszustandes übertragen hatte, und mit ihm nahezu sämtliche Offiziere der kurhessischen Armee unter Berufung auf den geleisteten Verfassungseid ihren Abschied. Dieses kollektive Abschiedsgesuch stellt für die deutsche Militärgeschichte einen einmaligen Vorgang dar, der zu Recht als „ein beispielloser Akt betätigter Verfassungstreue“⁵⁶ gewürdigt wird.

3. Von der Bundesintervention bis zur preußischen Annexion

a) Besetzung und restaurative Verfassungsumgestaltung

Der Ausgang des kurhessischen Verfassungskonflikts wurde durch das Eingreifen des Deutschen Bundes bestimmt. Am 16.10.1850 ordnete der Bundestag in Frankfurt die Bundesintervention an und beschloss zehn Tage später auch den Einmarsch der Bundestruppen in Kurhessen. Eine unmittelbar bevorstehende kriegerische Konfrontation zwischen Österreich und Preußen, das dem Vorge-

54 Beschluß vom 3.10.1850, abgedruckt bei HUBER, Dokumente 1 (wie Anm. 15), Nr. 256.

55 Zu den Vorgängen im einzelnen vgl. Reinhard HÖHN: Verfassungskampf und Heereseid, Leipzig 1938; GRÄFE (wie Anm. 48), S. 61 ff., 185 ff.; Günter HOLLENBERG, Landstände und Militär in Hessen-Kassel, in: HessJbLG 34, 1984, S. 101-127, hier S. 123 ff.

56 Hellmut SEIER: Der unbewältigte Konflikt, in: Uwe SCHULTZ (Hg.): Die Geschichte Hessens, Stuttgart 1989, S. 169. Dagegen bewertete HÖHN (wie Anm. 55), fest auf dem Boden der nationalsozialistischen Staatslehre stehend, das Vorgehen der kurhessischen Offiziere noch als abschreckendes Beispiel für die anarchische Auflösung jedweder militärischen Ordnung.

hen gegen Kurhessen zunächst heftig widersprochen und die eigenen Truppen mobil gemacht hatte, konnte in letzter Minute durch die sog. Olmützer Punktation vom 29.11.1850 verhindert werden.⁵⁷ Preußen beteiligte sich nun selbst an dem Vollzug der Bundesintervention.

Gegen diese geballte militärische und politische Macht des Deutschen Bundes hatte die kurhessische Renitenz mit ihrem Versuch, liberale Verfassungspositionen gegen den absoluten Herrschaftsanspruch des Landesherrn zu verteidigen, keine Chance. Am 18.12.1850 beugte sich das Oberappellationsgericht dem Druck der „Besatzungsmächte“ und erkannte die Wirksamkeit der Steuer-Notverordnung ausdrücklich an.⁵⁸ Anfang 1851 wurde der Verfassungseid auch formell aufgehoben und der reine Fahneneid angeordnet. Schließlich, am 13.4.1852, erhielt das Kurfürstentum auf Betreiben des Deutschen Bundes eine neue, oktroyierte Verfassung.⁵⁹ Diese war zwar im Text weitgehend an die Verfassung von 1831 angelehnt, aber alle Bestimmungen mit ausgesprochen liberalem oder gar demokratischem Charakter wurden im Sinne der Reaktion verändert oder vollständig aus der Verfassungsurkunde entfernt. Dazu gehörten etwa das Einkammersystem, der Verfassungseid, das allgemeine Steuerbewilligungsrecht der Stände, die Gleichheit vor dem Gesetz, die persönliche Unabhängigkeit der Richter, die Pressefreiheit, die freie Berufswahl, der gleiche Zugang zu den öffentlichen Ämtern sowie die Freiheit der Person und des Eigentums.

b) Späte Rückkehr zur Verfassung von 1831

Der kurhessische Verfassungskonflikt endete zwar mit einer Niederlage der liberalen Verfassungsbewegung und mit der Restauration der vorrevolutionären Macht- und Verfassungsverhältnisse. Doch die Reaktion konnte sich dieses Erfolgs, der nur durch das massive Eingreifen des Deutschen Bundes, also von außen, errungen worden war, nicht dauerhaft freuen. Der Verfassungsstreit schwelte in den folgenden Jahren weiter, und als im Oktober 1858 Prinz Wilhelm, der spätere König und Kaiser Wilhelm I., die Regentschaft in Preußen antrat und eine Liberalisierung der preußischen Politik möglich schien, da strahlte diese „Neue Ära“⁶⁰ auf ganz Deutschland aus und ermutigte auch die kurhessische Verfassungsbewegung in ihren Bemühungen, die unvergessene 31-er Verfassung wieder in Kraft zu setzen und „das Provisorium, das nun 7 Jahre gedauert habe“, schleunigst zu beenden.⁶¹ Endlich, im Sommer 1862, war es dann soweit: Durch landesherrliche Verordnung vom 21.6.⁶² wurden die Verfas-

57 Näher dazu etwa HUBER 2 (wie Anm. 27), S. 915 ff.

58 Abdruck des Beschlusses bei HUBER, Dokumente 1 (wie Anm. 15), Nr. 260.

59 Gesetz- und Verordnungs-Sammlung 1852, S. 4; auszugsweise abgedruckt bei POPP (wie Anm. 27), S. 387 ff. Die Vorarbeiten zu dieser Verfassung sind bei SEIER (wie Anm. 46), S. 161 ff., dokumentiert.

60 Dazu näher Ernst Rudolf HUBER: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 3: Bismarck und das Reich, Stuttgart³1988, S. 269 ff.; FROTSCHER/PIEROTH (wie Anm. 1), Rn. 356.

61 So der Abgeordnete Ziegler in der Zweiten Kammer am 8.4.1859, in: SEIER (wie Anm. 46), Dok. 118 (S. 306).

62 Abgedruckt bei Ernst Rudolf HUBER: Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 2: Deutsche Verfassungsdokumente 1851-1900, Stuttgart³1986, Nr. 123; dazu auch FROTSCHER/VOLKMANN (wie Anm. 21), S. 34.

sung von 1831 und das weitergehende Wahlgesetz von 1849 wieder in Wirksamkeit gesetzt. Heinrich Gräfe, als Mitglied des landständischen Ausschusses in Kassel selbst maßgeblich an dem dramatischen Verfassungskampf beteiligt, sollte mit seiner optimistischen Einschätzung der Entwicklung Recht behalten, als er 1851 urteilte: „Ideen lassen sich nicht durch Exekutionen vernichten. Sie ergreifen nach und nach alle ...“.⁶³

Die Rückkehr zu der 31er Verfassung hat dem politischen Leben im Kurfürstentum keine erkennbaren Impulse mehr geben können. Dringend notwendige Reformen kamen nicht voran, und auch der Graben, der die politischen Lager seit der Konfliktzeit trennte, konnte nicht zugeschüttet oder jedenfalls überbrückt werden. Als der Deutsche Krieg von 1866 zwischen Österreich und Preußen ausbrach, der zugleich das Ende des Deutschen Bundes bedeutete, ergriffen Regierung und Kurfürst – entgegen der preußenfreundlichen liberalen Mehrheit im Landtag – für den Deutschen Bund und für Österreich Partei. Der Ausgang des Krieges besiegelte folgerichtig auch das Schicksal Kurhessens als selbständiger Staat. Am 16.7.1866 erfolgte der Einmarsch der preußischen Truppen. Kurhessen wurde annektiert und erhielt durch Gesetz vom 20.9.1866⁶⁴ den Status einer preußischen Provinz. Damit war die Verfassungsdiskussion für Kurhessen beendet, für Deutschland stand sie noch bevor.

V. Schlussbetrachtung

Das Kurfürstentum Hessen, zu Beginn des 19. Jahrhunderts wohl zu Recht noch als extrem rückständig geschmäht, hat sowohl mit seiner Verfassung vom Januar 1831 als auch mit dem beherzten Eintreten von Landtag, Gerichten und Militär für diese Verfassung in dem gerade besprochenen Verfassungskonflikt einen beachtlichen Beitrag zur Entwicklung des modernen Verfassungsstaates in Deutschland geleistet. Verfassungsverhältnisse werden nur selten „über Nacht“ grundlegend verändert; Prinzipien wie Demokratie, Gewaltenteilung, Repräsentation und Rechtsstaatlichkeit haben sich vielmehr durch die Zeit entwickelt.

So sind auch die zwischenzeitlichen Erfolge der kurhessischen Opposition in Verfassungsdiskussion und -konflikt nicht als bloßer „Pyrrhussieg“⁶⁵ abzuwerten. Allein der Versuch, einen unbedingten Vorrang der Verfassung gegenüber der monarchischen Gewalt zu behaupten, hat für die weitere Entwicklung Zeichen gesetzt. Das gilt in besonderer Weise für die Inanspruchnahme eines richterlichen Prüfungsrechts durch das Oberappellationsgericht Kassel wie für die Dienstverweigerung des kurhessischen Offizierskorps unter Berufung auf den Verfassungseid. Beide in Bezug genommenen Rechtsinstitute gehören inzwischen zum unbestrittenen Bestand eines voll entwickelten Verfassungsstaates.

Aber auch in zeitgenössischer Sicht haben Verfassungsdiskussion und -konflikt in Kurhessen beachtliche Aufmerksamkeit gefunden. Selbst wenn man nicht so weit geht, wie Heinrich GRÄFE, der – als unmittelbar Betroffener – dem

63 GRÄFE (wie Anm. 48), S. 287.

64 Preußische Gesetzessammlung 1866, S. 555; HUBER, Dokumente 2 (wie Anm. 62), Nr. 188.

65 So aber SEIER (wie Anm. 56), S. 169.

Verfassungskampf in Kurhessen „fast eine weltgeschichtliche Bedeutung“ beizumessen wollte⁶⁶, ist eine über das Land hinausreichende „gesamtdeutsche“ Bedeutung kaum zu bestreiten. Im Herbst 1850 waren die Augen der politischen Öffentlichkeit in Deutschland auf die Vorgänge in Kurhessen gerichtet, ähnlich wie in der Epoche des Frühkonstitutionalismus auf die südwestdeutschen Staaten.⁶⁷ Mit etwas Landespatiotismus könnte man resümieren, dass der machtpolitisch eher unbedeutende Mittelstaat Kurhessen der deutschen Verfassungsentwicklung um die Mitte des 19. Jahrhunderts überraschend kräftige Impulse geben konnte.

66 GRÄFE (wie Anm. 48), Vorwort S. V.

67 FROTSCHER (wie Anm. 48), S. 947.