

**Badische Landesbibliothek Karlsruhe**

**Digitale Sammlung der Badischen Landesbibliothek Karlsruhe**

**Geschichte der Ministerverantwortlichkeit in Baden**

**Schnabel, Franz**

**Karlsruhe i. B., 1922**

Einleitung

[urn:nbn:de:bsz:31-69253](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:31-69253)

Der ältere Liberalismus zerbrach am Probleme der Macht; es gelang ihm nicht, sein Ideal der Freiheit in ein rechtes Verhältnis zu ihr zu setzen. Ihm lag die allgemeine Norm zugrunde, dass sich soziale und persönliche Kräfte möglichst wenig zwangsläufig, sondern in irgend einer Beziehung frei bewegen sollten; aber er musste sich dann ein ganzes Jahrhundert hindurch müde ringen an der Frage, wie diese Ideale der Persönlichkeit und der Humanität mit der Kraft und dem Interesse der alten, überlieferten Gemeinschaftsformen zu vereinbaren seien, und er scheiterte schliesslich, weil er die Macht als Mittel und als Gegnerin verachtete und die Freiheit zum Siege zu führen hoffte durch Freiheit. Als geistiger Erbe eines philosophischen Jahrhunderts glaubte er an den Sieg der reinen Idee und erschöpfte sich in der Sorge, die Freiheit zu begründen, zu lehren und durch Wort und Gesetz zu sichern. Der ältere Liberalismus wurde auf diese Weise Rechts- und Verfassungspartei und hoffte, die Welt reformieren und binden zu können durch Wissenschaft, durch Gesetz und Moral: das war seine Grösse und seine Schwäche zugleich. Und auch der deutsche Liberalismus der alten Zeit zog in diesem Sinne die Propaganda und den Ausbau der persönlichen Rechte der Arbeit für praktische Ziele vor und bietet daher in seiner Geschichte das Bild einer geistigen Entfaltung und eines wechselvollen Ringens um Verfassungsformen und Rechtsfragen. Noch ist diese Geschichte nicht geschrieben worden, so reizvoll es wäre, den geistigen Ab-

wandlungen im einzelnen nachzugehen und so manche Anläufe dazu wohl auch schon gemacht worden sind<sup>1)</sup>. Wer aber in verkleinertem Ausschnitt das Bild dieser gesamtdeutschen Bewegung wiederfinden will, wird immer zu jenen historischen Landtagen Badens geführt werden, wo die grossen Juristen, die dieses Nachbarland Frankreichs hervorgebracht hat, unermüdlich und von ganz Deutschland vernommen alle Verfassungsfragen durchsprachen, wo sie die Sicherung und den Ausbau des konstitutionellen Systems nach allen Seiten und Möglichkeiten hin durchdachten und besonders ihre heimische Verfassung im Sinne der persönlichen Freiheiten zu entwickeln und zu vervollständigen strebten. Es wird kaum ein Problem des modernen, westeuropäischen Konstitutionalismus geben, das nicht in der Vergangenheit vor dem Forum der badischen Kammer immer wieder diskutiert und in seiner wissenschaftlichen und politischen Bedeutung dargelegt worden ist: die Verhandlungen der badischen Landtage wurden in diesem Sinne vorbildlich für ganz Deutschland.

Nun ist von allen Maximen dieses konstitutionellen Systems keine so schwierig und keine greift so tief in das Wesen der repräsentativen Ordnung ein als der Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit: er bildet geradezu einen essentiellen Bestandteil jeder Konstitution, weil ohne Ministerverantwortlichkeit eine Verfassung unvollständig und undenkbar ist. Allerdings hat es auch in vorkonstitutioneller Zeit eine Verantwortlichkeit der Minister den Ständen gegenüber gegeben, soweit — um mit Tocqueville zu sprechen — solche »débris des anciens pouvoirs« sich erhalten hatten: die altwürttembergische Geschichte mag die bemerkenswertesten Beispiele solcher Ministerprozesse bieten<sup>2)</sup>; aber im wesentlichen galt doch für die absolute Monarchie jener Grundsatz, den Bismarck einmal gekennzeichnet hat, wenn

<sup>1)</sup> O. Klein-Hattingen, Geschichte des deutschen Liberalismus. Bln. 1911; (dagegen treffend W. Andreas in Histor. Ztschr. Bd. 107 S. 92 ff.). Vgl. auch Leop. v. Wiese, Der Liberalismus in Vergangenheit und Zukunft. Bln. 1917, bes. S. 58 ff. u. S. 121 ff. — <sup>2)</sup> Pistorius, Die Ministerverantwortlichkeit in Württemberg und der württembergische Staatsgerichtshof in geschichtlichem Rückblick; Württbg. Jahrbücher f. Statistik u. Landeskunde Jahrg. 1893, bes. S. 77 ff.

er von der Allerhöchsten Unterschrift spricht, die in der alten Zeit schliesslich alles gedeckt habe<sup>1)</sup>. Nur die besondere Entwicklung Englands führte frühe auch auf diesem Gebiete zu besonderen Gestaltungen: Gedanke und Einrichtung der Ministerverantwortlichkeit wurden dort zuerst gefunden, sie gelangten von da im Zusammenhang mit der französischen Revolution auf den Kontinent und erhielten in den Revolutionsverfassungen ihre besondere kontinentale Ausbildung, indem die Klageform des Impeachment aus einem absoluten Anklagerecht, welches das Unterhaus gegen jedermann besass, zu einem ständischen Anklagerecht gegen die Minister umgestaltet wurde; und in dieser Form drang die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit von Frankreich aus mit der ganzen konstitutionellen Doktrin in die übrigen Staaten ein<sup>2)</sup>. Sie geht dabei von jenem Axiom der rechtlichen Unverantwortlichkeit des konstitutionellen Monarchen aus, dem das englische Staatsrecht die klassische Formulierung gegeben hat in den Worten: *the king can no do wrong*. Sollte aber das verfassungsmässige Recht vor Anfechtungen gesichert bleiben, so bedingte diese Unverantwortlichkeit des Fürsten die Verantwortlichkeit seiner Räte: das eine Axiom war ohne das andere undenkbar, das zweite war das notwendige Korrektiv des ersten. Man mochte dieses Verhältnis verschieden auslegen und begründen. Man konnte mit Montesquieu nach englischem Vorbilde die Rechtsfiktion aufrichten, dass des Königs Wille nie Unrecht bezwecke, und wenn doch Unrecht geschehe, ihn seine Ratgeber, die Minister schlecht beraten hätten; oder man mochte mit Benjamin Constant, dem geistigen Vater der kontinentalen Verfassungslehren, den König zu einer neutralen Gewalt erklären und alle Macht den Ministern übertragen; in jedem Falle wurde das Unrecht, das der König nicht tun konnte, seinen Ratgebern imputiert, und in jedem Falle war der Zweck der beiden Grundsätze offenkundig: der eine sollte die höchste Gewalt vor den Wechselfällen des Parteikampfes und der Leidenschaften sicherstellen, und der andere

<sup>1)</sup> Bismarck, Gedanken u. Erinnerungen. Volksausg. I, 306/7. — <sup>2)</sup> Vgl. von den allg. Werken an erster Stelle: H. v. Frisch, D. Verantwortlichkeit der Monarchen u. höchsten Magistrate. Bln. 1904; hier bes. S. 39 ff.

sollte zugleich die verfassungsmässigen Rechte vor den Gefahren schirmen, die ihnen aus jenem exzeptionellen und unnahbaren Verhältnis der Krone erwachsen konnten.

Hier war ohne Zweifel das feinste Räderwerk in dem mannigfaltig verschlungenen Organismus des konstitutionellen Staatslebens, und es war daher begreiflich, dass der Kampf um die restlose Verwirklichung der Ministerverantwortlichkeit und des Rechtes der Ministeranklage einen Kampf um die Seele des konstitutionellen Systems bedeutete: nirgends wird man einen so klaren und feinen Gradmesser des konstitutionellen Willens finden, und nirgends wird der Kampf um den verfassungsmässigen Ausbau der Staaten, um die Verwirklichung oder Hemmung des Verfassungslebens so zähe und so ganz und gar entscheidend geführt werden als gerade bei dieser Frage. Und wenn der ältere Liberalismus — und an seiner Spitze der badische insbesondere — bis in die 60er Jahre hinein der Entwicklung der persönlichen und der Verfassungsrechte vornehmlich diene, und wenn andererseits die deutschen Regierungen bis in die gleiche Zeit hinein mit nicht geringerer Energie der restlosen Verwirklichung des Konstitutionalismus widerstrebten: so wird eine Darstellung jener Versuche, die in Baden durch fünf Jahrzehnte hindurch bis zur schliesslichen Verwirklichung der Ministerverantwortlichkeit immer wieder gemacht worden sind, zugleich als ein verkleinertes Spiegelbild dieses grundsätzlichen Ringens, als ein Abbild der ganzen deutschen Entwicklung aufzufassen sein. Die Geschichte der Ministerverantwortlichkeit in Baden bietet so — das hat schon Ludwig Frank gesehen, als er in einem kleinen politischen Essai darüber referierte<sup>1)</sup> — in der Tat ein höheres Interesse, als es diese Geschichte in anderen deutschen Staaten darbieten könnte. Und die grossen Politiker und Juristen, die ein halbes Jahrhundert hindurch — im Vormärz und in den 60er Jahren — immer wieder im Karlsruher Ständehaus diese Frage aufgegriffen und debattiert haben und die schliesslich dann auch zum Ziele gelangten, — sie sind immer zugleich auch dieselben Männer, deren Namen in

<sup>1)</sup> L. Frank, D. Recht der Ministerverantwortlichkeit in Baden. Sozial. Monatshefte 1901, S. 204/10.

der Geschichte der konstitutionellen Doktrin mit der Weiterbildung der Lehre an erster Stelle verbunden sind. Ihre Berichte und Reden aus den Protokollen der Landtage herauszuheben, lohnt sich um so mehr, als hier auch ungedrucktes Material zu dieser Frage aus den Beständen des Karlsruher Generallandesarchivs, aus den Nachlasspapieren Liebensteins, Blittersdorffs, aus denen des Nebenius und Jollys herangezogen werden konnten<sup>1)</sup>.

## I.

Die Geschichte der Ministerverantwortlichkeit in Baden ist die Geschichte des Kampfes um die Einlösung eines Verfassungsversprechens. Denn die Verfassung des Nebenius hatte in einer sehr weiten Anwendung der vom Wiener Kongress festgelegten Grundsätze<sup>2)</sup> die konstitutionelle Verantwortlichkeit der Minister ausdrücklich anerkannt, als sie im § 7 alle Staatsdiener für genaue Befolgung der Verfassung haftbar machte und im § 67 den Kammern das Recht gab, »Minister und die Mitglieder der obersten Staatsbehörden wegen Verletzung der Verfassung oder anerkannt verfassungsmässiger Rechte förmlich anzuklagen«. Die näheren Bestimmungen über die Fälle der Anklage, die Grade der Ahndung, die urteilende Behörde und die Prozedur wurden dabei einem besonderen Gesetze vorbehalten.

Der erste Landtag, der auf Grund der Verfassung im Jahre 1819 zusammentrat, war sich darüber klar, dass ohne dieses Ausführungsgesetz das den Ständen gewährte Recht der Ministeranklage praktisch wertlos blieb. Man musste daher auf Erfüllung der in der Verfassung gewordenen Verheissung dringen, und dies um so mehr, als man es hier mit einem Rechte zu tun hatte, das sich aus dem ursprünglichsten Kern des repräsentativen Gedankens ergab. Die politische Atmosphäre, die auf dem ersten badischen Landtage immer wieder neue Motionen, Anregungen und Vor-

<sup>1)</sup> Zahlreiche politische Nachlässe badischer Staatsmänner des 19. Jahrhunderts sind in den letzten Jahren vom Generallandesarchiv erworben worden, andere stehen noch zu erwarten. Die Erlaubnis zu ihrer Benutzung an dieser Stelle wie in der von mir vorbereiteten »Geschichte der badischen Landstände« hat mir Herr Geheimrat Dr. Obser gütigst erwirkt. — <sup>2)</sup> Joh. Ludw. Klüber, Öffentliches Recht des Teutschen Bundes. Frkf. 1817, S. 355/6.