

wandlungen im einzelnen nachzugehen und so manche Anläufe dazu wohl auch schon gemacht worden sind¹⁾. 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 bieten²⁾; aber im wesentlichen galt doch für die absolute Monarchie jener Grundsatz, den Bismarck einmal gekennzeichnet hat, wenn

¹⁾ 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. — ²⁾ Pistorius, Die Ministerverantwortlichkeit in Württemberg und der württembergische Staatsgerichtshof in geschichtlichem Rückblick; Württg. 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 habe¹⁾. 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 ein²⁾. 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

¹⁾ Bismarck, Gedanken u. Erinnerungen. Volksausg. I, 306/7. — ²⁾ 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 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

L. Frank, D. Recht der Ministerverantwortlichkeit in Baden. Sozial-Monatshefte 1904, S. 204/104.

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 gedrucktes Material zu dieser Frage aus den Beständen des Karlsruher Generallandesarchivs, aus den Nachlasspapieren Liebensteins, Bittersdorffs, aus denen des Nebenius und Jollys herangezogen werden konnten¹⁾.

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 Grundsätze²⁾ 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-

¹⁾ 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 gütig erwirkt. — ²⁾ Joh. Ludw. Klüber, Öffentliches Recht des Deutschen Bundes. Frkf. 1817, S. 355/6.

schläge in der II. Kammer hervorbrachte, konnte gerade diese Verfassungslücke nicht geduldig hinnehmen, und so wurde schon in einer der ersten Sitzungen die Regierung an die baldige Vorlage des in Aussicht gestellten Gesetzes erinnert¹⁾. Die Regierung versprach auch — und später noch öfters — die beschleunigte Ausarbeitung des Gesetzesentwurfes²⁾; da jedoch der Landtag von 1819 bald ein jähes Ende fand und im Streite um das Adelsedikikt vertagt wurde, so konnte den Ständen erst nach ihrem Wiederausammentritt die Vorlage gemacht werden. Diese neue Tagung vom Jahre 1820 wurde alsdann zu einem sehr wesentlichen Teile von diesen Verhandlungen über die Ministerverantwortlichkeit ausgefüllt³⁾.

Der Regierungsentwurf war eine Arbeit des Geheimen Referendär Reinhard, der schon in der Entstehungszeit der badischen Verfassung für eine möglichst enge Umgrenzung der landständischen Funktionen gewirkt hatte und deshalb unter die Verfeimten des Wartburgfestes geraten war⁴⁾. Sein Entwurf über die Ministerverantwortlichkeit zeigte denn auch die alte Ängstlichkeit dem konstitutionellen Systeme gegenüber. Er setzte fest, dass die Anklage zugleich gegen alle ordentlichen und ausserordentlichen Mitglieder des Staatsministeriums zu richten, dass sie von den Kammern zu erheben und in jeder derselben durch einen besonderen Ausschuss zu prüfen sei. Die durch beide Kammern beschlossene Anklage sollte dann dem Grossherzog vorgelegt und dabei von ihm entschieden werden, ob sie als unerheblich für entkräftet anzusehen sei. Im Falle der Bejahung dieser Frage sollte die Anklage an die Landstände zurückgehen, und nur wenn in jeder der beiden Kammern zwei Drittel Stimmen auf ihr beharrten, sollte sie an den obersten Gerichtshof gebracht werden, wo sich alsdann im Falle der Berufung durch Zuweisung an einen anderen Senat noch eine zweite Instanz bilden konnte⁵⁾.

¹⁾ Motion Deimling; Landtag 1819 II. K., Prot.-Heft I S. 98 u. 109. Vhdlg. v. 30. 4. 1819. — ²⁾ Ebenda VII 37. — ³⁾ Überblick bei Pistorius, Staatsgerichtshöfe u. Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht. Tübingen 1891 S. 39/45. — ⁴⁾ H. Meerwarth, D. öffentl. Meinung in Baden nach den Befreiungskriegen Hdbg. 1908 S. 8 ff. — ⁵⁾ Landtag 1820 I. K., Prot.-Heft I 76/82 (Sitzung v. 8. 7. 1820); III 487/691 (Vhdlg. v.

Über diesen Entwurf hat später Ludwig Häusser, als er nach über vierzig Jahren als Abgeordneter der zweiten Kammer die noch immer nicht erfüllte Verheissung der Ministerverantwortlichkeit wieder aufgriff, das Urteil gefällt, dass er nur sehr unvollkommen das Verfassungsversprechen erfüllt habe und namentlich die beiden wichtigsten Fragen — die über das Gericht und das Verfahren — nur in den flüchtigsten Umrissen skizzierte. Und ausserdem — so geht Häussers Urteil weiter — »charakterisierte sich der Entwurf durch einen unverkennbaren Zug von Ängstlichkeit und Umschränkung; man darf wohl sagen, dass die in der Verfassung zugesagten Rechte darin aufs knappste gedeutet und an Bedingungen geknüpft sind, welche nicht unwesentliche Teile des zugesagten Rechtes mehr oder weniger in Frage stellen«¹⁾.

Auch die I. Kammer, an die der Entwurf zuerst gelangt war, verkannte dies damals nicht; und schon ihre mit den vorbereitenden Arbeiten betraute Kommission, in der Rotteck und Wessenberg zusammenarbeiteten und für die der Freiherr v. Zyllenhardt den Bericht erstattete, war eifrig bemüht, den Entwurf in freisinnig-konstitutionellem Sinne zu erweitern — im Geiste der zeitgenössischen Theoretiker, die über Ministerverantwortlichkeit geschrieben²⁾. Aber gleich jetzt zeigte es sich, wie man von dem Probleme der Verantwortlichkeit, selbst wider Willen, in die innersten Fragen des Repräsentativsystems hineingeführt wurde und wie hier alles von den besonderen Formen der Verwaltung und von der ganzen Organisation der Staatsbehörden abhing. Es musste von vornherein zweifelhaft erscheinen, ob der Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit bei einer kollegialischen Geschäftsbehandlung überhaupt in Anwendung gebracht werden konnte; denn nur ein Minister, der unabhängig und rein bürokratisch seine Entschlüsse fasste und durchführte, konnte eine solche Verantwortung übernehmen, nicht aber

19. 8. 1820; II. K., Prot.-Heft VIII 135/8 (Vhdlg. v. 26. 8. 1820); IX 75/134 (Vhdlg. v. 31. 8. u. 1. 9. 1820).

²⁾ Landtag 1861/63 II. K., Beil.-Heft IV S. 959. — ³⁾ Zusammengestellt bei Joh. Ludw. Klüber, Öffentl. Recht des deutschen Bundes 4. Aufl. Frkf. 1840 S. 535/36.

ein Minister, der an Kollegialbeschlüsse gebunden und eigentlich nur praeses collegii war. Und andererseits musste es zunächst als eine grosse Erschwerung, wenn nicht völlige Lähmung des Anklagerechtes der Kammern erscheinen, wenn ihnen gegenüber immer nur ein ganzes Kollegium und nicht einzelne Individuen verantwortlich waren. Nun bestand aber in Baden in dieser Hinsicht im wesentlichen immer noch die Reitzensteinsche Organisation von 1809 fort, welche — in eigentümlicher Mischung von altmarkgräflichen und bonapartistischen Anschauungen — die Einzelminister an die Beschlüsse ihrer Kollegien band und dadurch naturgemäss auch ihre Stellungnahme als Mitglieder des Staatsministeriums fesselte¹⁾. Wie bei solcher Geschäftsverfassung die konstitutionelle Verantwortlichkeit verwirklicht werden könne, war nicht leicht zu erfinden. Man erkennt hier in der Tat an einem besonderen Einzelfalle den inneren Widerspruch, der die Frühzeit des konstitutionellen Lebens in Baden beherrschte — jenen Widerspruch zwischen der repräsentativen Verfassung und einer auf ganz anderen Voraussetzungen beruhenden, teilweise noch aus der Blütezeit des napoleonischen Verwaltungssystems stammenden Behördenorganisation²⁾. Die Frage, wie diese Organisation, soweit sie die oberste Spitze des Staates betraf, mit dem verfassungsmässigen Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit zu vereinbaren sei, erhob dann auch sofort der Zyllenhardtsche Bericht.

Zyllenhardt, der Deputierte des unterländischen Adels, war wie Rotteck und Wessenberg schon in den Vorbereitungs Jahren der Verfassung für die Verwirklichung des konstitutionellen Lebens tätig gewesen, und in diesem Sinne brachte er jetzt die Frage nach der richtigen Ministerialorganisation zur Sprache. Ihm trat der Freiherr von Türkheim zur Seite, ein Mann aus mediatisiertem Hause, der gerade in diesen Tagen sich nach oben wie nach unten als

¹⁾ Organisationsedikt v. 26. Nov. 1809 Beil. Lit. F. Reg. Bl. v. 1809 Nr. 52; vgl. E. Walz, D. rechtl. Stellung des Staatsministeriums im Grossherzogtum Baden, in Festgabe für Laband, Tübingen 1908 Bd. I S. 296 u. 315; ferner W. Andreas, Gesch. der badischen Verwaltungsorganisation und Verfassung, Leipzig 1912, Bd. I S. 263/4, 266. — ²⁾ Ludw. Häusser, Denkwürdigkeiten z. Gesch. d. bad. Revolution, Heidelberg 1851, S. 115/17.

ein unabhängiger Charakter bewies und schon recht bald das ihm für diesen Landtag übertragene Amt eines Regierungskommissars niederlegte¹⁾. Türkheim forderte die Aufnahme der Bestimmung, dass jede Regierungsverfügung die Unterschrift eines einzigen, dafür verantwortlichen Staatsdieners tragen müsse, und er legte dar, wie eine wirkliche und gerechte Verantwortlichkeit in der grossen Politik nur durch den Einzelnen, nie durch ein ganzes Kollegium mit Majoritätsabstimmung übernommen werden konnte. Das war ein politischer Gedanke, der später ja in der besonderen Prägung Bismarcks geläufig geworden ist²⁾; und er führte in Türkheims Sinne ganz naturgemäss zu dem heiklen Gegenstande der so gefürchteten Kabinettsregierung, deren Wesen und Wirken gerade Baden in den unmittelbar vorausgegangenen Jahren unter Karl Friedrichs Enkel besonders genau kennen gelernt hatte³⁾. Türkheim fand auch vielseitige Zustimmung, denn man konnte sich auf das ungeschriebene konstitutionelle Staatsrecht berufen, wie es aus der Praxis des englischen Verfassungslebens und aus den Gesetzeswerken der grossen französischen Revolution überliefert war. Als notwendige Folge der Ministerverantwortlichkeit hatte ja bereits die erste französische Revolutionsverfassung königliche Verordnungen, die ohne Kontrasignatur erlassen waren, für unvollziehbar erklärt⁴⁾, und die Konsularverfassung von 1799 hatte ausdrücklich die Unterschrift des Ministers gefordert⁵⁾. Aus diesen Vorbildern hatte dann die konstitutionelle Theorie Benjamin Constants die Lehre von der Kontrasignatur als einem notwendigen Korrelat der Ministerverantwortlichkeit geschöpft und die Gültigkeit des Gesetzes wie die Verantwortlichkeit des Ministers an die Gegenzeichnung oder die Unterschrift gebunden. Aber die Chartre von 1814 hatte dann doch die Gegenzeichnung mit Stillschweigen über-

¹⁾ Bad. Biogr. II 367. — ²⁾ Bismarck, Ged. u. Erinnerungen. V. A. I 307. — ³⁾ E. Walz, D. rechtl. Stellung etc. a. a. O. S. 297/299 u. W. Andreas a. a. O. S. 331 ff. u. 388 ff. — ⁴⁾ Verf. v. 3. Sept. 1791 titr. III, chap. II sect. IV, art. 4; F. A. Hélie, Les constitutions de la France. Paris 1879, p. 281; vgl. auch A. Samuely, D. Prinzip d. Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie. Bln. 1869, S. 56/57. — ⁵⁾ Verf. v. 1799 S. VI. Hélie a. a. O. p. 583.

gangen, obwohl sie die ministerielle Verantwortlichkeit ausdrücklich proklamierte¹⁾; und die badische Verfassung war ihren Vorbildern auch hierin gefolgt: sie bestimmte nichts über die Unterschrift und ihre Notwendigkeit. Es steht dahin, warum die Charte kein Kontrasignaturgebot erliess: Literatur und Praxis von Frankreich hielten sich jedenfalls an das unausgesprochene Gebot, und deshalb hat übrigens auch nach der Julirevolution die revidierte Charte von 1830 abermals keine Bestimmung über die Gegenzeichnung zu erlassen brauchen²⁾. Den Anhängern der konstitutionellen Theorie stand es daher unzweifelhaft fest, dass in dem badischen Ausführungsgesetze die Notwendigkeit der Unterschrift vorausgesetzt oder ausgesprochen werden musste — als eine schon implicite in der Verfassung enthaltene Bestimmung. Und in diesem Sinne sprach sich in der I. Kammer neben Türkheim auch der Heidelberger Staatsrechtslehrer Zachariae aus, der sich gerade in dieser Zeit auch wissenschaftlich mit diesen Problemen der Verantwortlichkeit beschäftigte³⁾.

Die Regierung jedoch lehnte das unbedingte Kontrasignaturerfordernis entschieden ab. Nach ihrer Anschauung widersprach es dem »monarchischen Prinzip«, dass von dem Regenten ohne die Gegenzeichnung grundsätzlich überhaupt keine Befehle ausgehen könnten, und sie war entschlossen, schon in der I. Kammer an dieser Frage das ganze Gesetz scheitern zu lassen. Es ist offenkundig, dass hier das Schlagwort der Zeit, dem soeben Friedrich Gentz in seiner vielumstrittenen Denkschrift von 1819 die folgenreiche Wendung gegen das konstitutionelle System gegeben hatte, nun auch den letzten und entscheidenden Grundgedanken des modernen Verfassungslebens angriff⁴⁾. Die Mitwirkung des verantwortlichen Ministers als notwendige Voraussetzung jeder Regierungshandlung — dieser Grundsatz war in Westeuropa als der Eckstein des ganzen modernen Staatsgebäudes gewonnen worden; wenn man in ihm eine Konzession an den Gedanken

¹⁾ Charte v. 4. Juni 1814 Art. 55 u. 56; Hélie p. 889. — ²⁾ H. v. Frisch a. a. O. S. 20. — ³⁾ Karl Salomo Zachariae, Vierzig Bücher vom Staate. Stuttg. 1820, Bd. II S. 78, 294/6. — ⁴⁾ O. Hintze, D. monarchische Prinzip u. die konstitutionelle Verfassung. Preuss. Jahrb. 144 (1911) S. 389.

der Volkssouveränität erkennen wollte und eine Vernichtung der Selbständigkeit, die der Krone als der Quelle des Staatswillens zukam, dann war damit freilich ein Motiv angeschlagen, das durch die politische und staatsrechtliche Literatur des Jahrhunderts ohne Unterbrechung sich hindurchziehen wird¹⁾. Der Versammlung blieb zunächst nichts übrig, als sich damit zu begnügen, die Notwendigkeit der Unterschrift wenigstens für die auf die Verfassung sich beziehenden Verfügungen zu verlangen und dies in dem ursprünglichen Entwürfe der Regierung einzufügen. Die Regierung lehnte aber auch da noch die Auffassung ab, als könne die Unterschrift eine persönliche Verantwortung in sich schliessen und mehr bedeuten als nur die Bestätigung der Richtigkeit eines Beschlusses. Die Lehre von der beurkundenden Funktion der Unterschrift oder Kontrasignatur gehörte in das Staatsrecht des Absolutismus, und sie wehrte sich jetzt gegen die neue Lehre der frühkonstitutionellen Zeit, wonach die Unterschrift die Verantwortlichkeit begründete²⁾.

So wurde denn im Gesetz von 1820 die obligatorische Kontrasignatur für alle auf die Verfassung sich beziehenden Gegenstände eingeführt, aber die ganze Strenge der neuen Theorie wandte man doch nicht an. Die Gegenzeichnung sollte das sichtbare Zeichen der Verantwortlichkeit sein, während als wesentliches Kriterium für die Begründung der Verantwortlichkeit die Mitwirkung beim Zustandekommen einer Verfügung angesehen werden sollte. Das war immerhin noch etwas anderes, als die konstitutionelle Doktrin lehrte, und jedenfalls hatte die entschiedene Haltung, welche die Regierung in diesen Fragen einnahm, ihren Erfolg. Und auch die weitere Frage, die in diesem Zusammenhang vorgebracht worden war und die sich gegen die kollegialische Einrichtung der obersten Staatsbehörde wandte, wollte die I. Kammer nicht näher mehr verfolgen, und so überliess man es der Geschäfts- und Kanzleiordnung, ob einer oder mehrere Staatsdiener die Unterschrift leisteten.

Gerade über diesen Gegenstand aber konnte die II. Kammer nicht stillschweigend hinweggehen; denn ihr galt die

¹⁾ Vgl. darüber G. Jellinek, Allg. Staatslehre S. 622 ff. — ²⁾ H. v. Frisch a. a. O. S. 31/34. — ³⁾ O. Hintze, D. monarchische Prinzip u. die konstitutionelle Verfassung. Preuss. Jahrb. 144 (1911) S. 389. Zeitschr. f. Gesch. d. Oberrh. N.F. XXXVI. 1.

Sicherung der Verfassung und der verfassungsmässigen Rechte als der eigentliche Zweck ihres Daseins. Wurde aber die bisherige Organisation des Staatsministeriums beibehalten, dann war dem Rechte der Ministeranklage seine eigentliche und scharfe Wirkung genommen. Denn »der Blitz, welcher sich auf eine Mehrheit von Häuptern teilt, verliert seine zerstörende Kraft«, wie Duttlinger erklärte. Dieser Freiburger Rechtslehrer, der schon damals eine Autorität des Staatsrechtes war, kannte die Abhängigkeit des Verfassungslebens von der Praxis der Administration sehr wohl: weil die Verfassung das Recht der Ministeranklage gewährte und zwar in einer Form, die — was wenigstens den konstitutionellen Grundsatz betraf — aus der Charte herübergeholt war¹⁾, deshalb — so folgerte er — entsprach es dem Geiste dieser Verfassung, dass auch die Praktiken der Verwaltung, die für die Charte die Voraussetzung bildeten, übernommen wurden. Nach dem Vorbilde der englischen Entwicklung erforderte sowohl die Einheitlichkeit der Verwaltung wie die konstitutionelle Verantwortlichkeit einen Premierminister, der an das Votum seiner beratenden Unterminister nicht gebunden war. Und der moderne französische Verwaltungstyp, der die gerichtsmässige Organisation der Verwaltung des Ancien Régime abgelöst hatte, bestand ja gerade in einer strikten Durchführung der bureau-mässigen Einrichtung als einer notwendigen staatsrechtlichen Konsequenz des konstitutionellen Systems. Dass dabei geschichtlich gerade in England, dem klassischen Land der Ministerverantwortlichkeit, das Bureau-system in den Ministerien am spätesten aufgetreten ist, und dass es andererseits in Frankreich gerade eine napoleonische und keine konstitutionelle Einrichtung war, sind Feststellungen, die die Rechtsgeschichte später ausdrücklich gemacht hat²⁾. Aber die Frühzeit des Konstitutionalismus zeigte deutlich, wie verfassungsmässige Verantwortlichkeit und bureau-mässige Ministerialorganisation als notwendige Korre-

¹⁾ Charte Art. 55/56; Bad. Verf. § 67. Wortlaut in Parallele bei Goldschmit, Gesch. d. bad. Verfassungsurkunde, 1918 S. 41 u. Anm. 65. — ²⁾ Jellinek, Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie, Ausgew. Schriften u. Reden. Bd. II. S. 94 ff.

late begriffen und festgestellt wurden. Duttlinger forderte deshalb, dass die Organisation der obersten Staatsbehörde, von der die Wirksamkeit der Verfassung so ganz und gar abhing, durch ein konstitutionelles Gesetz ausdrücklich festgestellt und dadurch der Willkür der Vollziehungsgewalten entzogen wurde: die Entscheidung, ob Beschlüsse des Staatsministeriums kollegialisch oder bureaukratisch zustande kommen, dürfe künftig nicht mehr organischen Anordnungen der Exekutive überlassen bleiben.

Es gab freilich auch Anhänger der kollegialischen Ordnung, die — wie der protestantische Dekan Fecht, eine charaktervolle Gestalt unter den Führern der ersten Landtage¹⁾ — die Kollegialität für eine Eigentümlichkeit gerade der deutschen Geschäftsverfassung hielten²⁾, dabei jedoch nicht klar darüber sich waren, wie hier zunächst nicht von dem Verhältnis des Chefs zu seinen ihm untergeordneten Räten die Rede war, sondern von der obersten Instanz der Staatsverwaltung, also von den Mitgliedern des Staatsministeriums. Denn wenn auch das Staatsministerium, wie es nach den zahlreichen Experimenten der Vorbereitungszeit schliesslich im Juli 1817 organisiert worden war, durchaus nicht eigentlich als eine den Einzelministerien vorgesetzte, besondere Instanz zu gelten hatte, so war doch dann nachher durch die Verfassung seine Existenz und seine kollegiale Organisation zu gesetzlicher Anerkennung gelangt³⁾. Nur auf die Mitglieder dieser obersten Staatsbehörde, die kollegialisch alle Erlasse zeichneten und unter denen sich die als Staatsminister bezeichneten Vorstände der Einzelministerien befanden, bezog sich der Gesetzentwurf, der sich ausdrücklich als ein Ausführungsgesetz der Verfassungsurkunde bezeichnete und deshalb in seiner Einleitung eine Erläuterung des in der Verfassungsurkunde verwendeten Begriffes der »obersten Staatsbehörde« gab, der in der Verfassung pluralisch gebraucht war, nun aber singularisch angewendet wurde. Zu den Mitgliedern der »obersten Staatsbehörde« wurden jetzt alle Beamte gezählt, die »keiner

¹⁾ Bad. Biogr. I 234. — ²⁾ Wissenschaftlich nachher bekanntlich besonders vertreten durch Taine, Origines de la France contemporaine 7. éd. 1887 III 1, 148 u. pass. — ³⁾ E. Walz, D. rechtl. Stellung etc. n. a. O. S. 301/2.

vorgesetzten Behörde untergeordnet« waren, und »dermal« sollten als solche Mitglieder der obersten Staatsbehörde die ordentlichen und ausserordentlichen Mitglieder des Staatsministeriums anzusehen sein.

Es war also klar, wen allein die parlamentarische Verantwortlichkeit und Anklage treffen sollte, und dass deshalb die Frage der kollegialen oder bureau-mässigen Einrichtung zunächst nur für die »oberste Staatsbehörde« wesentlich war: hier zunächst wünschte die Kammer die Einzelunterschrift des im besonderen Falle verantwortlichen Mitgliedes und Ministers. Die dem Staatsministerium oder den Einzelministern unterstehenden Beamten brauchte man dagegen nicht in das Anklagegesetz einzubeziehen; denn sie waren bei Verfassungsverletzung jederzeit durch ihre Dienstvorgesetzten zu befragen, und wenn diese eine Ahndung verweigerten, traf sie die volle Verantwortung für das von ihnen gedeckte Vergehen, und die Anklage durch die Stände konnte eintreten. Aus diesem Gedankengange heraus hatte die Regierung ihren Entwurf gestaltet, und sie fand hierin auch die volle Zustimmung aller Juristen in beiden Kammern. Aber das Misstrauen gegen alle Beamtenwillkür war in diesem eben erst dem Absolutismus entwachsenden Geschlechte allzu gross, als dass es die logische Richtigkeit solcher Deduktionen sofort eingesehen hätte. Der Heidelberger Buchhändler Winter, der die Eigenmächtigkeiten und die Schikanen der Bureaucratie gerade eben erst am eigenen Leibe verspürt hatte und deshalb die Hilfe des Landtags hatte in Anspruch nehmen müssen¹⁾, machte sich zum Interpreten solcher Stimmungen und wünschte ein Anklagerecht der Kammern gegen alle Staatsdiener; denn alle waren ja in Art. 7 der Verfassung für verantwortlich erklärt. Winter glaubte, auf diese Weise auch eine grössere Unabhängigkeit der unteren Verwaltungsbeamten ihrer Oberbehörde gegenüber zu erreichen; denn wenn die Beamten den Ständen nicht unmittelbar haftbar waren, sondern die Befehle der Minister bedingungslos befolgen mussten, dann, so meinte Winter, hob dies die verfassungsmässige Freiheit

¹⁾ Leonh. Müller, Bad. Landtagsgeschichte. Bln. 1901, Bd. II S. 28 ff.

schon bei ihrem Ursprünge auf. Die Staatsdiener wurden alsdann, wie Fecht erklärte, zu blinden Werkzeugen ihrer Oberen herabgewürdigt.

Es muss dahingestellt sein bleiben, wie weit in der II. Kammer bei dieser Forderung einer alle Beamten treffenden parlamentarischen Verantwortlichkeit auch altständische Vorstellungen mitgespielt haben, wie es zur gleichen Zeit in Württemberg bei Absteckung der Kompetenz des für alle Beamten zuständigen Staatsgerichtshofes der Fall gewesen sein mag¹⁾; und es muss auch offen bleiben, wieweit die englische Idee einer auf alle Beamten sich erstreckenden politischen Verantwortlichkeit hier mitgewirkt hatte. Das kontinentale Staatsrecht war jedenfalls längst darüber hinausgeschritten²⁾; es hatte die besondere staatsrechtliche Form der Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlamente auf die Minister beschränkt und daraus — wie auch Zachariae es damals in seinen staatsrechtlichen Schriften tat — den notwendigen Schluss für die autoritative Stellung des Ministers seinen Beamten gegenüber gezogen³⁾.

Von allen Abgeordneten der II. Kammer überblickte Ludwig von Liebenstein diese Zusammenhänge am klarsten. Als gelehriger Schüler Benjamin Constants und auch in offenkundiger Anknüpfung an ein berühmtes napoleonisches Gesetz⁴⁾, sah er gerade in der grösseren Abhängigkeit der niederen Verwaltungsstellen eine wesentliche Eigentümlichkeit und notwendige Folge des Repräsentativsystems. Er betonte Winter und Fecht gegenüber den grundsätzlichen Unterschied zwischen den Justizbeamten, die im Umkreise ihrer Kompetenz von jeder anderen Gewalt unabhängig sein müssen, und den Verwaltungsbeamten, die ihrem Wesen

¹⁾ Rob. Mohl, Württemb. Staatsrecht. Bd. I S. 634 ff. — ²⁾ H. v. Frisch a. a. O. S. 55 ff. — ³⁾ Zachariae, Vierzig Bücher etc. a. a. O. Bd. II S. 342: die konstitutionelle Monarchie — wo die Regierung ohnehin in ihrem Gange gehemmt sei — verlange die bürokratische Ordnung, im Absolutismus dagegen sind gesamtstaatliche Verwaltungsbehörden ein Damm gegen die Launen oder Machtprüche des Herrschers. Die deutschen Kammern und Regierungen waren nicht selten wahre Vertreter der Volksrechte. — ⁴⁾ Gesetz v. 28. pluviose VIII (17. 2. 1800) sur la division du territoire et sur l'administration; vgl. E. v. Maier, Französische Einflüsse auf die Staats- u. Rechtsentwicklung Preussens. 1907 I 194/5.

nach lediglich ausübende Organe eines höheren Willens sein könnten, wofern man nicht die staatliche Ordnung der Auflösung preisgeben wolle. Und diese Abhängigkeit musste nach der konstitutionellen Lehre um so grösser und notwendiger werden, je vollkommener die Verfassung und je strenger die Ministerverantwortlichkeit ausgebildet war; denn nur ein Minister, der mit Sicherheit auf die pünktliche Vollziehung seiner Anordnungen rechnen durfte, konnte eine solche Verantwortung den Ständen gegenüber auf sich nehmen.

Es blieb also dabei, dass nur die Minister der Anklagebefugnis der Kammern unterstehen sollten und nur bei tatsächlicher Verletzung der Verfassung. Der Versuch der Verletzung, dem ein Erfolg versagt war, wurde nicht einbezogen, wohl aber setzte schon die Kommission der I. Kammer durch, dass jede wirklich eingetretene Schuld, auch wenn der dolus nicht erwiesen war, unter Strafe gestellt wurde. Zachariae allerdings, der — persönlich eine rechte Proteusnatur — dem konstitutionellen System im allgemeinen wenig hold war und in dessen Anträgen politische Absicht und die gelehrten Ergebnisse seiner Studien eigentümlich sich mischten, wünschte eine genaue Aufzählung der einzelnen, der Anklage unterliegenden Handlungen¹⁾. Er hoffte, durch eine derartige Spezialisierung zugleich eine Beschränkung des Anklagerechtes auf solche Handlungen, die nur vorsätzlich begangen werden konnten, zu erreichen. Dabei berief er sich besonders auf das Vorbild der Chartre, die ausdrücklich nur Hochverrat und Bestechlichkeit nannte, also nur Verbrechen, die ihrem Wesen nach vorsätzliche Handlungen sind²⁾. Dass Zachariae ein

¹⁾ Über K. S. Zachariae vgl. Jellinek, in »Heidelberger Professoren aus dem 19. Jahrhundert«, Heidelberg 1903, Bd. I S. 262. 269. Dazu jetzt noch Landsberg, Gesch. d. deutschen Rechtswissenschaft. München 1910, Bd. III 2 S. 100 ff. Besonders schonungslos von seinem Standpunkte aus das Urteil v. R. Mohl, Gesch. u. Lit. d. Staatswissenschaften. Erlangen 1856, Bd. II S. 512 ff. Unausgiebig ist Zachariaes »Biogr. u. juristischer Nachlass«. Stuttgart. 1843. — ²⁾ Chartre Art. 56: »Ils ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de concussion. Des lois particulières spécifieront cette nature des délits et en détermineront la poursuite.« Hélie a. a. O. p. 889; dazu bad. Verf. § 67.

möglichst mildes Verantwortlichkeitsgesetz erstrebte, zeigen seine dogmatischen Werke aus dieser Zeit³⁾; er blieb aber ziemlich einsam. Die Kammern billigten die Bestrafung auch der blossen Schuld und liessen sich daher auch auf eine Spezialisierung nicht ein — wesentlich wieder im Hinblick auf die englische Praxis⁴⁾.

In allem zeigte sich eben, dass schon Kommission und Plenum der I. Kammer gewillt waren, die Regierungsvorlage in konstitutionellem Sinne umzugestalten, sodass auch die II. Kammer die »tief und gründlich gehende« Bericht-erstattung des anderen Hauses zu rühmen wusste. Und diese seltene Einmütigkeit der beiden Kammern wurde auch dadurch nicht getrübt, dass die II. Kammer vielleicht schwerer als die erste auf solche Wünsche verzichtete, die Zyllenhardts grundlegende Umgestaltung des Regierungsentwurfes nicht berücksichtigt hatte.

Nur Duttlinger hielt die Nachteile auch des von der I. Kammer abgeänderten Entwurfes für schwerwiegender als seine Vorteile, und in einer grossen Rede, die von der Klarheit und Schärfe seiner zergliedernden Betrachtungsweise zeugt, hat er seine Ablehnung der ganzen Vorlage eingehend begründet⁵⁾. Immer wieder kam er darauf zurück, dass dieser Entwurf nicht nur nichts Neues gewähre, sondern noch wesentliche Teile von dem nehme, was durch die Verfassungsurkunde selbst schon gegeben sei. Denn die Verfassung hatte den Kammern ein unbeschränktes Anklagerecht eingeräumt, der Entwurf aber unterwarf nur die Tatsache der Verfassungsverletzung einer Anklage durch das Parlament und überwies damit verbundene gemeine Verbrechen zur Verfolgung den ordentlichen Gerichten; deshalb konnte der Entwurf auch nur die Dienstentsetzung als Höchststrafe. Duttlinger aber sah hierdurch in der Praxis des Staatslebens die besonderen Garantien, die man mit diesem Anklagerecht zu erreichen hoffte, gerade in den wichtigsten und notwendigsten Fällen illusorisch werden. Er war daher bereit, schon um dieser Bestimmung willen

³⁾ Zachariae, Vierzig Bücher etc. Bd. II S. 294. — ⁴⁾ H. v. Frisch a. a. O. S. 225 ff. — ⁵⁾ Landtag 1820. II. K. Prot.-Heft IX S. 79 ff.; bes. auch 114/7.

den ganzen Entwurf abzulehnen. Und zu diesem Entschlusse führte ihn auch die andere Einschränkung, die der Entwurf an dem absoluten Anklagerecht der Kammern machte, indem das ganze Verfahren, sowohl die Untersuchung wie das Urteil, dem höchsten Gerichtshof des Landes, dem Oberhofgericht in Mannheim überlassen war. Duttlinger aber wollte nicht zugeben, dass die Kammern von den wesentlichsten Handlungen der Prozedur ausgeschlossen würden und dadurch das Anklagerecht nach seinem Urteil zu einem gewöhnlichen Petitionsrechte herabsank.

Die Übertragung des Verfahrens an den obersten Gerichtshof des Landes entsprach ja allerdings dem Vorgange der Verfassungen von Bayern und Weimar¹⁾, während Württemberg einen eigenen Staatsgerichtshof aus ernannten und gewählten Mitgliedern konstituiert hatte²⁾. In Württemberg mochte auch hierbei die Lösung wieder durch die Erinnerungen an das altständische Anklagerecht nahegelegt sein und sie zeigt jedenfalls deutlich den Kompromiss, den hier die Vorkämpfer des »guten, alten Rechtes« dem modernen Konstitutionalismus abgezwungen hatten³⁾. Überliefertes Recht der grossen Repräsentativstaaten war aber bis jetzt gewesen, dass die Deputiertenkammer anklagte und die Pairskammer richtete. In Baden konnte man diesem westeuropäischen Vorbilde jetzt nicht mehr nachfolgen, weil die Verfassung des Nebenius hier vorgebeugt hatte und zur Ministeranklage beide Kammern berief — in bemerkenswertem Abrücken von der französischen Vorlage⁴⁾. Allzu lebendig aber stand jener Zeit das Bild der englischen, fran-

¹⁾ Bayr. Verf. v. 26. V. 1818. Tit. X § 6; Pöhlitz, D. europ. Verfassungen seit 1789. 2. Aufl. Leipzig 1832, Bd. I S. 146/7. — Grundgesetz über die landständ. VI. des Grossh. Sachsen-Weimar vom 5. V. 1816 § 115; Pöhlitz I 775. — ²⁾ Württbg. Vf. v. 25. IX. 1819 §§ 195—205; Pöhlitz I 456/8. — ³⁾ Pistorius, Ministerverantwortlichkeit in Württemberg etc. a. a. O. S. 87 ff. — ⁴⁾ Bad. Vf. Art. 67: »Sie haben d. Recht, Minister etc. . . . anzuklagen«; Charte Art. 55: »La chambre des députés a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la chambre des pairs, qui seule a celui de les juger«; — vgl. dazu Nordamerikanische Unionsverfassung Art. III 6: Der Senat soll die alleinige Gewalt haben etc.; vgl. v. Holst, Staatsrecht der Ver. Staaten, in Marquardsen, Handbuch d. öffentl. Rechts. 1885, Bd. IV 1, 5 S. 86 f.

zösischen und nordamerikanischen Verfassung vor Augen und allzu nachdrücklich hatten in dieser Hinsicht alle Theoretiker von Montesquieu bis Benjamin Constant gesprochen¹⁾. Kein Wunder darum, dass besonders in der I. Kammer die Bahnen der Theorie gesucht wurden und dass zumal Zachariae zu ihren Gunsten gerne die Verfassung abgeändert hätte²⁾. Die Regierung aber blieb fest und erklärte die Zustimmung, dass nur beide Kammern gemeinsam die Anklage erheben konnten, für eine notwendige Sicherung gegenüber unüberlegten Beschlüssen.

Und auch die entschiedensten Wortführer des konstitutionellen Gedankens lehnten lieber die konstitutionelle Theorie in diesem Falle ab, als dass sie eine Verfassungsänderung zugegeben hätten; sie wollten keinen Präzedenzfall schaffen. Rotteck zumal nahm in der I. Kammer entschlossen Stellung gegen jeden Gedanken einer Verfassungsänderung; obwohl auch er im übrigen mit der Übertragung des Verfahrens an das Oberhofgericht keineswegs einverstanden war. Seiner Denkweise entsprechend suchte er die Ungeeignetheit eines ordentlichen Gerichtshofes nicht nur wie Duttlinger aus den Notwendigkeiten des Verfassungslebens zu entwickeln, sondern er ging auch hier bis auf die letzten philosophischen Voraussetzungen seines Naturrechtes zurück³⁾. Die Gerichte — so führte er in der Kommission und im Plenum aus⁴⁾ — sprechen im Namen der Gesamtheit; im Falle der Ministeranklage aber ist eine Entzweiung im Körper der Gesamtheit, ein Streit zwischen Regierung und Volk entstanden; damit erlischt die Bevollmächtigung der gewöhnlichen Gerichte, die von der vollen Gesamtheit

¹⁾ Montesquieu, Esprit des lois, Livre XI, chap. 6. — Benjamin Constant, Sur la responsabilité des ministres, Paris 1815; wieder in Constant, Cours de politique constitutionnelle ed. Pagès, Bruxelles 1837 p. 184 ff. und desgl. ed. Laboulaye, Paris 1861, Vol. I p. 78 ff. — ²⁾ Zachariae über die Frage der Konstituierung des Gerichtshofes; vgl. auch Zachariae, Vierzig Bücher a. a. O. Bd. II S. 295/96. Einfach die I. Kammer zum Gerichtshof erklären, möchte doch auch er nicht; die Gefahr, dass Minister ohne rechtliches Gehör durch ein Gesetz verurteilt wurden — wofür die englische Geschichte Beispiele kennt — schien dann möglich und erinnerte gar sehr an den Ostrakismos. — ³⁾ Landtag 1820 I. K. Prot.-Heft III 633/9; 673/4. — ⁴⁾ Vgl. auch Rotteck, Nachgelassene Schriften Bd. IV S. 305.

ausgegangen ist. Erforderlich wird also für diesen Fall eine neue Vollmacht, ein eigener Vertrag zwischen den beiden Parteien, um die notwendige besondere Kompetenz zu begründen. Einen bestehenden ordentlichen Gerichtshof damit zu beauftragen, war naheliegend; dies konnte jedoch nach Rotteck nur durch einen Vertrag geschehen, also durch einen Artikel der Verfassung, »die nicht bloß als Gesetz, sondern auch als Vertrag verbindet«. Einfacher und besser aber schien ihm die Konstituierung eines »aus dem Schoße des Staates selbst« hervorgerufenen, unter Mitwirkung der beiden Parteien ernannten Geschworenengerichtes; ein solches Gericht — in notwendiger Verbindung mit einer gesicherten Pressfreiheit — erschien Rotteck als die Verwirklichung des »unbestechlichen Gerichtshofes der öffentlichen Meinung, des wahren Gottesgerichtes der Menschenvernunft«.

Dies war die naturrechtliche Begründung des Staatsgerichtshofes, deren Methode Rousseau alle Ehre gemacht hätte¹⁾. Rotteck fügte ihr noch manche andere Bedenken gegen eine Verwendung des Oberhofgerichtes zur Aburteilung von Ministern an. Er sah darin einen gefährlichen Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung, indem hier der richterlichen Gewalt eine bedenkliche Suprematie über die Exekutive eingeräumt werden sollte; und er sah andererseits darin auch eine Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit, denn das Bewusstsein, bei ihrer Amtsführung diesem Gerichte zu unterstehen, könne die Minister bei der Ernennung der richterlichen Beamten schwerlich verlassen. Auch war ja immerhin der Fall denkbar, dass Mitglieder des Oberhofgerichtes in der Kammer sassen und dadurch Kläger und Richter nicht bedingungslos getrennt waren. Die Persönlichkeit Liebensteins in der II. Kammer, der damals Oberhofgerichtsrat in Mannheim war, legte diese Erwägung noch besonders nahe, und so schlug die Regierung selbst den Ausweg vor, dass solche Kammermitglieder beim Oberhofgerichte durch die dienstältesten Hofgerichtsräte ersetzt werden müssten, wenn eine Ministeranklage dort

¹⁾ A. Fickert, Montesquieus und Rousseaus Einfluss auf den vormärzlichen Liberalismus Badens. (Leipziger Histor. Abhandlungen Bd. 37). Leipzig 1914, S. 48; auch S. 75 f.

angebracht werde. Und nachdem dieser Einwand gefallen war, fanden sich in der I. Kammer nur noch drei Mitglieder, die mit Rotteck zusammen gegen eine Übertragung der Ministerprozesse an den Staatsgerichtshof stimmten. Die Bedenken gegen den Staatsgerichtshof überwogen hier eben doch. Man fand, dass die Tätigkeit einer Spezialkommission immer als gehässig empfunden werde, und man hielt es für unmöglich, dass bei der Zusammensetzung eines von der Regierung und den Parteien gebildeten Gerichtshofes alle Willkür und die Rücksicht auf die besonderen politischen Zwecke ausgeschlossen werden könnten. Vor allem aber — und darin bestand der grundsätzliche Unterschied der Auffassungen — hielt man nur Juristen für befugt und befähigt, über Angeklagte zu urteilen, während die Fürsprecher des Staatsgerichtshofes den politischen Charakter einer Ministeranklage wenigstens herausfühlten und diesen Akt daher auch begrifflich von der Anklage und Aburteilung des bürgerlichen Strafrechtes unterschieden.

In der II. Kammer wurden dann die Bedenken gegen das Hofgericht besonders stark betont. Liebenstein, der hier auch persönlich beteiligt war, hatte zwar eben erst das Hofgericht hinter sich gesehen, als die Regierung ihm bei der Wiedereröffnung der Landtagsverhandlungen den Urlaub verweigert hatte²⁾. Aber gerade deswegen forderte er für künftige Fälle verstärkte Garantien der Unabhängigkeit des Oberhofgerichtes, falls diesem wirklich die Abwicklung der Ministerprozesse übertragen werden sollte und ein eigener Staatsgerichtshof, der auch ihm als die beste Lösung erschien, nicht durchzusetzen war. Er hielt in jedem Falle zum mindesten die Öffentlichkeit des Verfahrens für unentbehrlich und forderte weiterhin statt der alten Gerichtsordnung eine besondere, den Anordnungen der Vollziehungsgewalt entzogenen Organisation des Oberhofgerichtes³⁾. Auch Duttlinger setzte sich für diesen Gedanken ein. Wie ihm jede Ministerverantwortlichkeit wertlos erschien, solange nicht

²⁾ Leonhard Müller a. a. O. II S. 22 ff. — ³⁾ Hofgerichtsordnung von 1752, in der durch Schlosser 1790 und Brauer 1803 modifizierten Gestalt, galt bis 1831; vgl. Paul Lenel, Badens Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung unter Markgraf Carl Friedrich. Karlsruhe 1913. S. 120 ff. 146 ff.

der bürokratische Geschäftsbetrieb der obersten Administrativbehörde durch ein Gesetz festgestellt war, genau ebenso wertlos erschien ihm die ministerielle Verantwortlichkeit auch dann, wenn nicht auch die gleiche konstitutionelle Grundlage für die Unabhängigkeit der obersten Justizstelle geschaffen war. Aber auch hierbei drang er nicht durch, so wenig als er die Einzelunterschrift durchgesetzt hatte. Die Gefahr war gross, dass bei dem vorgerückten Stadium, in welches die Verhandlungen der II. Kammer geraten waren, die Session geschlossen wurde; deshalb zog die Kammer ein unvollkommenes Gesetz einem völligen Scheitern des Entwurfes vor. War doch in der II. Kammer nicht einmal zu einem schriftlichen Kommissionsbericht die nötige Zeit übrig geblieben, sodass von einer eingehenden Diskussion, von Abänderungen und Rückverweisungen an das andere Haus nun gar keine Rede mehr sein konnte. Und so verblieb man beim Oberhofgericht, bei seinem geheimen und schriftlichen Verfahren und seiner ganzen bisherigen Organisation. Durch eine kluge Taktik hatte die Regierung dieses Resultat erzielt: nachdem sie das Budget, die Bewilligung der Steuern und Anlehen sich gesichert hatte, konnte sie den Landtagsabschied ankündigen und unter diesem Druck die Kammern zur Annahme der Vorlage über die Ministerverantwortlichkeit in der Fassung der I. Kammer zwingen. Duttlinger blieb mit wenigen anderen allein in der bedingungslosen Ablehnung.

In vieler Hinsicht jedenfalls bot der Entwurf der I. Kammer, wie er nun auch von der II. Kammer angenommen werden musste, eine Verbesserung gegenüber der Regierungsvorlage, und besonders auch darin, dass er die Möglichkeit einer Revision oder Nichtigkeitsbeschwerde strich. Die Regierung hatte ja ursprünglich eine Revision vorgesehen und wollte zu diesem Zwecke die einzelnen Senate des Oberhofgerichts als verschiedene Instanzen konstituieren. Die I. Kammer aber hielt dafür, dass eine solch wichtige Staatsaffaire nur im Plenum des Gerichtshofes behandelt und entschieden werden dürfe; denn niemals könne ein einzelner Senat für unparteiische und rücksichtslose Entscheidung der Frage, ob ein Minister die Verfassung ver-

letzt habe, die erforderliche Bürgschaft dar bieten. Man gab also die Bildung eines Appellationssenates auf; alsdann aber war eine höhere Gerichtsbehörde, an die Berufung eingelegt werden konnte, nicht mehr vorhanden, und es verblieb nur noch die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand wegen neuer faktischer Umstände, also die Restitution. Die Regierung wünschte nun wenigstens die Revisionsmöglichkeit vor dem gleichen Gerichtshofe, und sie wurde dabei von Türkheim unterstützt, der eine solche Revision durch dasselbe Kollegium für praktisch sehr wohl möglich hielt. Die I. Kammer aber entschied gegen die Berufung.

Im anderen Hause bemühte sich dann Duttlinger um Wiederherstellung des ursprünglichen Vorschlages; denn er glaubte, jene Wohltaten, die eine geheiligte Rechtsanschauung jedem Verurteilten zuerkannte, auch den angeklagten Ministern erhalten zu müssen: seine Berufung auf das bürgerliche Rechtsbewusstsein zeigte, wie er ganz und gar vom kriminellen Standpunkte aus das Recht und den Vorgang der Ministeranklage betrachtete. Da jedoch trat ihm und seinem juristischen Gedankengange Ludwig von Liebenstein entgegen, der die politischen Notwendigkeiten und Zusammenhänge durchschaute und aus der Geschichte der westeuropäischen Freiheit mehr gelernt hatte als nur ihre theoretische Begründung¹⁾. Gross und imposant, so erklärte er, müssen die Formen eines solchen ausserordentlichen Prozesses sein, und niemals darf man die Ministeranklage von dem Standpunkte des bürgerlichen Prozesses aus betrachten! Er sah darin sogar eine ernste Gefahr, denn er wusste davon zu erzählen, wie man eine gewöhnliche Prozeßsache in den »Krümmungen von Instanzen und Rechtsmitteln« herumtreiben konnte, bis man endlich vielleicht nach Monaten und Jahren zur Fällung eines Urteiles gelangte. Er wies auf die gepriesenen Bilder der englischen Geschichte hin — wo es keinen Rekurs und kein Rechtsmittel mehr gibt, wenn die Pairskammer gesprochen hat! Fast feierlich klangen

¹⁾ Vgl. über ihn F. Schnabel, Ludwig von Liebenstein und der politische Geist vom Rheinbund bis zur Restauration. Zs. f. Gesch. d. Oberh. N.F. 30 (1915) S. 1 ff.

seine Worte, und die Kammer erlebte einen ihrer grossen Augenblicke und stimmte ihm jubelnd bei.

Zum Schlusse gelang es auch noch, die Bestimmung aus dem Entwurfe zu entfernen, wonach die Frage der Zulässigkeit der Anklage zuerst dem Landesherrn vorgelegt werden musste, und schliesslich sprach man sich auch noch über das Recht der landesherrlichen Begnadigung aus, das nach der Verfassung dem Fürsten zustand. Der Grossherzog liess aber versichern, dass es nie durch Belassung eines mit Dienstentsetzung bestraften Beamten ausgeübt werden solle. Dann erfolgte auch in der II. Kammer die Annahme der ganzen Vorlage. In drei Sitzungen hatte die Kammer ein Gesetz erledigt, um dessen Grundsätze die französische Deputiertenkammer, begleitet von dem Interesse der deutschen Konstitutionellen¹⁾, schon vier Jahre hindurch kämpfte, ohne dass sie bis jetzt zu einem Abschlusse gekommen war. Vergebens hatte Duttlinger vor solcher beschleunigter Eile gewarnt; die Kammer glaubte — in ähnlicher Lage wie zur gleichen Zeit die hessische²⁾ — das Gesetz noch schnell vor Landtagsschluss unter Dach und Fach bringen zu müssen. Die Regierung aber hatte damit den Zweck ihrer Taktik erreicht: am 1. September war der Regierungsentwurf von der II. Kammer angenommen worden, am 5. erfolgte der feierliche Schluss des Landtages und einen Monat später wurde dem Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit dann schliesslich auch die landesherrliche Sanktion erteilt³⁾.

¹⁾ Allg. Zeitung 1819 Nr. 36, auch Nr. 99. — ²⁾ Vgl. Esselborn, Ministerverantwortlichkeit im Grossherzogtum Hessen 1902, bes. S. 46 ff. —

³⁾ Gesetz v. 5. 10. 1820; Staats- und Regierungsblatt 1820 XV S. 82/4.

Miszellen.

Der Ortsname »Maminchoven in pago Phunzingowe«.
— Im Codex Laureshamensis ist unter Nr. 3513 (11. Nov. 780) die Stiftung eines Walahilo »in pago Phunzingowe in Maminchoven« aufgeführt. In seinen Ergänzungen zu der Abhandlung von H. L. v. Jan »Das Elsass zur Karolingerzeit« glaubt Gustav Bossert¹⁾ in diesem Maminchoven das elsässische Menchhofen bei Buchweiler zu sehen und schreibt darüber: »Die Nummer bildet den Übergang vom Murrgau zum Pfinggau, wo aber Maminchoven m. W. nicht nachzuweisen ist. Phunzingowe wird Lesefehler für Elsezgowew sein.« Bosserts Auffassung ist auch in Kriegers Topographisches Wörterbuch von Baden (1905) übergegangen. (S. 481, Fussnote).

Unter den heute bestehenden Ortschaften des Pfingzgaus lässt allerdings kein Name auf Maminchoven schliessen. Es ist also als ausgegangen zu betrachten. Um ausgestorbene und verschwundene Siedelungen aber feststellen zu können, ist die Beziehung der alten Flurnamen in ihrer zeitlichen, sprachlichen Entwicklung unerlässlich. Dieser Weg führt auch bei dem Orte Maminchoven auf die Spur.

Westlich vom Dorfe Wilferdingen a. d. Pfingz heisst heute ein Gewann, das sich noch in die Markung Darmsbach hinein erstreckt, Mönchshofen. In Berainen von Wilferdingen im Generallandesarchiv Karlsruhe²⁾ lautet diese Flurbezeichnung folgendermassen: Im Jahr 1522: »zu Menckhoffen«; im Jahr 1581: »zu Mennichhofen«; 17. Jahrh.: »in Menighofen« und im Jahr 1700: »zu Mönchshoffen«; späterhin Münchshofen und Mönchshofen.

Ein dem elsässischen Menchhofen entsprechender, fast gleichlautender Ortsname ist also hier im Pfingzgau nachgewiesen, und es dürfte kaum ein Zweifel bestehen, dass in diesem Wilferdinger Gemarkungsteil die bis jetzt noch nicht bestimmte Örtlichkeit des »Maminchoven in pago Phunzingowe« gefunden ist. Dafür spricht auch, dass in der im grossen ganzen nach Gau geordneten Abteilung »Traditiones« des Cod. Laur. unterm Pfingzgau unmittelbar auf die Schenkung in Maminchoven zwei solche in dem benachbarten Dorf Singen und weitere drei in Berghausen a. d. Pfingz folgen. Ein Lese- oder Schreibfehler in der Gaubezeichnung (Phunzingowe = Elsezegowe), wie Bossert vermutet, liegt also nicht vor.

¹⁾ Diese Zs. N.F. VIII, 643. — ²⁾ Berain-Sammlung Nr. 8248, 6582, 9720, 9721.