

Badische Landesbibliothek Karlsruhe

Digitale Sammlung der Badischen Landesbibliothek Karlsruhe

Geschichte der Ministerverantwortlichkeit in Baden

Schnabel, Franz

Karlsruhe i. B., 1922

IV. Hecker Motion von 1844

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

IV.

Auch dem Landtage von 1831 folgte ja, ganz ebenso wie dem von 1822, ein Rückschlag, und wieder ging die Bewegung von Metternich und dem Bunde aus. Indem die »Sechs Artikel« vom 28. Juni 1832 die Bundesgesetze über die Verfassungen der Einzelstaaten emporhoben, machten sie auch jede Ministerverantwortlichkeit praktisch unmöglich¹⁾. Als daher Rotteck auf dem folgenden Landtag in einer berühmt gewordenen Motion »den Zustand des Vaterlandes in Erwägung zu ziehen« bat und dabei die Vernichtung der Landesverfassung durch die masslose Ausdehnung der Bundeskompetenz und durch die lediglich auf dem Verordnungswege erfolgte Zurücknahme des Pressgesetzes beklagte, da nannte er ganz besonders auch den § 67 der Verfassung unter den Artikeln, die wirkungslos gemacht worden seien²⁾. Er erklärte es für eine der schwersten Verfassungsverletzungen, dass die Minister diesen Bundesbeschlüssen überhaupt beigestimmt hätten; aber die Möglichkeit einer Anklage war noch immer nicht geschaffen, und zum ersten Male wurde offen von der Tribüne der badischen Kammer festgestellt, dass das Anklagegesetz diesmal von unmittelbar praktischer Bedeutung geworden war und dass nur das Scheitern der früheren Entwürfe und Motionen die Regierung vor einer Anklage rettete. Das einzige, ausschliesslich moralische Mittel, das der Kammer zur Verfügung stand, war die Rechtsverwahrung, und so kam denn jetzt die Periode der »Verwahrungslandtage«, wie sie der Minister v. Boeckh mit einem geflügelten Worte bezeichnete³⁾. Und als Rotteck

¹⁾ Treitschke, Deutsche Gesch. IV 270 ff. — ²⁾ Landtag 1833 II. K. Prot.-Heft IV 180 ff. (Sitzung v. 5. Juli 1833); Rotteck, Begründung der Motion, die Ernennung einer Kommission begehend, welche damit beauftragt werde, den Zustand des Vaterlandes in Erwägung zu ziehen etc. Zürich 1833.

— ³⁾ Landtag 1833 II. K. Prot.-Heft V S. 165.

1835 in einer neuen Motion, deren Drucklegung die Regierung verbot, die Ergänzung und Sicherstellung der Landesverfassung verlangte, stand ihm abermals der Gesetzentwurf über Ministerverantwortlichkeit und über die authentische Interpretation des § 67 zusammen mit dem Gesetz über die Pressfreiheit obenan¹⁾, und auch im »Staatslexikon«, das in diesen Jahren gehemmter Parlamentstätigkeit zu erscheinen begann, versäumte er nicht, zu betonen, dass die badische Verfassung über die Ministerverantwortlichkeit nichts geboten hatte als eine noch immer unerfüllte Verheissung²⁾. Bis zu seinem Tode stellte er immer wieder gerade diese Frage zur öffentlichen Diskussion³⁾; aber auf dem Landtage kam es nur gelegentlich zu theoretischen Debatten über Begriff und Auslegung der Verantwortlichkeit⁴⁾, und Rotteck konnte in der trüben Erbitterung seiner letzten Jahre nur schwer darüber hinwegkommen, dass die ausklingenden 30er Jahre ein Abflauen der alten Oppositionsstimmung bemerken liessen: das »Justemilieu« — wie die Zeit es nannte — war stark geworden und ermöglichte die ersten Ansätze zu einer parlamentarischen Parteibildung und zu einer Scheidung der Geister⁵⁾.

Erst auf dem Landtage von 1844 griff Friedrich Hecker die Aufgabe wieder auf, die dreizehn Jahre vorher Duttlinger übernommen hatte und die seit sechsundzwanzig Jahren zu keinem Erfolge geführt hatte. Auch seine Motion prius die Verantwortlichkeit der Minister als den Schlussstein des Verfassungsgebäudes — »der Schrecken vor dem Gesetze wird verhindern, dass es zur Anwendung kommt«⁶⁾. In seiner Rede, die von dem rauschenden Pathos des Tribünen durchweht war, lebten alle die grossen Erinnerungen der englischen Parlamentsgeschichte wieder auf, und soweit sie die Staatsprozesse betrafen, waren sie ja soeben durch Robert Mohl der deutschen politischen Wissenschaft dar-

¹⁾ Landtag 1835 II. K. Prot.-Heft II S. 41; dazu Itzstein: 5. Beil.-Heft S. 117/126. — ²⁾ Rotteck, Art. Baden, im Staatslexikon Bd. II (1835) S. 110. — ³⁾ z. B. Rotteck, Art. Constitution, im Staatslexikon Bd. III (1836) S. 768. 777. 783. — ⁴⁾ Vgl. Welcker, Art. Contrasignatur, im Staatslexikon Bd. IV (1837) S. 18. — ⁵⁾ Rotteck, Gesch. d. bad. Landt. 1833/38, in seinen Nachgel. Schriften Bd. I S. 413 ff. — ⁶⁾ Landtag 1843/44. II. K. 13. Beil.-Heft S. 129/147 (Sitzung v. 11. Juni 1844).

geboden worden¹⁾: von jenem Lord Latimer an, der — als erster Fall einer Ministeranklage — im 14. Jahrhundert vor dem Forum des Unterhauses gestanden hatte, über die Opfer des Parlaments unter den Tudors und in der grossen Revolutionszeit bis hin zu Hastings und Melville — »Britanniens Grösse und Macht, der Glanz des dreifachen Reiches, hat ihre Quelle in der Freiheit des Volkes, die gehütet wird durch die Verantwortlichkeit der Minister«.

Heckers Forderungen begnügten sich so wenig wie einst die Duttlinger mit dem durch das Gesetz von 1820 gezogenen Umkreis; vielmehr wurden alle Ergebnisse und Ansichten, die schon 1820 und 1822 berührt worden waren und zu denen man in den ungezwungenen Debatten von 1831 endgültige Formulierungen gefunden hatte, nun von Hecker hervorgeholt und mit bestechender Dialektik behauptet. Er bot daher zwar nichts Neues; aber noch nie war alles das, was Duttlinger und Rotteck und die anderen Sprecher des Landtages von 1831 aus langwierigen Diskussionen allmählich herausgearbeitet hatten, so geschlossen dargelegt und so volkstümlich den Galerien und dem Lande gepredigt worden wie hier. Von vornherein war jetzt klar, dass für jede der beiden Kammern ein gesondertes Anklagerecht gefordert werden musste; und hatten auf dem Landtage von 1831 auch die Wortführer der fortschrittlich gesinnten Majorität noch gar sehr beraten und gezweifelt, ob eine solche Bestimmung eine Abänderung der Verfassung oder nur eine authentische Interpretation bedeutete, so kommentierte jetzt Hecker den § 67 und seinen Passus von der »Mehrheit einer jeden der beiden Kammern« in autoritativer Weise. Grammatisch, so erklärte er, wird der Ausdruck »ein jeder von beiden« nicht nur kollektiv, sondern in der Regel disjunktiv gebraucht; und historisch lasse sich die Notwendigkeit einer Übereinstimmung beider Kammern ebensowenig rechtfertigen, denn die englische und die französische Verfassung behielten genau wie die gleichzeitig mit der badischen Verfassung erschienene württembergische ausdrücklich den einzelnen Kammern das Anklagerecht vor.

¹⁾ Robert Mohl, Ministerverantwortlichkeit etc. S. 597/701.

Wesentlich war aber auch für Hecker in erster Linie der politische Gesichtspunkt, dass die I. Kammer infolge ihrer Zusammensetzung leicht geneigt und fähig sein konnte, auch eine berechtigte Anklage zu vereiteln. Die II. Kammer hatte ja früher dieses Problem des Gesetzes in den Mittelpunkt gerückt und an ihm die ganze Adresse schliesslich scheitern lassen. Und wie schwer hatte es die Opposition gerade noch auf dem vergangenen Landtage in ihrem heftigen Kampfe mit Blittersdorff empfunden, dass sie diesen Minister nicht durch eine Anklage beseitigen konnte, weil von der I. Kammer niemals die Zustimmung dazu zu erwarten gewesen wäre¹⁾. Die ganze bisherige Erfahrung schien das Anklagerecht der II. Kammer zum Zentrum des ganzen Verantwortlichkeitsgesetzes zu machen; ohne seine Gewährung, so meinte Hecker immer wieder, musste das ganze Gesetz leeres Gaukelbild bleiben. Und auch Welcker, der einst die Debatten von 1831 neben Duttlinger und Rotteck geführt hatte und der jetzt als der Vollstrecker ihrer politischen Erbschaft in ihrem Geiste den Kommissionsbericht über Heckers Motion erstattete, erinnerte nochmals an die Warnungen, die 1831 durch das Beharren der Kammer auf diesem Gegenstand für alle Zukunft gegeben worden seien²⁾.

Der zweite wesentliche Gesichtspunkt, der in der Debatte von 1831 endgültig gewonnen worden war und der jetzt von neuem scharf betont wurde, betraf die Zusammensetzung des urteilenden Gerichtshofes. Im Jahre 1822 war es allerdings ein bedeutender Fortschritt gewesen, als Liebenstein unter grossen Schwierigkeiten den Staatsgerichtshof an die Stelle des 1820 vorgesehenen Oberhofgerichtes hatte setzen können. Im Jahre 1831 hatte dann der Gedanke eines Schwurgerichtes, den Rotteck schon früher als Einzelner vertreten hatte, gewaltig an Boden gewonnen: jetzt war weder bei Hecker noch bei Welcker von dem alten Staatsgerichtshofe irgendwie die Rede. Den Manen Rottecks aber wurde ein Gedenken geweiht, als Hecker den »Hohen Gerichtshof der Landesgeschworenen« verlangte, hervorgegangen aus den Urwahlen

¹⁾ Ruckstuhl a. a. O. S. 119. — ²⁾ Landtag 1843/44. II. K. Beilheft 13 S. 275/81.

des Volkes und durch das Mittel von Wahlmännern, die »ein gewisses Vermögen besitzen oder eine bestimmte Steuer zahlen und ein Alter von 30 Jahren erreicht haben müssten«. Die Kommission fügte dann noch hinzu, dass auch die Wahlkollegien der I. Kammer, wie die der Universitäten oder der Grundherren Geschworene zu diesem Gerichtshofe wählen sollten.

Auch die anderen Fragen des künftigen Gesetzes sprach Hecker durch und begründete die alten Wünsche der früheren Zeiten mit den alten Argumenten. Seine Motion gelangte jedoch nicht zur Verhandlung. Sie wurde zwar, nachdem er sie begründet hatte, mit lautem, vielstimmigem Beifall aufgenommen, und nur vereinzelte Stimmen wagten es, sofort gegen die von Hecker gelieferte Verfassungsinterpretation zu protestieren¹⁾. Als dann aber der Bericht der Kommission von Welcker erstattet war, blieb für eine Verhandlung nicht mehr Zeit übrig, denn der Landtagsschluss folgte unmittelbar. In dieser Kette missglückter Versuche war abermals ein Glied eingefügt worden, und man war nicht weiter gekommen, als dass die Öffentlichkeit auf die Verfassungslücke und auf den Weg, auf dem die Opposition eine Lösung suchte, ganz besonders aufmerksam gemacht worden war. Das zeigte sich auch auf dem folgenden Landtage, bei dem Petitionen zur Erwirkung eines Anklagegesetzes eingingen; zur Verhandlung gelangten sie nicht, weil abermals der Landtag geschlossen wurde, noch ehe der Bericht erstattet war²⁾. Und auch in den Verhandlungen, die sich an die im Verordnungswege erfolgte Errichtung eines dem Staatsministerium koordinierten Staatsrates knüpften, gelang es vorläufig nicht, den Grundsatz der parlamentarischen Verantwortlichkeit einwandfrei zur Geltung zu bringen³⁾.

Dass dann in der badischen Revolution von 1848 die Forderung nach einem Gesetz über Ministerverantwortlichkeit und Anklageverfahren wiederkehrte, versteht sich von selbst; aber auch diesmal verblieb es bei Anregungen und Anläufen, weil — und das war ja das Charakteristische

¹⁾ Landtag 1843/44. II. K. Prot.-Heft VIII 33/36 (Sitzung v. 11. Juni 1844). — ²⁾ Landtag 1846 II, K. Prot.-Heft XI 302. 351. (Bretten, Ettenheim etc.). — ³⁾ Walz, Die rechtliche Stellung etc. a. a. O. S. 304/8.

dieses Sturmjahres! — die politische Bewegung bereits abflaute, als die Parlamente noch mitten in den Debatten um die Neugestaltung sich bewegten. Noch vor den Märzereignissen, am 9. Februar, kam die Frage wieder in der II. Kammer zur Sprache, als Alexander von Soiron für eine Petition der Gemeinde Neukirch eintrat, in welcher die Ausfüllung der Verfassungslücke durch ein Gesetz über Ministerverantwortlichkeit verlangt war¹⁾. Der greise Welcker erinnerte an die vielfachen Versuche und Enttäuschungen der Vergangenheit — doch jetzt wehe Morgenluft! »Wir werden, was wir vor 28 Jahren vergeblich gefordert, erhalten; ich wünsche, dass wir es auf friedlichem Wege erhalten, und ich wünsche, dass Baden auch in dieser Beziehung vorangehe«. Aber er warnte: man solle das Volk nicht abermals mit Worten abspeisen, denn Verantwortlichkeit sei ein leeres Wort und ein wertloser Schall, wenn zur Anklage die Mitwirkung der I. Kammer nötig war. Zwei Bedingungen, so erklärte er von vornherein, waren also unerlässlich für ein solches Gesetz: dass zur Anklage der Beschluss der II. Kammer genüge und dass zur Aburteilung ein Staatsgerichtshof nach Württemberger Vorbilde berufen wurde! Itzstein trat ihm bei, während Hecker bereits schärfere Töne anschlug und gegen »verräterische Minister« die »Lynchjustiz des Volkes, das Scherbengericht der öffentlichen Meinung« aufrief, weil bei dem Mangel jedes Verantwortlichkeitsgesetzes eine Verfassungsverletzung auf anderem Wege nicht gerügt werden konnte. »Man zwingt die beleidigte und mit Füßen getretene Moral, zu appellieren an die Gewalt, weil das Recht versagt ist«.

Die Petition wurde als Motion behandelt und ging in die Abteilungen. Aber bevor noch etwas veranlasst werden konnte, kam am 2. März jene von 8 demokratischen Abgeordneten entworfene und von Hecker begründete Adresse zustande, in welcher — in Form eines Protokollauszuges — dem Landesherrn die dringendsten Forderungen des Volkes unterbreitet wurden — Forderungen, die von der Regierung als begründet anerkannt wurden²⁾. Und unter diesen Wün-

¹⁾ Landtag 1848 II. K. Prot.-Heft II S. 99/109. — ²⁾ Bekk, Die Bewegung in Baden. Mannheim 1850 S. 63 ff.

schen befand sich neben Pressfreiheit, Schwurgericht, Volksbewaffnung, Nationalvertretung, auch die Forderung nach einem Gesetzentwurfe über »volle Verantwortlichkeit der Staatsbeamten mit einem Staatsgerichtshofe von Gerichtsgeschworenen«¹⁾. Die Ausdehnung des Anklagerechtes auf alle Staatsbeamte war eine neue Forderung, die in radikalster Weise von der Verfassung und der herrschenden Doktrin abrückte. Welcker, der nicht zu den Einbringern des Antrages gehörte, verteidigte ihn doch in seinem Berichte voll und ganz und erläuterte ihn durch einen weiteren Zusatz dahin, dass nicht nur die Minister der Anklage unterstehen sollten, sondern dass »in Beziehung auf die übrigen Staatsbeamten eine vorgängige Ermächtigung des Ministeriums zur Anstellung von Klagen wegen Handlungen ihrer Verwaltung nicht erforderlich sei«. Welcker bekämpfte die herrschende Theorie, wonach die Verantwortlichkeit der Minister eine Verantwortlichkeit der unterstellten Beamten den Ständen gegenüber ausschloss, solange die Minister selbst die Handlungen ihrer Untergebenen deckten. Die Verantwortlichkeit des Ministers war nach ihm sehr wohl durchführbar, auch wenn seine Beamten verantwortlich wurden; die behauptete Lähmung seiner Tätigkeit konnte nur soweit eintreten, als er den Beamten keine verfassungswidrigen Gesetze mehr zugehen lassen konnte. Welcker kehrte in seinen Betrachtungen zurück zu dem Rechte des alten deutschen Reiches, zu Carl Friedrichs und Josephs II. Zeiten, wo eine solche Verantwortlichkeit der Beamten bestanden hatte, die erst durch das Zeitalter der napoleonischen Bürokratie beseitigt worden war; so wurde Welcker hier ein Kämpfer für altes, deutsches Recht und stellte sich in Gegensatz zu Sätzen des englisch-nordamerikanischen Konstitutionalismus.

Nach Welckers eingehendem Berichte erfolgte die Annahme, und die Regierung begann unverzüglich die Vorbereitungen für die Verwirklichung. Inzwischen wurde auch die Öffentlichkeit in dieser bewegten Zeit für den Gedanken der Ministerverantwortlichkeit mobil gemacht. Im März und April liefen im ganzen 219 Petitionen ein, die neben anderen

¹⁾ Landtag 1848 II. K. Prot.-Heft III S. 50/1; 61/91.

Punkten auch diese Forderungen enthielten. Die Aufstände im April und September verhinderten zunächst eine Verhandlung der Petitionskommission, und als dann im November der Lahrer Anwalt Baum Bericht darüber erstattete, hatte die Regierung ihre Entwürfe über ein Verantwortlichkeits- und ein Prozedurgesetz bereits fertig, empfahl aber Rücksicht auf das von der Paulskirche vorbereitete Reichsgesetz, das nicht ohne Einfluss auf die Gestaltung der einzelstaatlichen Gesetze bleiben konnte¹⁾. In dem Entwurfe der Paulskirche²⁾ war damals bereits die später von der Nationalversammlung angenommene Bestimmung vorgesehen, dass Streitigkeiten zwischen Ständen und Regierungen an das Reichsgericht kommen sollten und ebenso die Anklagen gegen die Minister der Einzelstaaten wegen Verfassungsverletzungen. Man musste daher warten, ob der Beschluss der Nationalversammlung Gesetzeskraft erlangte und wie überhaupt das Reichsgesetz im einzelnen gestaltet würde. Denn das Landesgesetz konnte sich nur mit solchen Bestimmungen befassen, die zur Ergänzung der Reichsgesetzgebung notwendig blieben. Die Kammer musste diese Gründe, welche die Regierung bewogen, mit der Vorlage einstweilen zurückzuhalten, billigen³⁾. Und als sich dann herausstellte, dass der Versuch der Reichsgründung durch die Paulskirche misslungen war und dass die Reichsverfassung von 1849 ein wertloses Stück Papier blieb, da war auch für Baden bereits die Reaktionszeit hereingebrochen, und von der Ministerverantwortlichkeit war abermals auf ein Jahrzehnt hinaus keine Rede mehr.

¹⁾ Landtag 1848 II. K. Prot.-Heft IX S. 11/12. — ²⁾ Vgl. Pistorius, Staatsgerichtshöfe und Ministerverantwortlichkeit a. a. O. S. 87/91. — ³⁾ Vgl. auch Bekk a. a. O. S. 72/73.