

Badische Landesbibliothek Karlsruhe

Digitale Sammlung der Badischen Landesbibliothek Karlsruhe

Geschichte der Ministerverantwortlichkeit in Baden

Schnabel, Franz

Karlsruhe i. B., 1922

V. Häuser, Bluntschli und das Gesetz von 1867

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

V.

Es kam der Umschwung von 1860, der eine Zeit der Reformen und der freiheitlichen Umgestaltung des Staatswesens einleitete¹⁾. Da wurde auch die Frage der Ministerverantwortlichkeit wieder aufgegriffen, und diesmal sollte sie nicht mehr zur Ruhe kommen bis zu ihrer tatsächlichen gesetzlichen Regelung. Der entscheidende Anstoss ging dabei von Ludwig Häusser aus²⁾, der auf dem Landtage von 1861/63 und ziemlich gegen Ende seiner Sitzungsperiode, am 6. Juni 1863, eine Motion einbrachte, dass »im Anschluss an die §§ 7 und 67 der Verfassung und an das Gesetz von 1820 die Gesetzgebung über die Verantwortlichkeit der Minister ergänzt und das Verfahren gesetzlich geregelt werden« solle³⁾. Häusser zeichnete dabei in kurzen Umrissen die Grundsätze, auf denen ein Gesetz über Ministerverantwortlichkeit seiner Meinung nach aufgebaut sein musste und er bewegte sich dabei durchaus in dem Rahmen der Erkenntnisse und Anschauungen, die ein halbes Jahrhundert konstitutioneller Lehre nun aufgebaut und gesichert hatte. Er stellte noch einmal die besondere Lage der Minister dar,

¹⁾ Vgl. Dove, Grosshgz. Friedrich. 1902. S. 80 ff. — ²⁾ Über Häussers parlamentar. Tätigkeit bis jetzt nur der Hinweis bei E. Marcks »L. Häusser u. d. polit. Geschichtsschreibung« in »Heidelberger Professoren etc., a. a. O. I 341 (auch in Marcks »Männer und Zeiten«). — ³⁾ Landtag 1861/63; Beil.-Heft IV, S. 957—970.

die keine höhere verantwortliche Instanz mehr über sich haben und deshalb durch eine eigene, von der gewöhnlichen Beamtenverantwortlichkeit ausgezeichnete und dem Parlamente unterworfenene Responsabilität gebunden werden mussten er wies auch nochmals auf die Notwendigkeit hin, bei der bestehenden kollegialen Geschäftsform der obersten Staatsbehörde ein bestimmtes Kriterium der Verantwortlichkeit im einzelnen Falle zu gewinnen, und er war dabei unter jenen, die in der Unterschrift dieses Merkmal erblickten: im Gesetz von 1820 vermisste er daher noch die ausdrückliche Anerkennung der Tatsache, dass überhaupt jede auf die Verfassung und verfassungsmässige Rechte bezügliche Verfügung nur durch die ministerielle Gegenzeichnung eine rechtliche Geltung erhielt. Für den Fall aber, dass die Krone zur Unterzeichnung einer verfassungswidrigen Massregel mit Erfolg einen anderen Beamten veranlasste, der nicht Mitglied der obersten Staatsbehörde war, forderte Häusser — wie schon der Entwurf von 1822 getan hatte — die Ausdehnung des Anklagerechtes der Kammer auf einen solchen Fall.

Viele Streitfragen aus der Frühzeit des konstitutionellen Lebens waren jetzt durch die Theorie eines halben Jahrhunderts so ausgiebig diskutiert worden, dass Häusser nun auf festerem Grunde als die Männer von 1822 und 1831 bauen konnte. Insbesondere die Forderung, dass eine Spezialisierung der möglichen Verbrechen geschehen solle, wie sie noch 1831 Mittermaier so nachdrücklich vertreten hatte, war nun längst im Geiste Benjamin Constants ad absurdum geführt worden; der Vergleich mit der gewöhnlichen Strafgesetzgebung konnte nun nicht mehr gelten. Denn die Mannigfaltigkeit der denkbaren Fälle machte eine lückenlose Aufstellung schlechthin unmöglich, und alsdann war der Zweck der Spezialisierung gerade wieder vereitelt. Es war einfacher und sicherer, wenn man jede Verletzung der Verfassung und der aus ihr resultierenden Gesetze der Anklage unterwarf, mochte sie geringer oder grösser erscheinen, mochte sie einzelne Bestimmungen oder den ganzen Geist der Verfassung berühren. Und nicht die Handlung allein, auch der Rat, nicht nur die Tat, sondern auch der Versuch

sollten in den Bereich der Anklage und der Strafbarkeit gehören. Vor allem aber warf Häusser jetzt eine Frage auf, die bisher in dem badischen Landtag nur gestreift, aber nie eine klare Antwort gefunden hatte: er forderte, dass auch die Unterlassung, mochte es die böswillige oder fahrlässige sein, anklagbar vor den Ständen machte.

Die wichtigste Streitfrage der alten Landtage hatte jener Verfassungsbestimmung gegolten, die zur Anklage die Zustimmung beider Kammern forderte. Die Wortführer der vormärzlichen Opposition hatten, wie wir gesehen, in dieser Bestimmung eine Vernichtung des Anklagerechts gesehen, und da sie eine Abänderung der Verfassung aus grundsätzlichen Erwägungen scheuten, so hatten sie es mit einer Interpretation versucht, wonach die Verfassung das besondere Anklagerecht jeder Kammer keineswegs ausschliesse. Jetzt erklärte Häusser eine solche Deutung für unmöglich; und wenn er dann für jede der beiden Kammern gesondert das Recht der Anklage verlangte, so tat er es in der Überzeugung, dass dadurch eine Verfassungsänderung notwendig wurde. Allein es leiteten ihn dabei Erwägungen, die aus der Stellung der beiden Kammern zu einander und aus der Natur des ganzen Gesetzes hervorgingen. Die besondere Art der Bildung jedes der beiden Häuser legte nach seinen Ausführungen die Möglichkeit nahe, dass das Urteil hier wie dort durch die besonderen Interessen getrübt wurde: wenn dann jedes der beiden Häuser die Anklage des anderen zu hindern im Stande war, konnte unter Umständen auch die begründetste Anklage unausführbar und das ganze konstitutionelle Recht illusorisch werden. Auch befürchtete Häusser schwere Kämpfe zwischen den beiden Kammern, wenn die eine von ihnen das Recht der Einsprache gegen die andere übte.

Dass die I. Kammer in Baden nicht Gerichtshof sein konnte, blieb auch bei solcher Regelung als selbstverständlich bestehen. Die gerade in jenen Jahrzehnten aufblühende Wissenschaft der Verfassungsgeschichte hatte ja inzwischen durch die Forschungen von Gneist jene bis in die Zeit der curia regis zurückreichenden historischen Voraussetzungen kennen gelehrt, auf denen sich in England die richterliche

Funktion des Oberhauses erhoben hatte¹⁾; und dass der badischen I. Kammer neben ihrer repräsentativen Bedeutung nicht noch zugleich der Charakter eines Gerichtshofes inne- wohnte, brauchte nicht erst noch bewiesen zu werden. Gegen die Berufung des ordentlichen Gerichtshofes jedoch, für die jetzt eigentlich nur noch die Autorität des belgischen Kas- sationshofes zeugte²⁾, sprach auch in Häussers Augen immer- hin seine Unterordnung unter die Staatsregierung, über die er richten sollte, und weiterhin auch die Möglichkeit, welche hier der Regierung gegeben war, durch systematische und jahrelange Vorarbeit bei der Besetzung der Richterstellen sich ein gefügiges und nachsichtiges Tribunal zu verschaffen. Und ebenso wenig schien Häusser das Geschworenengericht der Landesjury unabhängig zu sein: hier war noch mehr als die Einwirkung von oben die Einschüchterung von unten zu befürchten. So blieb nur der Staatsgerichtshof, zu dem der oberste Gerichtshof als Vertretung des richterlichen Elementes mit lebenslänglich ernannten Vertretern der Re- gierung und der beiden Kammern zusammentrat.

Im Namen der Kommission erstattete Ludwig Achen- bach, der Obergerichtsadvokat und spätere Mannheimer Ober- bürgermeister, den Bericht, der Häusser in allem beitrug³⁾. Die Diskussion konnte jedoch erst in der vorletzten Sitzung des Landtages, am 21. Juli 1863 stattfinden und sich daher nicht mit den Einzelheiten beschäftigen⁴⁾. Von Häussers und des Berichtes Ausführungen fand auch nur Weniges Widerspruch. Dem beantragten Sonderklagerecht jeder der beiden Kammern widersetzte sich der alte Geheimrat Schaaff, der schon vor einem Menschenalter an dieser Stelle für die Notwendigkeit einer Erschwerung der Anklagemöglichkeit gesprochen hatte und nun nochmals ausführte, dass eine solche Auffassung weder dem Geiste und Wortlaut der Ver- fassung entspreche, noch auch so erstrebenswert sei, dass

¹⁾ Rudolf Gneist, *Englisches Verwaltungsrecht*, Bln. 1867, Bd. I 346 ff.; vgl. auch Stubbs, *The constitutional history of England*, Oxford 1887, 5. éd. II 190 ff. — ²⁾ Belg. Verf. v. 1830. Art. 90, 134; vgl. auch O. de Kerchove, *De la responsabilité des ministres dans le droit public de Belgique*, Gand 1867, p. 158 ff. — ³⁾ Landtag 1861/63, II. K., Beil.-Heft VI, S. 939/953. — ⁴⁾ Ebd. Prot.-Heft S. 706/708; auch S. 623.

man eine Verfassungsänderung damit rechtfertigen könnte. Ihm widersprach jedoch der Nationalökonom Knies und der Heidelberger Arzt Alexander Pagenstecher — zwei Führer des Fortschritts auf jenen an Inhalt und Erfolg so reichen Landtagen der 60er Jahre¹⁾.

Die Motion fand schliesslich einstimmig Annahme. Die Regierung Stabel-Lamey²⁾ erklärte dabei wiederholt, dass sie die »Überzeugung von der Notwendigkeit eines solchen Gesetzes zum Ausbau der Verfassung mit der Kammer vollkommen teile«. Obwohl durch Landtagsschluss die Motion nicht mehr zur Beratung in der I. Kammer gelangen konnte, war daher mit einer Folge in der kommenden Session bestimmt zu rechnen.

So wurde denn am 23. Februar 1866 der II. Kammer der Entwurf eines Gesetzes über die Ministerverantwortlichkeit und eines über das Verfahren vorgelegt³⁾. Die Vorarbeiten hatten aber wieder beträchtlich Zeit in Anspruch genommen, zumal man vorher erst noch die militärischen Kommandosachen der kommenden parlamentarischen Verantwortlichkeit auch rechtlich entziehen wollte und deshalb wieder eine oberste Kommandobehörde schuf, die neben dem Kriegsministerium und völlig selbständig eine Immediatstellung mit Vortragsrecht erhielt⁴⁾. Aber auch aus anderen Gründen waren die Vorarbeiten nur langsam vorwärts gegangen, indem man sich innerhalb der Regierung über die Grundsätze des vorzulegenden Entwurfes nicht einig werden konnte. Bereits Ende 1863 waren zwei Beamte des Ministeriums des Innern, Jolly und v. Freydorf, mit der Ausarbeitung beauftragt worden⁵⁾. Julius Jolly war damals bereits ein Vorkämpfer der liberalen Ideen, der mit der staatsrechtlichen und politischen Literatur aufs genaueste vertraut war und deshalb auch die neue Auffassung über die Ministerverantwortlichkeit kannte, wie sie von dem Heidelberger Staats-

1) Über die Persönlichkeiten dieses Landtags vgl. F. Schnabel, Aus den Lebenserinnerungen von Alexander H. Pagenstecher, Zeitschr. f. G. O. N. F. 34, 1919 S. 227 ff. — 2) Vgl. Lewald, Lamey. Bad. Biogr., Bd. V, bes. S. 473 ff. — 3) Landtag 1865/66. II, K. Beil.-Heft IV, S. 160/173. — 4) Ah. Befehl v. 11. November 1865; vgl. Marschall v. Bieberstein a. a. O. S. 106/7. — 5) Baumgarten-Jolly, Staatsminister Jolly 1897, S. 100 ff.

rechtslehrer Bluntschli gerade damals aufgestellt wurde¹⁾; sie ist keineswegs allgemein gültig²⁾, aber für Baden geschichtlich überaus wichtig geworden. Der juristische und kriminalistische Gesichtspunkt, unter dem man bis dahin fast ausschliesslich die Ministerverantwortlichkeit betrachtet hatte, begann damals einem mehr politischen Standpunkt zu weichen, welcher nach nordamerikanischem Vorbild als Zweck und Ziel einer Ministeranklage ausschliesslich die Entfernung des Schuldigen forderte und darnach auch die Form des Prozesses, die Zuteilung des Anklagerechtes und des Richteramtes, die Gestaltung des Gerichtshofes und seiner Kompetenz ordnen wollte. Die Gegensätze zwischen Jolly und seinem in den alten strafrechtlichen Auffassungen sich bewegenden Kollegen v. Freydorf waren daher so gross, dass jeder von beiden seinen eigenen Entwurf anfertigte³⁾. Die Regierung entschied sich schliesslich für den Freydorf'schen Entwurf, weil er nach ihrer Ansicht die *communis opinio* wiedergab und sich allerdings leichter in die bestehende Verfassung und in die allgemeine Politik einfügen liess. Aber alle Veränderungen, die dann in der Folge von den Ständen — und wesentlich unter Bluntschli's geistiger oder unmittelbarer Einwirkung — vorgenommen wurden, waren bereits in dem Jolly'schen Vorschlag zu finden gewesen die von Jolly gestattete und von Häusser bereits geforderte Anklage wegen Verletzung der Amtspflicht wird man als den Bluntschli'schen Gedanken der »Missregierung« wiedererkennen; die bis in ihre letzten Folgerungen durchgeführte Übertragung des Anklagerechtes an die II. Kammer und des Richteramtes an den um die I. Kammer gruppierten Staatsgerichtshof, die Zusammensetzung dieses Gerichtshofes, die Begrenzung der Kompetenz auf die Dienstentsetzung, die Anerkennung eines moralischen Rechtes auf Verfassungsverletzung um eines höheren Staatsinteresses willen — alle diese Gesichtspunkte waren bereits in dem Jolly'schen Ent-

¹⁾ Bluntschli, Allg. Staatsrecht. 2. Aufl. München 1857, II 154 ff., auch S. 78 ff. — ²⁾ Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Auflage, hrsg. v. Anschütz 1905, S. 687/8. — ³⁾ Entwurf Jollys und Entwurf Freydorfs, beide mit Erläuterungen, dazu Konzept des Begleitschreibens an das Justizministerium, im Nachlass Jollys (Generallandesarchiv).

wurfe berücksichtigt, der sich ganz und gar aufbaute auf dem ausschliesslich politischen Zweck des Gesetzes: die Stände sollten die Möglichkeit erhalten, pflichtwidrige Minister von ihrer Stelle zu entfernen; die Ministeranklage sollte ein Mittel werden, um ein Urteil über das politische Verhalten der Minister herbeizuführen.

Der Freydorf'sche Entwurf konnte der Mehrheit nicht gefallen, und so waren viele Beratungen nötig, bis der Konstanzer Hofgerichtsadvokat Prestinari den Bericht über das Anklage- und Prozedurgesetz halten konnte¹⁾. Von den beiden Vorlagen brachte die erste die geforderte Abänderung der Verfassungsurkunde und reihte ihr noch Ergänzungsbestimmungen an, die in die Verfassungsurkunde aufgenommen werden sollten: in der Verfassung sollte künftig nicht nur wie bisher bestimmt werden, gegen wen und in welchen Fällen die Anklage stattfinden solle und wem es zustand, sie zu erheben, sondern sie sollte auch zugleich bestimmen, wem das Richteramt zukomme und welches die Folgen der Verurteilung seien. Die Regelung des Verfahrens aber brachte der zweite Entwurf, der — wie einstmals das Gesetz von 1820 — nicht als Verfassungsgesetz erklärt werden sollte. Die I. Kammer von 1820 hatte damals ja allerdings auch das Prozedurgesetz als Verfassungsgesetz behandelt. Jetzt war man jedoch der Überzeugung, dass ein Prozedurgesetz, das doch zum Teil mit der Organisation der Gerichte und mit den Gesetzen über das Strafverfahren zusammenhing, besser als gemeines Gesetz behandelt wurde.

Die Vorlage über die Verfassungsänderung ging von dem Gedanken aus, dass die Organisation des Staatsministeriums — als eines unter dem Fürsten beratenden Kollegiums — es notwendig machte, auch die Mitglieder dieser obersten Staatsbehörde als solche der Anklage zu unterwerfen und nicht nur die Chefs der einzelnen Ministerien. Bemerkenswert war ferner, dass der Entwurf — in Übereinstimmung mit dem Gesetz von 1820 — das gemeine Verbrechen, das etwa mit einer Verfassungsverletzung verbunden war, nicht dem Staatsgerichtshof, sondern dem ordent-

¹⁾ Landtag 1865/66, II. K. Beil.-Heft IV S. 160/173.
Schnabel, Ministerverantwortlichkeit.

lichen Richter überliess: über den Duttlinger'schen Einwand von ehemals ging man hinweg, weil nicht die Schwere des Verbrechens, sondern die Bedeutung, welche die Verfassung für das öffentliche Leben besitze, in erster Linie stehe und nur dieser politische Gesichtspunkt die ausserordentlichen Formen des Staatsgerichtshofes rechtfertigen konnte. Daraus ergab sich, dass auch die Strafbefugnis beschränkt wurde: 1831 hatte Duttlinger die Möglichkeit der Todesstrafe gefordert, der jetzige Entwurf ging sogar noch hinter die Höchststrafe von 1822 zurück und begnügte sich mit der Dienstentlassung.

Da nach der Doktrin die Entfernung des verurteilten Ministers nicht als eigentliche Strafe anzusehen war, sondern als eine selbstverständliche Folge der Verurteilung, so konnte man unter diesem Gesichtspunkte die Reaktivierung oder Wiedereinstellung von der Zustimmung der Volksvertretung abhängig machen, ohne dass damit in der Idee eine Beschränkung des Begnadigungsrechtes gegeben war. Es ist daran zu erinnern, dass man noch in den 30er Jahren, wo man auch in dieser Frage noch ganz auf dem Boden der Abschreckungstheorie gestanden hatte, das Begnadigungsrecht des Fürsten in seiner Anwendung auf verurteilte Minister unbedingt hatte suspendieren wollen¹⁾. 1820 hatte die Regierung ihren Willen durchgesetzt; der jetzige Entwurf kam in praxi zu dem gleichen Resultat wie 1820, schonte aber in seiner also ausgleichenden Form die Rechte des Landesherrn wie die der Volksvertretung.

Überraschung brachte der Entwurf in seinen Vorschlägen über Ankläger und Richter. Wie viel war nun darüber schon diskutiert worden, seit 1831 die grosse Mehrheit der II. Kammer für das gesonderte Anklagerecht der beiden Kammern eingetreten war und später Hecker und Häusser diese Forderung wieder aufgegriffen hatten: sie alle hatten damit zugleich auch die Begründung des schon 1822 beschlossenen Staatsgerichtshofes verbunden. Nun trat der Entwurf mit dem Vorschlage hervor, dass das Anklagerecht nur von der II. Kammer, das Richteramt aber von einem zu gleichen

¹⁾ R. Mohl, Ministerverantwortlichkeit etc. a. a. O. S. 577 f.

Teilen von Mitgliedern der I. Kammer und von ordentlichen Richtern besetzten Tribunal geübt werden solle. Der Gedanke war an sich nicht neu. Zachariae hatte ihn schon 1820, Welcker und Zell 1831 vertreten, sie alle unter Berufung auf Oberhaus und Pairskammer in Frankreich und England. Aber die Landtage von 1831 bis 1863 hatten doch immer an dem Gedanken festgehalten, dass jeder der beiden Kammern das Anklagerecht eingeräumt werden solle und über jede Anklage ein unabhängiger Staatsgerichtshof entscheide. Die Regierung lehnte auch jetzt wieder diese Lösung ab: sie hätte, wie sie in der Begründung ausführte, eine völlige Ausschaltung der I. Kammer bedeutet, weil der Fall, dass von ihr eine Anklage gegen den Willen der II. Kammer erhoben würde, sachlich undenkbar schien. Sollte die I. Kammer nicht zur vollständigen Passivität in einer solchen Sache verurteilt werden, dann musste sie an der Ausführung des Richteramtes beteiligt werden — nachdem der Weg, den die Verfassung vorschrieb, nun einmal die ganze öffentliche Meinung seit einem Menschenalter gegen sich hatte, weil er die Lähmung jeder Initiative der II. Kammer bedeutete.

Die Verbesserungsanträge, welche die Kommission der II. Kammer einbrachte, betrafen nur unwesentliche Änderungen, und so bewegte sich auch die Spezialdiskussion meist nur um redaktionelle Fragen¹⁾. Nur das Prozedurgesetz brachte grössere Bedenken, zumal nachdem der Ministerialrat Turban, der Abgeordnete für Lahr und spätere Staatsminister, die Frage aufgeworfen hatte, ob nicht einzelne Bestimmungen über das Verfahren als Verfassungsänderungen betrachtet werden müssten und daher durch ein gemeinsames Gesetz nicht festzusetzen seien. Er dachte dabei besonders an die beschlossene einstweilige Suspension des angeklagten Ministers und weiterhin an den von der Kommission gestellten Antrag, der den Ständen, wenn sie in Zusammenhang mit einer beschlossenen Anklage zweimal aufgelöst würden, die Weiterführung ihrer Anklage sichern sollte, indem alsdann die Funktionen der mit der Abwicklung des Verfahrens

¹⁾ Landtag 1865/66. II. Kammer, Prot.-Heft S. 123, 131.

betrauten Mitglieder in Kraft bleiben mussten. Es erhob sich der Zweifel, ob damit der § 43 der Verfassung, der bei Auflösung der Ständeversammlung die Mandate aller gewählten Mitglieder für erloschen erklärte, vereinbarlich blieb. Der Gedanke, das ganze Prozedurgesetz zum Verfassungsgesetz zu erklären, schien nicht durchführbar; man fand es der Würde eines Staatsgrundgesetzes nicht entsprechend, wenn eine solche Masse von Paragraphen, die oft ganz einfache prozessualische Bestimmungen enthielten, in die Verfassungs-urkunde aufgenommen wurden. Man schied deshalb diese Bestimmungen aus dem Prozedurgesetz und nahm sie in die Verfassung herüber.

Schliesslich wurden die beiden Gesetzentwürfe am 11. Juni 1866 angenommen. Vor die I. Kammer freilich gelangten sie nicht mehr, denn auch diesmal zerschnitten die Ereignisse der grossen Politik die Geschichte der badischen Landstände: zehn Tage später, am 21. Juni, verlas Lamey den Ständen das Vertragstextreskript und erhielt ihre Mehrheit für den Krieg¹⁾.

Der nächste Landtag von 1867/68 musste daher die Beratung nochmals aufnehmen²⁾. Diesmal wurde der Entwurf des Verfassungsgesetzes — und zunächst nur dieses — zuerst der I. Kammer vorgelegt und zwar gleich in ihrer I. Sitzung³⁾; im wesentlichen war es die alte Fassung mit den 1866 ausgesprochenen geringen Modifikationen. Die I. Kammer besass aber damals in Bluntschli einen Fachmann, der gerade in dieser Frage eine anerkannte Autorität war und dessen wissenschaftliche Kritik den Entwurf unmöglich schonen konnte. So war ihm die Gelegenheit gegeben, seine Anschauung auch in das praktische Staatsleben überzuführen; er erstattete im Namen der Kommission die Berichte, die sich übrigens inhaltlich und bis hinein in die angezogenen Parallelen und Beispiele mit seiner im gleichen Jahre 1867 geschriebenen wissenschaftlichen Abhandlung über die Ministerverantwortlichkeit deckt⁴⁾. Unter seinem Antrieb stand

¹⁾ F. Schnabel, Pagenstecher a. a. O. S. 256. — ²⁾ Vgl. auch Pistorius, Staatsgerichtshöfe etc. a. a. O. S. 136/41. — ³⁾ Landtag 1867/68, I. Kammer, Prot.-Heft S. 6 u. Beil.-Heft I 95/8. — ⁴⁾ Bluntschli, Art. Verantwortlichkeit d. höchsten Staatsb., in Bluntschli-Braters Staatswörterb. Bd. X (1867) S. 746 ff.

auch die Diskussion; und die Gesetzgebung, die schliesslich zustande kam und für Baden die endgültige Regelung bringen sollte, trägt durchaus die Züge von Bluntschlis besonderer Lehre von der Verantwortlichkeit.

Im Gefolge seiner staatsrechtlichen Studien war Bluntschli zu der Überzeugung gekommen, dass die deutschen und badischen Staatsrechtslehrer, die — von Zachariae und Welcker bis zu Mohl — über Ministerverantwortlichkeit geschrieben hatten, immer im Geiste Benjamin Constants den juristischen und teilweise gar nur den kriminalistischen Standpunkt eingenommen hatten¹⁾ und dass sie dabei vergessen hatten, wie die ganze Frage eine vorherrschend politische war und blieb. Nun hatte aber Rudolf Gneist bei seinen Forschungen über die englische Verfassungsgeschichte gerade damals auch das Wesen des Impeachment enthüllt, und er hatte gezeigt, wie es sich im Laufe der Entwicklung von dem Grundsatz einer ausschliesslichen Legalität freigemacht und auch honesty, justice und utility in seine Zwecke aufgenommen hatte²⁾. In der englischen Praxis war in der Tat die Mischung der beiden Grundsätze, des politischen und des juristischen, so gross, dass der Unterschied kaum bemerkt wurde³⁾: zwar waren es politische Körperschaften, die dort zu Anklage und Urteil berufen waren, aber in Kompetenz und Übung waren Kriminalstrafen gewesen, bis die Entwicklung des Parlamentarismus die praktische Anwendung der Anklage überhaupt unnötig gemacht hatte. In der Verfassung, die sich dann aber die nordamerikanischen Kolonialstaaten gegeben hatten, war der politische Gesichtspunkt schon recht deutlich geworden, indem der Senat nur politische Strafen verhängen konnte und eine weitere, etwa notwendig werdende Verfolgung wegen eines strafrechtlichen Vergehens dem ordentlichen Schwurgerichte überlassen musste⁴⁾. Auch die französische Entwicklung seit der grossen

¹⁾ Vgl. z. B. Welcker, Art. Verantwortlichkeit der Fürsten u. d. Minister, im Staatslexikon Bd. XV (1843) S. 639 ff.; R. Mohl, Verantwortlichkeit etc. a. a. O. S. 28 ff. — ²⁾ R. Gneist, Engl. Verwaltungsrecht a. a. O. II 709/10. — ³⁾ Stubbs a. a. O. II 586 ff. — ⁴⁾ Sehr scharf finde ich diesen Unterschied zwischen der politischen und juristischen Auffassung bereits 1835 formuliert von Tocqueville, de la démocratie etc. a. a. O. I 182: »Les Européens, en établis-

Revolution hatte durchaus den Charakter der Ministerverantwortlichkeit nach amerikanischem Vorbilde ausgeprägt¹⁾, und nur in Deutschland war in bemerkenswerter Weise der juristische Gesichtspunkt massgebend geblieben.

Dies sah man deutlich aus dem Gesetze von 1820 und aus den Entwürfen, Motionen und Vorschlägen, die seitdem immer wieder auf dem badischen Landtage aufgetaucht waren. Erst seit Häusser war der neue Standpunkt in die Erscheinung getreten. Und wenn jetzt Bluntschli den vorgelegten Entwurf mit den Arbeiten der 20er und 30er Jahren verglich, so konnte er einen Fortschritt von der juristischen zur politischen Betrachtungsweise immerhin feststellen und ihn als Erfolg seiner eigenen Lehre begrüßen²⁾. Diesen Fortschritt erkannte er besonders in jener Zuteilung des Anklagerechtes ausschliesslich an die II. Kammer, die eine Anklage immer nur nach grossen politischen Gesichtspunkten erheben werde. Und ebenso war — als Korrelat zu dieser Regelung des Anklagerechtes — die Berufung der I. Kammer als Gerichtshof jetzt durchaus den Debatten entzogen: niemand dachte mehr daran, einen gewöhnlichen Gerichtshof mit dieser Aufgabe zu betrauen — ein Gedanke, der in England und Frankreich undenkbar gewesen wäre und der doch in der badischen Geschichte sehr mächtig geworden war. Nur ein politischer Körper konnte zu diesem Werke berufen werden, wenn man den politischen Charakter einer Ministeranklage zu Ende dachte, und nur das Oberhaus konnte dafür in Betracht kommen, weil seine Mittelstellung zwischen Regierung und Volksrepräsentation es dazu besonders prädestinierte.

So sehr Bluntschli aber auch betonte und als seine Entdeckung in Anspruch nahm, dass die Aufgabe der Ministeranklage eine politische war, so konnte er doch nicht leugnen, dass juristische Garantien geboten werden mussten, um die politischen Leidenschaften einzudämmen. In gewisser Hinsicht musste also immer eine Mischung der beiden Faktoren bestehen, und über das Mischungsverhältnis war immerhin

sant les tribunaux politiques, ont eu pour principal objet de punir les coupables; les Américains, de leur enlever le pouvoir.

¹⁾ H. v. Frisch a. a. O. S. 55 ff. — ²⁾ Landtag 1867/68, I. Kammer, Beil.-Heft I 215/27; Prot.-Heft S. 66/79, 104/109, 190/91.

auch jetzt noch Meinungsverschiedenheit möglich und ein Kompromiss notwendig. Das zeigte sich sofort, wenn man der Frage nach der Zusammensetzung des politischen Gerichtshofes nähertrat. Dass die I. Kammer nicht allein und ausschliesslich Richterin sein dürfte, wusste auch Bluntschli; und dabei war er sich auch der Tatsache bewusst, dass die Zusammensetzung der I. Kammer selbst durchaus nicht unangreifbar war. Allerdings hatte er gegen die badische I. Kammer nicht die schweren Angriffe vorzubringen, die er in seinen wissenschaftlichen Schriften gegen das preussische Herrenhaus und gegen die Ersten Kammern anderer deutscher Länder gerichtet hatte — die alle er für unfähig hielt, die Rolle des englischen Oberhauses zu übernehmen, so dass er schon darum eine endgültige Lösung der mit der Ministerverantwortlichkeit gegebenen Fragen bis zur Reform der Ersten Kammer für unmöglich hielt¹⁾. Aber immerhin ist es gerade Bluntschli gewesen, der einige Jahre früher, auf dem Landtage von 1864, durch eine damals berühmt gewordene Motion die badische I. Kammer zu einer Adresse bewog, worin diese Körperschaft ihre eigene Reformierung und eine neue Zusammensetzung durch weitgehende Heranziehung von Vertretern der Städte und des Handels forderte²⁾.

Auf jeden Fall aber durfte auch nach Bluntschli sogar eine reformierte I. Kammer nicht ausschliesslich Richterin werden: das juristische Element durfte nicht völlig ausgeschaltet sein. Aber wenn der Entwurf den Gerichtshof je hälftig aus Mitgliedern der I. Kammer und Mitgliedern der Kollegialgerichte zusammensetzen wollte, so entsprach dies nach Bluntschlis Lehre der in erster Linie politischen Bedeutung eines Ministerprozesses ganz und gar nicht. In England wurden die 12 Obergerichte zu dem ganzen grossen Oberhaus hinzugezogen, in Baden sollten es gleichfalls 12 Richter sein — bei 13 Mitgliedern der I. Kammer. Wenn aber diese Kammer auf das Anklagerecht verzichtete und dafür die richterliche Funktion übernahm, musste sie auch in Wahrheit Richterin sein, und deshalb wollten Bluntschli

¹⁾ Bluntschli, Verantwortlichkeit etc. a. a. O. S. 754. — ²⁾ Bluntschli, Denkwürdigkeiten aus meinem Leben. Nördlingen 1884. Bd. III, S. 84 ff.

und die I. Kammer nur ein Drittel der Mitglieder aus den ordentlichen Richtern des Landes nehmen.

Weil der Entwurf für die II. Kammer das alleinige Anklagerecht vorgesehen hatte, deshalb wollten ihr Bluntschli und die I. Kammer auch das alleinige Beschwerderecht in die Hand geben, weil es unlogisch und unzweckmässig schien, der II. Kammer das stärkere Mittel der Anklage zu verleihen, nicht aber das mildere der Beschwerde und Vorstellung. Nur wegen verletzter eigener Rechte wollte die I. Kammer sich ein Beschwerderecht vorbehalten, und ausserdem wollte sich jede Kammer ein gesondertes Recht, vorstellig zu werden, geben. Das war eine vielfältige Verfassungsänderung, die damit vorgeschlagen und auch mit Berufung auf das englische Vorbild und auf das Beispiel der preussischen Verfassung begründet wurde; aber im Interesse der Heiligkeit der Verfassung wollte die Regierung, für die Stabel das Wort führte, nur die unbedingt notwendigen Änderungen zugeben; die I. Kammer drang jedoch schliesslich durch.

Noch zwei weitere Probleme brachte Bluntschli vor und erhob sie zum ersten Male in ihrer ganzen Bedeutung: das eine betraf die Ausschaltung der Anklage, sobald eine Rechtsverletzung durch Not oder Staatszwecke gerechtfertigt war, und das andere betraf umgekehrt die Erweiterung des Anklagerechtes, wenn das Recht zwar gewahrt, aber das Interesse des Staates gefährdet war. Die Lehre vom Staatsnotrecht, die Bluntschli einige Jahre früher bereits entwickelt hatte¹⁾, konnte offenbar sehr wesentlich in der Verantwortlichkeitsfrage werden; aber auch hier hatte die alte kriminalistische Auffassung versagen müssen, und Bluntschli berief sich jetzt besonders auf das Vorbild der Amerikaner, die als politisch gebildetes Volk die Verfassungsverletzungen Lincolns gutgeheissen hatten, weil sie notwendig gewesen waren. Eine Verfolgung durfte in solchem Falle nicht eintreten, nur wünschte Bluntschli dabei im Interesse der Rechtsautorität eine Konstatierung der geschehenen Rechtsverletzung. Die II. Kammer nahm aber nachher an, dass bei solcher Sachlage der geschehene Freispruch für sich allein schon kräftiger wirke als jede Konstatierung.

¹⁾ Bluntschli, Art. Notrecht, im Staatswörterbuch Bd. III S. 334 ff.

Neben dieser Einschränkung des Anklagerechtes stand seine Ausdehnung auf alle Fälle der Missregierung; sobald man den strafrechtlichen Standpunkt verliess und den politischen geltend machte, kam man zu dieser Ausdehnung. Denn die Verfassung konnte ängstlich gewahrt bleiben, während die Verwaltung doch zum Schaden des Landes geführt wurde. In England genügte in solchem Falle das Misstrauensvotum. Dieses System hielt Bluntschli für deutsche Verhältnisse bedenklich — »wo doch die Kammer aus sich nicht immer eine dauernde Regierung zu bilden vermöchte«. Deswegen sollte die Volksvertretung wenigstens das Recht erhalten, durch Anklage und Urteil auf Entfernung unfähiger Minister zu dringen. So war es schon in den 30er Jahren gelegentlich von Mittermaier vertreten worden, so hatte es auch die Paulskirche gemeint, als sie in ihrem Gesetz über die Verantwortlichkeit der Reichsminister die Anklage auch in solchen Fällen freigegeben hatte¹⁾; und es ist dabei anzumerken, dass eben wieder Mittermaier, der an der Vorgeschichte des badischen Verantwortlichkeitsgesetzes so bedeutenden Anteil genommen, auch in der Paulskirche die im badischen Landtage gewonnenen Gesichtspunkte zur Geltung brachte²⁾. Unter den bestehenden deutschen Verfassungen kannte freilich keine eine solche Bestimmung: Bluntschli war es vorbehalten, diesen Lehrsatz, den er theoretisch am schärfsten formulierte³⁾, auch zuerst in die Praxis des Staatslebens einzuführen. Und dieser Satz lag ja durchaus in der Konsequenz des politischen Gedankenganges: wenn hier das Anklagerecht der II. Kammer anerkannt wurde, dann war allerdings der politische Gesichtspunkt am reinsten herausgestellt; dann waren juristische Begriffe überhaupt nicht mehr verwendbar, denn weder das Objekt der Verantwortlichkeit noch das äussere Kriterium, die Unterschrift, waren dann recht zu fassen. Bluntschli wusste sehr wohl, dass in dieser Forderung die letzte Vollendung seiner

¹⁾ Verhandlungen d. deutschen verfassunggeb. Reichsversammlung, 2. Bd. 2. Beil.-Heft S. 163; vgl. dazu Zöpfl, Deutsches Staatsrecht II 425. — ²⁾ Mittermaier, Ausschussbericht über den Gesetzentwurf, die Verantwortlichkeit der Reichsminister betr., Frkf. 1848. — Verhandlungen d. deutschen verfassunggeb. Reichsvers. a. a. O. S. 145 ff. — ³⁾ Bluntschli, Art. Verantwortlichkeit a. a. O. S. 753.

ganzen Theorie der Verantwortlichkeit beschlossen lag und dass von hier aus, wenn diese Forderung realisiert wurde, dann auch der ganze Entwurf von Grund aus umgestaltet werden musste und zumal das Verfahren und der urteilende Gerichtshof noch mehr politisch zu konstituieren waren. Aber da die II. Kammer selbst sich auf dem vorigen Landtage gegen eine solche Ausdehnung ihres Anklagerechtes ausgesprochen hatte und besonders auch gegen eine Ausdehnung auf politische Missregierung, so hatte natürlich die I. Kammer keinen Grund, von sich aus für Erweiterung der Rechte des anderen Hauses einzutreten.

Da aber fiel die II. Kammer von ihrer eigenen früheren Meinung ab und schlug die Formel des Reichsgesetzes der Paulskirche zur Übernahme vor. Indem ihr Berichterstatter, der Karlsruher Anwalt Kusel, die Beifügung der Worte »oder schweren Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staates« empfahl, wollten er und die ihm beipflichtende Kammer nicht gerade wegen jeder sogenannten Missregierung die Anklage zulassen, aber doch immerhin den Umfang der rein formalen, gewissermassen auf die Buchstaben der Verfassungsurkunde beschränkten Anklage in der Weise erweitern, dass mindestens die schwersten Missachtungen der Volksrechte und des öffentlichen Wohles vor den Staatsgerichtshof gewiesen wurden, wenn sie wissentlich oder aus grober Fahrlässigkeit begangen waren¹⁾. Auch die Regierung Jollys stimmte bei, und Bluntschli sah sich in die angenehme Lage versetzt, den Teil seiner Doktrin, auf den er selbst am schwersten verzichtet hatte, nun doch noch nachträglich zur Annahme empfehlen zu können²⁾. Die Diskussion aber, die sich auf Grund dieses neuen Berichtes erhob, sollte eine der denkwürdigsten in der Dogmengeschichte der Ministerverantwortlichkeit werden³⁾; sie wurde ein Rededuell zwischen den beiden Staatsrechtslehrern, die literarisch am meisten zur Ausbildung der Doktrin der Ministerverantwortlichkeit geleistet hatten. Robert von Mohl, überzeugt von dem strafrechtlichen Charakter der Ministerverantwortlichkeit, wollte die Berechtigung eines gerichtlichen Ver-

¹⁾ Landtag 1867/68 II. Kammer Beil.-Heft IV S. 336/44. — ²⁾ Ebda I. Kammer Beil.-Heft II S. 104/109. — ³⁾ Ebda I. Kammer Prot.-Heft S. 176 ff.

fahrens nur dort anerkennen, wo ein positiver Rechtssatz verletzt war. Er bestritt die Verantwortlichkeit der Minister wegen »Missregierung« keineswegs; aber dieser Begriff schien ihm gerichtlich nicht fassbar genug zu sein, als dass er unter gerichtliche Strafe gestellt werden konnte. Und man mochte mit Bluntschli den politischen Charakter der Ministeranklage noch so stark betonen: letzten Endes war doch juristisch darüber zu verhandeln und juristisch zu entscheiden. Während Mohl schon vor einem Menschenalter in seinem damals grundlegenden Werke die Ministeranklagen auf Verfassungsverletzungen hatte beschränken wollen, damals aber in erster Linie die Häufung der Prozesse zu lindern suchte, die das Ansehen des Staatsgerichtshofes und seinen »wohlthätigen Nimbus« schädigen konnte¹⁾, erhob er jetzt ausschliesslich begriffliche und formale Bedenken — mehr als ihm später selbst vielleicht lieb war²⁾. Und den Theoretikern, die den Streit zwischen Mohl und Bluntschli über den strafrechtlichen oder politischen Charakter der Verantwortlichkeit in der Literatur mitkämpften³⁾ und die damals in ihrer Mehrzahl unter dem Eindrucke der Bluntschli'schen Lehre für die rechtlich gleichartige Behandlung von Missregierung und Verfassungsverletzung eintraten, konnte es nicht schwer fallen, zu beweisen, dass der Schaden, der dem Staat aus der Verletzung eines politischen Rechtes erwuchs, sachlich durchaus dem Schaden gleichkam, der aus der politischen Unfähigkeit oder Pflichtvergessenheit eines Ministers ohne die Verletzung einer positiven Bestimmung entstand.

Der Unterschied war anscheinend rein begrifflich. Aber Mohl war auch keineswegs der Meinung, dass nun in dem einen Falle überhaupt keine Strafen eintreten sollten. Er bestritt nur die juristische Möglichkeit, in Form eines gerichtlichen Verfahrens solche Fälle zu ahnden. Die Missregierung gehörte nach ihm nicht vor das Forum des Gerichtshofes, sondern vor das des Parlamentes. Und er begründete diesen Satz durch ein Zurückgreifen auf die letzten Grundlagen des Staatsrechtes. In konstitutionellen Staaten, wo

¹⁾ R. Mohl, *Ministerverantwortlichkeit etc.* a. a. O. S. 148/9. — ²⁾ R. v. Mohl, *Lebenserinnerungen* 1902 S. 269/70. — ³⁾ Zusammengestellt bei Pistorius, *Staatsgerichtshöfe und Ministerverantwortlichkeit etc.* a. a. O. S. 163 Anm. 2.

Regierung und Stände einander unabhängig gegenüberstehen, mochte allerdings eine übergeordnete Instanz notwendig sein und um so unentbehrlicher bleiben, je unentwickelter das konstitutionelle System des Staates war. Beim parlamentarischen System dagegen, — »wo wenigstens im grossen ganzen im Sinne der Stände regiert wird« — waren nach Mohl solche Kämpfe im Parlamente auszufechten und durch die Kraft, die dem parlamentarischen Misstrauensvotum inne wohnte, auszutragen. Das war ja allerdings eine Beobachtung, die im badischen Landtag schon Häusser und früher schon Welcker angesichts der englischen Verfassungsgeschichte gemacht hatten, dass das Repräsentativsystem, je reifer es war, desto seltener das Mittel der Anklage brauchte und dass es nur in der Frühzeit seiner Entwicklung, in den Zeiten des Überganges, des Ringens um die Reife, des Kampfes um die Prinzipien zur weitesten Ausdehnung und häufigen Anwendung des Anklagerechtes schreiten musste. Die Geschichte des englischen Parlamentarismus lehrte es ja, wie die Ministerverantwortlichkeit einen Weg durchgemacht hatte, der in der Sturm- und Drangperiode des englischen Staatslebens mit ihrer Proklamierung zum wichtigsten politischen Recht begonnen und der jetzt eben mit jener Selbstvernichtung endete, die das bereits zitierte Peel'sche Wort von den entschwundenen Tagen der Ministerprozesse festgestellt hatte: »eine wunderbare Dialektik der Geschichte«, wie neuerdings gesagt worden ist¹⁾.

Robert v. Mohl aber meinte, dass man sich in Baden allmählich diesem parlamentarischen System genähert habe, das ja nach der liberalen Lehre der Zeit mit Notwendigkeit aus dem konstitutionellen sich entwickelte. Eine Ausdehnung der Ministeranklage wäre unter dieser Voraussetzung eher ein Rückschritt als eine Entwicklung des repräsentativen Systemes gewesen; es war aber bezeichnend, dass nicht die Anhänger des Parlamentarismus ihm beistimmten, sondern die prinzipiellen Gegner des Gesetzes. Die politische Absicht war offenkundig, als die Freiherrn v. Rüdiger und v. Göler mit Mohl zusammenstimmten, aber Bluntschli's Meinung siegte

¹⁾ Jellinek, Entwicklung des Ministeriums etc. a. a. O. S. 120.

doch: das parlamentarische System Englands konnte nichts beweisen, weil es in Deutschland nicht vorhanden war und daher die parlamentarischen Mittel im Notfall durch die äussersten Zwangsmittel ersetzt werden mussten.

Diese Änderung in der Kompetenz des Gerichtshofes musste eine Änderung in der Zusammensetzung zur Folge haben. Solange der Gerichtshof über Rechtsfragen zu entscheiden hatte, konnten die Mitglieder der I. Kammer, die in den Gerichtshof einzutreten hatten, durchs Los bestimmt werden. Wenn aber jetzt auch Fragen verhandelt werden konnten, die ausschliesslich politischen Charakter trugen, dann musste der besondere politische Charakter der I. Kammer auch im Gerichte erscheinen. Deshalb wurde nun die I. Kammer als solche zum Gerichtshof bestimmt, und die Zuwahl der Richter aus den Kollegialgerichten sollte dem Verhältnis entsprechend geschehen.

Die II. Kammer trat dieser Änderung bei. Es erhob sich jedoch nochmals eine ernste Schwierigkeit bei der Frage der Suspension der angeklagten Minister. Die II. Kammer hatte sich für eine solche Bestimmung, welche den Minister sofort nach geschehener Anklage eo ipso vom Amte entheben sollte, bereits auf dem vorigen Landtage ausgesprochen — trotz des Widerspruches der Regierung. Jetzt wollte sie abermals eine entsprechende Bestimmung durchsetzen, stiess aber auf den entschiedensten Widerstand der Regierung, die bei häufiger Anwendung dieses Rechtes die Prärogative des Monarchen praktisch ausser Wirksamkeit gesetzt sah und daher bereit war, das Gesetz an dieser Bestimmung scheitern zu lassen. Jolly wies auch auf den preussischen Konflikt hin, der die Gemüter in Baden so lange gegen den Verfassungsbruch Bismarcks in Aufregung versetzt und der jetzt eben durch den Erfolg eine politische Rechtfertigung Bismarcks gebracht hatte: das Recht der Suspension hätte dort den Minister Bismarck sicher vor Königgrätz aus dem Sattel gehoben! Jolly blieb fest, dergleichen auch die II. Kammer. Die Entscheidung lag beim anderen Hause, und da man das Gesetz doch im Ernste nicht wegen dieser Frage preisgeben konnte, so wandte sich die I. Kammer schon aus diesem Grunde gegen die vor-

geschlagene Art der Suspension. Als Berichterstatter fand Bluntschli aber auch sachliche Einwände gegen diese Art der Suspension¹⁾. Er befürchtete eine Steigerung der politischen Leidenschaften — kannten doch die politisch klugen Engländer und Amerikaner eine solche Bestimmung nicht! —, er befürchtete mit Jolly auch die Möglichkeit einer völligen Lahmlegung der Regierung seitens der Kammer, und er machte neben den politischen auch juristische Bedenken geltend: wie wollte man es rechtfertigen, wenn der Kläger von sich aus dem Beklagten solche Rechtsnachteile zufügen konnte! Das Recht des Gerichtshofes, je nach Lage der Dinge über den Angeklagten eine Suspension vom Amte zu verhängen, blieb dabei eine Sache für sich und gehörte in das Prozedurgesetz. So trat die I. Kammer auf die Seite der Regierung und der II. Kammer blieb nichts übrig, als auf diese Bestimmung zu verzichten. Damit war das Verfassungsgesetz gesichert: am 20. Februar 1868 erfolgte die landesherrliche Sanktionierung²⁾.

Noch blieb das Prozedurgesetz zu erledigen übrig. Die Regierung legte dem folgenden Landtage von 1869/70 einen Entwurf vor, der sich im wesentlichen an jenen von 1866 anschloss, über den damals Prestinari in der II. Kammer den Bericht erstattet hatte und der dann in der I. Kammer unerledigt liegen geblieben war. Auch der danach modifizierte Entwurf von 1867 hatte dann neben dem Verfassungsgesetze auf diesem Landtage nicht mehr erledigt werden können, da das Verfassungsgesetz einige weitere Änderungen in dem Entwurf nötig gemacht hatte, der so erst 1869 an die I. Kammer gelangen konnte³⁾. Eine Verständigung war also nicht schwer, da sich die Vorlage ja auf den früheren Verhandlungen aufbaute. Einige Änderungen, fast nur redaktioneller Art, wurden von Bluntschli, der auch dieses Mal wieder den Bericht erstattete, vorgeschlagen, von der I. Kammer und der Regierung akzeptiert, und das Gesetz wurde dann auch in der II. Kammer unverändert angenommen, wie der Mannheimer demokratische Anwalt v. Feder als

¹⁾ Landtag 1867/68 I. Kammer Beil.-Heft II S. 105/7. — ²⁾ Bad. Regierungsblatt 1868 Nr. XXI S. 345. — ³⁾ Landtag 1869/70 Prot.-Heft 67/72.

Berichterstatter beantragt hatte¹⁾. Die Publizierung erfolgte am 11. Dezember 1869²⁾.

Die beiden Gesetze trugen, wie sie nun rechtskräftig geworden waren, offenkundig das Kennzeichen von Bluntschlis Wirken. Dieser hatte so entschieden in Lehre, Schrift und Parlament für eine rein politische Regelung aller Fragen gearbeitet, er hatte für den Gedanken geworben, dass nach dem englisch-französischen Vorbilde der II. Kammer das ausschliessliche Anklagerecht gebührte und dass dann allerdings die I. Kammer — unter Beitritt einer Anzahl Mitglieder aus dem Richterstande — den Staatsgerichtshof bilden musste; er war es gewesen, der zuerst in der Wissenschaft und dann auch im badischen Gesetze den Gedanken durchsetzte, dass der Gegenstand der Anklage auch auf die Schädigung der Staatswohlfaht durch Missregierung ausgedehnt wurde. In der Tat ist besonders in dieser Bestimmung die geschichtliche Stellung des badischen Verantwortlichkeitsgesetzes festgelegt; sie hat das badische Gesetz in der juristischen Fachliteratur und in der Politik des neuen Reiches berühmt und umkämpft gemacht, da sie in keiner Verfassung eines anderen Bundesstaates wiederkehrte und zudem noch die weitere Wirkung hatte, dass nun in Baden allein die Instruierung des Bundesratsbevollmächtigten zum Gegenstand der rechtlichen Ministerverantwortlichkeit wurde³⁾.

Der geschichtliche Charakter der badischen Anklagesetze liegt in dieser historischen Entwicklung ausgesprochen; eine staatsrechtliche Kommentierung gehört nicht hierher und ist an anderer Stelle geboten worden⁴⁾. Redaktionell schob sich das neue Verfassungsgesetz nun hinter den § 67, der bisher den von der Wirksamkeit der Stände handelnden vierten Abschnitt der Verfassung beendet hatte; es zerfiel als Abteilung IV a in 7 Paragraphen. Die Ministeranklage war nun aus dem § 67 gänzlich ausgeschieden, so dass dieser Paragraph nunmehr nur noch von dem Rechte der Kamern zu Vorstellungen und Beschwerden sprach.

¹⁾ Ebenda I. K. Beil.-Heft S. 129/31; Prot.-Heft S. 37; II. K. Beil.-Heft 6 S. 133/38; Prot.-Heft S. 79/80. — ²⁾ Gesetz- u. Verordnungsblatt für das Grosshztg. Baden 1869 S. 542. — ³⁾ Vgl. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches a. a. O. Bd. I S. 95. — ⁴⁾ Glockner, Bad. Verfassungsrecht 1905 S. 155/64.

Die Verfassung, die bisher in § 67 auf ein besonderes Gesetz über die Fälle der Anklage, die Grade der Ahndung, die urteilende Behörde und die Prozedur verwiesen hatte, besass jetzt diese Ergänzung, und diese wies ihrerseits auf ein »gemeines Gesetz«, welches das Nähere über die »Bildung des Staatsgerichtshofes, sowie das Verfahren bei demselben« regeln sollte. Diese Vollzugsbestimmungen, die in dem Gesetz von 1869 also ausdrücklich als »gemeines Gesetz« erlassen waren, handelten in drei Abschnitten von der Vorbereitung der Anklage, von der Bildung des Staatsgerichtshofes und von dem Verfahren¹⁾. Die Artikel der Verfassung haben alsdann seit ihrer Erlassung im Jahre 1868 keine Änderung mehr erfahren, während in dem Vollzugsgesetz später einige, durch die Reichsgesetzgebung notwendig gewordene, sachlich im allgemeinen belanglose Änderungen erfolgten²⁾. Und die Tatsache, dass die Männer der 60 er Jahre so konsequent den staatsrechtlichen und politischen Charakter der Ministerverantwortlichkeit in ihrem Gesetze zum Ausdruck gebracht hatten, wurde dabei nachträglich und in einem Zusammenhang wertvoll, an den man bei der Schöpfung des Gesetzes noch nicht hatte denken können. Denn nach der Begründung des Reiches und als die Reichsjustizgesetzgebung mit dem 1. Oktober 1879 in Kraft getreten war, konnte die Realisierung der Ministerverantwortlichkeit in jenen Bundesstaaten, in denen sie einen strafrechtlichen Charakter trug, mit Erfolg bestritten werden, weil die Reichsjustizgesetze eine solche Sondergerichtsbarkeit nicht mehr zuließen³⁾. Die in der juristischen Literatur bis zum Ende des alten Reiches vielumstrittene Frage nach dem Einfluss der Reichsjustizgesetzgebung auf die einzelstaatliche Ministerverantwortlichkeit berührte daher Baden nicht.

Zur Anwendung ist das Gesetz nie gekommen. Mit Recht hatten alle Sprecher des Landtages seit einem halben

¹⁾ Ebda S. 302/309. — ²⁾ Gesetz vom 3. März 1879, Gesetz- und Verordnungsblatt f. d. Grosshzgt. Baden 1879 S. 91; vgl. auch R. Passow, Zeitschr. f. d. gesamte Staatsrecht 1903 S. 237 ff. Das Gesetz vom 11. Dezember 1869 in der Fassung v. 3. Mai 1879 abgedr. bei Fr. Wielandt, Neues bad. Bürgerbuch 9. Aufl. 1911. Bd. I S. 95 ff. — ³⁾ R. Passow, Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland. 1904. S. 30/38; Pistorius, Staatsgerichtshöfe und Ministerverantwortlichkeit a. a. O. S. 143 ff.; 158.

Jahrhundert immer wieder erklärt, dass der Wert eines solchen Gesetzes und sein Zweck von ausschliesslich prohibitivem Charakter war und dass allein schon die Existenz eines solchen Gesetzes eine Sicherheit gegen die Notwendigkeit seiner Anwendung bot. Dazu kommt, dass die durch die Begründung des Reiches verringerte Bedeutung des Bundesstaates und seiner Minister die eigentlich grossen politischen Reibungsmöglichkeiten ausschaltete. Es ist darum in solchem Zusammenhang auch gesagt worden, dass die badische Regierung den fünfzigjährigen Kampf um die Ministerverantwortlichkeit und um das Verfassungsversprechen erst in dem Augenblick beendete, als mit dem Erlöschen der Staatssouveränität der Wert dieser Verantwortlichkeit sich verringerte¹⁾. Als Feststellung des Zeitpunktes und der politischen Situation, die der Verfassungsverheissung ihre Erfüllung gebracht haben, ist solche Betrachtung wesentlich, und dies um so mehr, als dann das Reich in seiner Verfassung — ebenso wie einst die badische Verfassung — die Ministerverantwortlichkeit theoretisch anerkannte, aber zu Bestimmungen über die praktische Ausführung es nie gebracht hat. Den badischen Staatsmännern und Politikern aber, die nach den fünfzig Jahren vielfacher Irrungen, Wandlungen und Versuche schliesslich zur Einlösung des Versprechens gelangten, wird eine rückblickende Betrachtung immer zugestehen müssen, dass letzten Endes doch die Werbekraft ihrer Ideen und die Stärke ihres politischen Willens die schliessliche Entscheidung brachten. Die Gestaltung, die sie dem Gesetze gaben, zeigt immer wieder, wie sehr sie über den engeren Rahmen der damals herrschenden Auffassungen hinausgingen: hat doch das badische Gesetz gerade durch die weitgehende und — wie man gesagt hat — »gefährlich dehnbare« Bestimmung, die eine Anklage wegen schwerer Gefährdung der Sicherheit oder der Wohlfahrt des Staates gestattet, die Verfassungen der andern Gliedstaaten weit hinter sich gelassen. Es lebt in dieser Gesetzgebung ein Geist der konstitutionellen Erfüllung.

¹⁾ Ludwig Frank a. a. O. S. 209.



Badischer Landtag