

erscheine¹⁾ damit kam Holtzmann noch gimpflich davon. Am folgenden Tag gab er der Schrift eine »Vorerinnerung« mit auf den Weg: »Dieser Dialog ist in der Mitte des Jänner geschrieben. Dasselben Umstände, welche seine Bekanntmachung bis jetzt gehindert haben, machen sie nunmehr nothwendig« — d. h. das Publikum sollte sehen, warum es sich bei dem rasch bekannt gewordenen Konflikte handelte — »obgleich der Zweck, zu welchem er geschrieben wurde, in diesem Augenblick schon auf das herrlichste erreicht ist«.

Endlich sei noch darauf hingewiesen, dass Holtzmann mit seiner Verwertung des Demosthenes für die Zeitgeschichte nicht vereinzelt dasteht. So erzählt der Philologe Friedrich Wilhelm Jacobs (1764—1847)²⁾, dass die Zeitumstände nach 1804 ihn zur Übersetzung der philippischen Reden des Demosthenes veranlassten, um nach seinen Kräften »an der Befestigung vaterländischer Gesinnung beizutragen«. Auch Georg Berthold Niebuhrs (1776—1831) Übersetzung der ersten Philippika verdankt »der Ähnlichkeit der damaligen Lage Griechenlands und Philipps wachsender Macht, Tyrannei und Unterdrückung mit der Lage Europas und dem Verfahren Bonapartes« nach der österreichischen Niederlage 1805 ihre Entstehung³⁾. Erst Droysen begründete durch seine Geschichte Alexanders des Grossen (1833) die neue Auffassung, wonach Philipp und Alexander nicht die Zerstörer, sondern die Vollender der griechischen Einheit sind; in der Zeit der Befreiungskriege herrscht durchaus, nicht zum mindesten unter dem Eindruck des eigenen Erlebens, die Beurteilung vor, die auch Holtzmanns Schrift verrät.

¹⁾ Verfügung der Polizeidirektion Karlsruhe; vgl. S. 296 Anm. 3. — ²⁾ Vgl. seine Autobiographie in S. W. F. Hoffmann, Lebensbilder berühmter Humanisten 1837, I. Band, S. 16. — ³⁾ Lebensnachrichten über G. B. Niebuhr, 1838, I. Band, S. 281.

Geschichte der Ministerverantwortlichkeit in Baden.

Von

Franz Schnabel.

(Fortsetzung)

Man weiss, wie die Julirevolution und ihre unmittelbaren Folgen auch für Baden einen allgemeinen Umschwung der politischen Situation hervorbrachten und wie dann der grosse Landtag von 1831 den badischen Kammerliberalismus auf die volle Höhe seiner rednerischen Wirksamkeit und seines moralischen Ansehens führte¹⁾. Auch die Erfüllung der Verfassungsbestimmung über Ministerverantwortlichkeit wurde hier alsbald wieder gefordert. Duttlinger stellte den Antrag, den Grosseherzog um Vorlage eines Gesetzentwurfes über das Anklageverfahren zu bitten, und in einer berühmt gewordenen Rede begründete er seine Motion, auch diesmal wieder auf die Grundlagen der ganzen Frage zurückgreifend²⁾. Denn der Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit, so erklärte er immer wieder, ist der wichtigste des ganzen Verfassungsrechtes, und deshalb muss die Hauptbestimmung, von der alles abhängt, die Festsetzung der Anklagefälle sein! Getreu seinen prinzipiellen Anschauungen, die er früher so temperamentvoll — und manche auch Liebenstein gegen-

¹⁾ Vgl. diese Zeitschrift N.F. XXXVI, 87 und 171. — ²⁾ Rotteck, Gesch. des Landtags v. 1831, Hildburghausen 1833; Treitschke IV 224/5; 228/38. — ³⁾ Landtag 1831 II. K. Beil.-Heft II S. 160/76 (10. Sitzg. v. 11. April 1831). Neudruck: Duttlinger, Rede über Ministerverantwortlichkeit vom 11. April 1831, Heft X. v. »Vorkämpfer deutscher Freiheit« hrsg. v. Nationalverein, München 1910. (Fortsetzung)

über — verfochten hatte, erklärte er sich auch jetzt wieder gegen entscheidende Bestimmungen des Gesetzes von 1820 und des Entwurfes von 1822, und er zitierte dabei immer wieder das britische Verfassungsrecht, das seiner Generation jetzt noch mehr als ehemals ein absolutes Vorbild vor Augen stand.

Vor allem musste er die Frage, gegen welche Personen die Anklage sich richten durfte, von neuem zur Diskussion stellen, und nochmals entwickelte er den Fundamentalsatz der konstitutionellen Monarchie, dass die Unverletzlichkeit der Fürsten die Verantwortlichkeit des Ministers zur Folge habe und dass als äusseres Kennzeichen solcher Verantwortlichkeit in jedem einzelnen Falle die Unterschrift diene. Duttlinger forderte deshalb, dass man in dem künftigen Gesetze die Rechtsgültigkeit einer jeden landesherrlichen Verfügung von der Gegenzeichnung des Ministers abhängig mache und dass man dabei im Gegensatz zu den letzten Beschlüssen von 1822 ausdrücklich feststelle, dass die Unterschrift den Beamten verantwortlich mache für die Verfassungsmässigkeit des Inhalts.

Nach den Erfahrungen der früheren Verhandlungen lag Duttlinger aber besonders die Kompetenz des Staatsgerichtshofes am Herzen; denn damals war er ja in dieser Sache schliesslich völlig isoliert gewesen und war nur deshalb den Beschlüssen der II. Kammer beigetreten, weil die Opposition einer einzigen Stimme zwecklos gewesen wäre. Jetzt suchte er von vornherein vorzubeugen. Die imposanten Formen des grossen Anklageprozesses wollte er nicht — wie 1820 und 1822 geschehen — auf alle, auch die kleinsten Verletzungen anwenden: denn das Missverhältnis zwischen dem geringen Vergehen und dem grossen gerichtlichen Apparat wäre zu grell gewesen und hätte die Selbständigkeit der Regierung und den Mut der Beamten bedroht; sondern Duttlinger wollte den Formen des grossen Anklageprozesses vor dem Staatsgerichtshof nur solche Verfassungsverletzungen unterwerfen, die unter den Begriff eines nach dem allgemeinen Rechte des Landes mit schwerer Strafe bedrohten Verbrechens fielen. Alle anderen Fälle verwies er auf den Weg der Beschwerde und der Ahndung durch

die ordentlichen Gerichte. Und wenn der damalige badische Kriminalkodex, da er aus früheren Zeiten stammte¹⁾, naturgemäss noch keine Verfassungsverletzung kannte, so war ja seit einigen Jahren ein völlig neues Strafgesetzbuch in Vorbereitung²⁾, in welchem dann auch für die niederen Grade der einfachen Verfassungsverletzung Strafen festgesetzt werden konnten.

Die früheren Entwürfe von 1820 und 1822 hatten nun aber gerade umgekehrt nur die Verfassungsverletzung als solche unter das Verantwortlichkeitsgesetz gestellt und dafür die Dienstentsetzung als Höchststrafe festgelegt. Dagegen hatten sie alle in das Gebiet des gemeinen Rechtes hinübergreifenden Vergehen, die mit der Verfassungsverletzung etwa verbunden waren, dem ordentlichen Richter überlassen. Und gegen diese Scheidung, die aus der disziplinarrechtlichen Auffassung von der Ministerverantwortlichkeit hervorgegangen war, hatte sich Duttlinger früher stets so entschieden gewendet. Denn darin bestand ja gerade das besondere Motiv, welchem das Anklagerecht der Kammern entsprungen war, dass bei einem solchen Rechtsstreite eine besondere Gewährleistung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Rechtspflege nötig war, die vor dem gewöhnlichen Richter und bei dem gewöhnlichen Verfahren keineswegs gegeben schien. Wenn man nun, wie 1822 geschehen, ein solches doppeltes Verfahren einführt, dann war nach Duttlingers Meinung das eigentliche Motiv des Gesetzes gerade an der wichtigsten Stelle aufgegeben und von neuem die Gefahr vorhanden, dass die Kleinen gehängt wurden, aber an die mächtigen und gefürchteten Sünder das Gericht sich nicht mehr heranwagte. Darum hatte Duttlinger schon 1822 über solche Zweiteilung das Urteil gefällt mit den Worten des Juvenal: dat veniam corvis, vexat censura columbas. Die Raben aber mussten getroffen werden, deshalb forderte Duttlinger die Möglichkeit der Todesstrafe — denn das Gesetz solle die Minister zum »Zittern und

¹⁾ Strafedikt (8. Organisationsedikt) v. 4. April 1803; vgl. P. Lenel, Badens Rechtsverwaltung etc. a. a. O. S. 205/6 u. Anm. 390. — ²⁾ Zeitgenössische Literatur zur Vorgeschichte des Strafgesetzbuches von 1845 bei Fr. Kappler, Handbuch d. Literatur des badischen Rechts. Heidelberg 1847 S. 93 ff.

Beben bringen. — und deshalb forderte er die Todesstrafe durch den ausserordentlichen Gerichtshof. Und er berief sich besonders auf die gleichzeitigen Vorgänge in Frankreich: welche gewöhnliche Gerichtsstelle, so rief er in den Saal, wäre hoch genug gestellt gewesen, um mit vollkommener Unabhängigkeit das Richteramt zu verwalten in dem Prozesse gegen die Unterzeichner der Juliordonnanzen — wo man sogar in Furcht und Zweifel sein konnte, ob die nach der Charte zum Richteramt berufene erbliche Kammer die Höhe der Unabhängigkeit besitze, um in jenem Ministerprozeesse gerecht und rücksichtslos gegen die Verbrecher an der Verfassung vorzugehen! Erregt genug waren ja die politische Welt und die Massen von Paris den Verhandlungen der Pairskammer gefolgt und hatten nur ungenug auf die Todesstrafe verzichtet, die ihnen die Pairs versagten!¹⁾

Die Errichtung von möglichst grossen Garantien für die Unabhängigkeit des richterlichen Standes war ja überhaupt die erste Sorge jener Generation. Denn allen diesen Männern schrieb ihr Rechtsempfinden und ein aus historischen Gründen erklärbares Misstrauen in dieser Hinsicht die grösste Sorgfalt vor; hier erkannten sie in der Tat die Kardinalfrage, von der aus auch das Verantwortlichkeitsgesetz wirksam oder illusorisch wurde. Daraus erklärt sich auch jener Nachdruck, den man in der Vergangenheit auf die Errichtung des Staatsgerichtshofes und auf die Art seiner Zusammensetzung gelegt hatte. Die Lösung, die Liebenstein gefunden hatte, war damals ein grosser Fortschritt gewesen, aber sie hatte allzu sehr dem Kompromisscharakter der politischen Situation und der persönlichen Haltung des Mittelsmannes entsprochen. Nur Rotteck hatte damals sich nicht gebunden gefühlt an solche Rücksichten und hatte auf seiner Deduktion a priori beharrt. Jetzt war das alles vorüber. Auf dem Boden des ordentlichen Gerichtswesens hatte ja inzwischen Mittermaier, als der massgebende Kriminalist, sich dem Geschwo-

¹⁾ Thureau-Dangin, Histoire de la Monarchie du Juillet. Paris 1884 Vol. I p. 111/7. 140/7. — Auf das deutsche Interesse an der Sache deutet auch die bei Thureau-Dangin nicht erwähnte, anonyme Veröffentlichung: »Prozess der letzten Minister Karls X.« Darmstadt und Leipzig 1831 [Übersetzung der in Deutschland erschienenen Schrift »Procès des derniers ministres de Charles X.« Hamburg 1831].

renengedanken, den er früher von der Öffentlichkeit und Mündlichkeit getrennt hatte, immer mehr genähert²⁾, und so waren denn die Gedanken des Geschworenengerichtes und des öffentlichen und mündlichen Verfahrens seit dem Landtage von 1819 immer tiefer ins allgemeine Bewusstsein gedrungen und sollten bald in Welcker ihren klassischen Interpreten finden³⁾. Da war es denn jetzt allen klar, dass auch der Staatsgerichtshof nur auf diese Prinzipien aufgebaut werden konnte. Duttlinger vertrat daher die Rottecksche Forderung von 1822 und verlangte die Bildung eines grossen, schon durch die Zahl seiner Mitglieder imponierenden Schwurgerichts, mit Rekusationsrecht und öffentlichem Verfahren.

Mit diesem Vorschlage eines Schwurgerichts, der seinen Gedanken der Auslosung der Richter wieder aufgriff, war Rotteck gerne einverstanden, als er den Bericht über die Duttlingersche Motion zu erstatten hatte. Auch sonst unterstrich er dabei die konstitutionellen Gedankengänge des Antragstellers noch besonders, und nur in wenigen Punkten war er anderer Meinung. So konnte er sich nicht mit jenem Vorschlag befreunden, der das Anklagerecht der Kammer auf solche Verfassungsverletzungen beschränken wollte, die unter den Begriff eines gemeinen Verbrechens fielen. Denn er wollte den Hinweis auf das versprochene und in Angriff genommene neue Strafgesetzbuch nicht gelten lassen, in welchem Duttlinger die einfache Verfassungsverletzung unter den strafbaren Verbrechen zu finden hoffte. Wer konnte schliesslich auch jetzt schon das Schicksal dieses Gesetzbuches voraussagen! Und in dieser Hinsicht hat dann ja auch die Geschichte des badischen Strafgesetzbuches Rottecks Bedenken Recht gegeben⁴⁾. So wollte Rotteck allerdings jede Verfassungsverletzung, weil sie eben als solche nirgends unter Strafe gestellt war, dem Verantwortlichkeitsgesetz unterwerfen, und die freilich bestehende Gefahr, dass Kleinigkeiten unter lächerlich grossen Formen verhandelt wurden, wollten er und die Kommission dann dadurch be-

²⁾ E. Landsberg, Gerch. d. deutschen Rechtswissenschaft a. a. O. III 2 S. 421/2. — ³⁾ K. Wild, K. Th. Welcker. Heidelberg 1913 S. 168. 204/5. — ⁴⁾ Vgl. K. Schweickert, Das badische Strafedikt von 1803 u. das Strafgesetzbuch von 1845. Diss. Freiburg 1903 S. 28 ff.

seitigen, dass sie nur die vorsätzliche Tat der öffentlichen Verhandlung aussetzten und für andere Vergehen das vorausgehende Rechtsmittel der Beschwerde in Bereitschaft hielten. In engster Beziehung zu dieser Frage über die Kompetenz der anklagenden Kammer stand die über die Strafbestimmung. Auch darüber hatten sich die früheren Landtage schon eingehend ausgesprochen, und es waren die Gründe für und gegen die Milde — ob Todesstrafe oder lebenslänglicher Kerker! — abgewogen worden¹⁾. Gegen das höchste Strafmaß sprachen politische Bedenken; man befürchtete, den äussersten Widerstand der Krone in solchem Falle nicht brechen zu können, und da man sich nicht eingestehen wollte, dass die ganze Frage dann ja überhaupt eine Macht- und keine Rechtsfrage war, so suchte man die Möglichkeit, sich auf verfassungsmässigem Wege durchzusetzen, wenigstens vor dem eigenen Innern zu erleichtern, indem man von dem höchsten Anspruch um einen Schritt zurücktrat. Und ausserdem konnte man sich doch nicht verschweigen, dass bei politischen Gerichten die Gefahr des Parteigeistes nie ganz zu beseitigen war und die Möglichkeit eines Justizmordes immerhin vorhanden blieb. So war es auch diesmal wieder. In Mittermaier besass ja die Kammer einen Gelehrten, der schon damals aus den humanitären Anschauungen der Zeit heraus in der ganzen Strafrechtspflege die Todesstrafe zu bekämpfen gewillt war²⁾, und wenn auch die kriminalrechtlichen Gesichtspunkte allein nichts entscheiden konnten, so war die Kammer doch immerhin für die mildere Stimme zu gewinnen.

So wurden durch Antragsteller und Berichterstatter alle Fragen der Verantwortlichkeit abermals auf ihre rechtlichen und grundsätzlichen Elemente zurückgeführt und ein Gesetz verlangt, an dem der wissenschaftliche und legislatorische Spieltrieb dieses Hauses von Juristen sich betätigen konnte und das dementsprechend für alle möglichen Fälle

¹⁾ Landtag 1822 I. K. Bd. I 301/484 u. Bd. II 10/48. — ²⁾ Lillenthal, in »Heidelberger Professoren aus dem 19. Jahrh.« a. a. O. Bd. I 229. — Das zusammenfassende dogmatische Werk Mittermaiers über »die Todesstrafe nach den Ergebnissen der wissenschaftlichen Forschung« etc. erschien allerdings erst 1862; aber vorausgingen jahrzehntelang zahlreiche Aufsätze und Arbeiten für die Humanität in Strafbefugnis und Strafvollzug.

genaue Regeln, Entscheidungen, eindeutige Willensmeinungen des Gesetzgebers aussprach. So sehr man sich dabei auch im einzelnen auf die konstitutionellen Sitten und Bräuche der Britten berief: dem Geiste des englischen Verfassungsrechtes entsprach ein solches Gesetz ganz gewiss nicht! Denn schon längst war ja in England die Zeit der grossen Ministerprozesse vorüber, seit die Entwicklung des englischen Parlamentarismus das Kabinett vom Unterhause völlig abhängig gemacht hatte, sodass ein Misstrauensvotum des Unterhauses zur Entfernung des Kabinetts genügte¹⁾. Die badischen und überhaupt die deutschen Oppositionellen, die ihre Verfassung auf dem Boden des Konstitutionalismus auszubauen hatten, zogen sich — zum Teil der Not gehorchend — jedoch auf den Boden der Gewaltenteilung zurück und betrachteten darum das englische Ministerrecht noch durchaus mit den Augen Montesquieus. Denn weder das englische Want of confidence, noch das Interpellationsrecht als Mittel, die Verantwortlichkeit der Minister zur Geltung zu bringen, war den damaligen kontinentalen Parlamenten bekannt²⁾. Für sie gab die klassische Zeit der englischen Parlamentskämpfe noch ganz und gar das Vorbild ab, und sie kümmerten sich schwerlich darum, dass das Recht, das Montesquieu dogmatisiert hatte, im zeitgenössischen England nicht mehr galt, und dass Sir Robert Peel zu jenem Geschlechte schon bald die Worte sprach: »The days of the impeachment are gone«³⁾. Aber auch dem Staatsrecht und der politischen Theorie des westeuropäischen Konstitutionalismus entsprach eine Kasuistik, wie sie nun unter Berufung auf England von den badischen Juristen zusammengestellt wurde, keineswegs. Das Impeachment war von jeher eine Anklage wegen Verletzung von Rechtsgrundsätzen, nicht aber von bestimmten Gesetzesvorschriften gewesen. Der praktische Sinn des Engländer und seine Unfähigkeit zu generalisieren, hatte ihn dazu geführt, die Präzisierung der einzelnen Verbrechen entweder der Anklage oder nach mittelalterlicher Auffassung dem die Rechtslücken ausfüllen-

¹⁾ Jellinek, Entwicklung des Ministeriums etc. a. a. O. S. 109 ff.

²⁾ Julius Hatschek, Das Interpellationsrecht. Leipzig 1909, S. 20 ff. 39 ff. 44/45. — ³⁾ Fischel, Die Verfassung Englands. 2. Aufl. Berlin 1864 S. 457.

den Arbitrium des Richters zu überlassen¹⁾. Und wie nachdrücklich hatte Benjamin Constant immer wieder auf den Nonsens des Versuches hingewiesen, die Verantwortlichkeitsfälle zu spezialisieren: »le code de la responsabilité devriendrait un traité d'histoire et de politique, et encore ses dispositions n'attendraient que le passé!« Und dabei konnten auf diese Weise die Minister erst recht immer wieder leicht neue Mittel finden, den einzeln benannten Anklagefällen auszuweichen²⁾.

So hatte man sich in England von jeher mit dem allgemeinen Rechte der Anklage begnügt und es darum in tatsächlich notwendigen und entscheidenden Fällen viel wirkungsvoller anwenden können, als wenn man auf Schritt und Tritt von Paragraphen umhegt war, die nur Juristen zu deuten und zu handhaben vermochten. Und auch die Franzosen hatten sich ja in der Charte mit den allgemeinen Ausdrücken von concussion und trahison begnügt, und die Versuche, die im Anfange gemacht worden waren, diese Begriffe durch ein Ausführungsgesetz zu definieren und zu zerlegen, waren schon recht bald aufgegeben worden; die eben vollendete Verfassung der Julimonarchie aber hatte gar das ganze Anklagerecht in klassischer Einfachheit in den Artikel gekleidet: »La chambre des députés a le droit d'accuser les ministres«³⁾. Da mochten Fälle kommen, welche es sein wollten: der Minister konnte für alles haftbar gemacht werden und der Strafe nicht leicht entgehen. In Deutschland aber glaubte man die Grundsätze und alle Möglichkeiten in das Gesetz flechten zu müssen. Die Diskussion tauchte in alle Einzelheiten hinein⁴⁾, und wie 1820 Zachariae, so war es diesmal Mittermaier, der sich für die Spezialisierung besonders einsetzte. Man stellte in der Diskussion wohl auch Listen auf über alle Ministerverbrechen, die als möglich gelten konnten, damit auch jeder denkbare Fall berück-

¹⁾ Julius Hatschek, *Englisches Staatsrecht* 1905 Bd. I S. 533/34.

²⁾ Benjamin Constant, *Cours de politique constitutionnelle* ed. Pagès. a. a. O. S. 180 f.; ed. Laboulaye a. a. O. I 73/74. — ³⁾ *Charte constitutionnelle* vom 7. Aug. 1830. Art. 47 (*Hélie* a. a. O. p. 990): »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.« — ⁴⁾ Landtag 1831 Prot. Heft XXIII S. 173 ff. (97. Sitzung vom 16. September 1831).

sichtigt war, man stritt sich auch darüber, in wie viele und welche Klassen diese möglichen Verbrechen einzuteilen seien, ob alle oder nur ein Teil dieser Verbrechen dem Anklagerecht der Kammer unterliegen sollten, welche davon hier und welche dort abzuurteilen seien, wie diese Scheidung vor dem Forum der Wissenschaft Bestand haben könne. Es wurde eines jener großen »Juristenfeste«, an denen die vormärzlichen badischen Landtage ja so reich sind, als man sich in der Diskussion über Duttlingers Antrag in solchem Geiste untereinander aussprach, und die förensische Beredsamkeit feierte in der politischen Kammer ihre grössten Triumphe. Geschichtlich begreiflich mochte es immerhin sein, dass man die Erfahrungen der englischen Geschichte nun zu Hause kodifizieren und in Paragraphen setzen wollte, denn man verfügte nicht über ein durch den Brauch der Jahrhunderte geheiligtes Herkommen und glaubte gewissenhafter und peinlicher sein zu müssen als die anderen: die konstitutionelle Ordnung war ja noch neu und von oben geschenkt, da musste man auf ihre wissenschaftliche Durchbildung bedacht sein, um sie wenigstens so noch nachträglich zu erwerben und zu festigen. Neben Duttlinger waren es besonders Mittermaier und Welcker, daneben auch Rotteck, Bekk und Merk — alles Juristen —, die auf diese Weise die Diskussion führten.

Dabei konnte man immerhin einen recht bemerkbaren Unterschied zwischen diesem Landtage und den früheren von 1820 und 1822 feststellen. Der Geist war schärfer und entschiedener geworden, und man hielt sich diesmal auch nicht mehr wie ehemals ängstlich vor jedem Gedanken einer Verfassungsänderung zurück. Im Jahre 1822 hatte man der Verlockung, das englische Vorbild auch bei der Zuteilung des Anklagerechts an die II. Kammer nachzuahmen, nicht nachgeben wollen, weil die Verfassung entgegenzustehen schien. Jetzt ging man nicht so einfach über diese Frage hinweg. Eine grosse Anzahl von Kammermitgliedern wollte jeder Kammer, der 2. wie der 1. für sich allein das Recht der Anklage geben, während die Verfassung ja den »Kammern« dieses Recht zusprach und man 1822 sich peinlich an den Wortlaut gehalten hatte. Aber man fürchtete, dass sonst

in vielen Fällen das Anklagerecht der II. Kammer vereitelt würde, weil in der I. Kammer viele von der Regierung ernannte Mitglieder sassen. Es lag daher nahe, dass jetzt auch der englisch-französische Brauch, der die Pairs zu Richtern erhob, als unvereinbar mit der besonderen Form und Zusammensetzung, welche die I. Kammern in Baden und überhaupt in Deutschland erhalten hatten, erkannt wurde. Aus solchen Erwägungen heraus sollte auch tatsächlich schon bald in der deutschen staatsrechtlichen Wissenschaft die westeuropäische Theorie in ihr Gegenteil gewendet und das Oberhaus als das denkbar ungeeignetste Forum für Ministeranklagen bezeichnet werden¹⁾. Der badische Landtag von 1831 zog noch nicht diese grundsätzliche Folgerung; er suchte noch nach Auswegen. Zumal Welcker, der wortgewaltige Lobredner der englischen Verfassung, wollte den grossen englisch-französischen Grundsatz, dass die II. Kammer anklagt und die I. Kammer richtet, wenigstens prinzipiell aufrechterhalten wissen, denn er liege in der Natur der Ministerverantwortlichkeit und des konstitutionellen Systemes überhaupt. Welcker hatte sich an Blackstone und Delolme gebildet, deren Autorität damals auf dem Kontinente bekanntlich jener der römischen Juristen gleichkam²⁾, und er legte nun auch hier ihren Kommentaren seine abstrakten Begründungen unter. Der Fürst, so deduzierte er, repräsentiert die Einheit, das Unterhaus die Freiheit — daher muss es bei Verfassungsverletzung im Namen der verletzten Bürger, seiner Wähler, als Ankläger auftreten. Die Pairskammer aber hat neben der Sorge für die Freiheit und Einheit noch die besondere Bestimmung, als Schlichterin aufzutreten, falls sich zwischen den Interessen der Einheit und Freiheit Kollisionen ergeben sollten; deshalb muss sie so zusammengesetzt sein, dass sie gleich weit entfernt ist von einseitiger Hinneigung zur absoluten Gewalt wie von der einseitigen Übertreibung der Verfassungsrechte. Sie muss so gebildet sein, dass sie einestheils ein privates Interesse hat an der Erhaltung der erblichen fürstlichen Gewalt, andererseits

¹⁾ R. Mohl, Die Verantwortlichkeit der Minister in Einheirschaften mit Volksvertretung. Tübingen 1837 S. 327. — ²⁾ R. v. Mohl, Gesch. u. Lit. d. Staatswissenschaften, Bd. II S. 40 ff.

aber Vertreterin solcher Staatsbürger ist, die durch die Verfassung selbst ein besonderes Privilegium besitzen und daher ganz besonders daran interessiert sind, dass keine Verletzung der Verfassung vorkommt.

Es ist offenkundig, dass die besondere rechtsphilosophische Rechtfertigung, welche die in England bei Ministeranklagen angewandten Grundsätze hier fanden, durchaus auf jener Lehre von der Opposition aufgebaut ist, die für den dualistischen Staatsbegriff des vormärzlichen Liberalismus so überaus charakteristisch war und seine ganze politische Haltung bestimmte¹⁾. Betrachtete man den Gegensatz zwischen Volksvertretung und Regierung als eine natürliche politische Situation, weil jede der beiden Gewalten ihre Rechte, Interessen und Anschauungen zu vertreten hatte, dann brachte in der Tat der Fall der Ministeranklage das Wesen der beiden Gewalten und ihre gegenseitige Stellung am klarsten in die Erscheinung. In solchem Falle war der latente Gegensatz von Staatsgewalt und Volksrechten am offenkundigsten geworden, und der Geist des Misstrauens, der die historische und psychologische Grundlage dieser ganzen Lehre von der prinzipiellen Opposition bildete, musste in der Frage der Ministeranklage seine klassische Ausprägung finden. Dies hatte Nebenius schon auf jenem Landtage von 1810 festgestellt, wo zum ersten Male der Gegenstand zur Diskussion gestanden hatte: »Dies furchtbare Bild des Missbrauchs der Gewalt durch die Minister ist zweifellos keine Kopie der Wirklichkeit, sondern eine Ausgeburt der gereizten Phantasie«, so hatte er damals gesagt²⁾. Das war zu einer Zeit gewesen, als die Ansicht von der grundsätzlichen Opposition noch in ihren ersten Anfängen sich befand; aber immerhin hatte ja schon Montesquieu, der doch der Vater des Oppositionsgedankens und auch zugleich der Theorie von der responsabilité gewesen war, erklärt, dass die Minister die Gesetze hassen und dass der Ehrgeiz der Fürsten noch immer in der Geschichte geringer gewesen sei als der Ehrgeiz ihrer Ratgeber³⁾.

¹⁾ Die klassische Formulierung v. Itzstein, Landtag 1831 II. K. Beil.-Heft 3 S. 44 f.; dazu Jellinek, Regierung u. Parlam. in Deutschland 1909 S. 9 ff. —

²⁾ Landtag 1810 II. K. VII 82. — ³⁾ Montesquieu, Lettres Persanes Cap. 128. Zeitschr. f. Gesch. d. Oberh. N.F. XXXVI. 3.

Solche Überzeugungen riefen zur Vorsicht, und da ihrer Zusammensetzung und Aufgabe nach nur die II. Kammer zur Verteidigung der Volksrechte berufen und befähigt war, so war der Krieg zwischen ihr und der Regierung ein normaler Zustand des konstitutionellen Lebens, der höchstens im vollkommensten Staate zum völligen Frieden werden konnte. Die II. Kammer allein schien also befähigt und verpflichtet, die Anklage zu erheben: von diesem Gedankengange aus war dann der Weg zum Einkammersystem nicht mehr schwer zu finden, und er ist bei der zunehmenden Radikalisierung des badischen Liberalismus von einzelnen Führern schon bald betreten worden¹⁾. Erschien aber die II. Kammer als die eigentliche Vertretung des Volkes, dann musste der Fall der Ministeranklage, wenn er erst einmal von der II. Kammer geschaffen war, das Schulbeispiel werden für die Lehre von der prinzipiellen Opposition, und andererseits musste diese Lehre die Begründung werden für die englischen Bräuche eines klagenden Unterhauses und einer richtenden Pairskammer. Und dieser Natürlichkeit und Notwendigkeit des englischen Grundsatzes fand Welcker auch in den besonderen Verhältnissen der badischen Verfassung nicht widersprochen: der grosse Grundtypus war in England gewonnen, und für Baden könne es sich nur um kleinere Modifikationen handeln! Die Mitgliederzahl der I. Kammer war natürlich zu gering und auf ihre Ernennung und Zusammensetzung hatte die Regierung einen zu grossen Einfluss, als dass noch von der Unabhängigkeit einer Pairskammer hätte gesprochen werden können. Deshalb schlug Welcker die Hinzuwahl von Richtern vor; bei einem solchen dauernden Gericht musste auch die Entscheidung über Recht und Tatsachen ungetrennt geschehen, weil die politische Natur des Verbrechens es unmöglich mache, diese Trennung konsequent durchzuführen: auch in dieser Hinsicht forderte Welcker also die Heilighaltung des englischen Staatsgrundsatzes.

¹⁾ K. Ruckstuhl, Der badische Liberalismus und die Verfassungskämpfe 1841/43. (Abhandlungen zur mittleren und neueren Geschichte, hrsg. v. Below, Finke, Meinecke, Helt 29). Berlin 1911 S. 161/2.

In jedem Falle aber: mochte man nun die Anschauungen Mittermaiers und Merks teilen und für jede Kammer das Anklagerecht fordern, oder mochte man mit Welcker die englische Regelung wünschen — mit dem Wortlaute der Verfassungsurkunde musste man sich auseinandersetzen. Es gab einige regierungsfreundliche Stimmen, die mit diesem Wortlaute auch die Bestimmung zu retten suchten, dass nur bei gemeinsamem Vorgehen beider Kammern eine Anklage möglich war; der Geheimrat Schaaff, der je länger, je mehr ein Gegner der Kammeropposition wurde, führte schon damals das Wort zugunsten der Verfassung, die man nicht ohne Not abändern solle und die in diesem Falle doch offenbar einer allzu ausgedehnten Anwendung des Anklagerechtes Fesseln anlegte. Aber die Kammermajorität bestritt, dass hier eine Abänderung der Verfassung überhaupt nötig sei, und so dehnte sich die Diskussion schliesslich zu einer grossen Erörterung über den Begriff der »authentischen Interpretation« aus. Bekk schob alle Bedenklichkeiten wegen der Heilighaltung der Verfassung beiseite, weil es sich ja um nähere Ausbildung eines in der Verfassung angekündigten Gesetzes handelte und daher die Bestimmung der Verfassung in solchen Fällen nur vorläufige Regelungen darstellten, an denen Modifikationen nicht zu umgehen seien. Und Rotteck dachte noch zielbewusster, als er erklärte: »Unsere Aufgabe besteht darin, die Verfassung zur Wahrheit werden zu lassen; deshalb müssen wir durch authentische Interpretation und durch Abänderung das unschädlich machen, was ihrem Geiste zuwiderläuft«. Dahin gehörte aber nach seiner Meinung besonders der § 67; denn würde man ihn wörtlich auslegen, so wäre das Anklagerecht vereitelt, und — die »Verfassung wäre eine Lüge; denn der Fall, wo beide Kammern in dieser Sache übereinstimmen werden, ist schwerlich denkbar«. Der § 67 enthielt, wie Rotteck später auch im »Staatslexikon« erklärte, »lauter schön klingende Bestimmungen, denen aber der Schlusssatz fast ihre ganze Wirksamkeit raubt«. Wer könne auch erwarten, dass »die in der politischen Richtung sich fast psychologisch notwendig entgegengesetzten Kammern« in einer Anklageangelegenheit

jemals übereinstimmen werden!¹⁾ Rotteck lehnte es aber auch ab, sich durch künstliche Deutung über diese Schwierigkeiten hinwegzuhelfen: der § 67 kann nach Rotteck nicht so gedeutet werden, wie Welcker will, dass er jeder einzelnen Kammer das Recht der Anklage gibt. »Wir haben eben das Recht, trotz der Verfassungsbestimmung anderes festzusetzen, damit die Wahrheit der Verfassung selbst nicht zernichtet wird«. Die Kammer lehnte denn auch die authentische Interpretation der Verfassung ab und beschloss, eine Modifikation des § 67 zu beantragen.

Die Frage über Bestand oder Abänderung der Verfassung wurde nochmals und mit den gleichen Absichten und Ansichten aufgeworfen, als bald darauf das Begnadigungsrecht zur Diskussion stand. Dieses Recht war ja 1822 anerkannt worden, nachdem der Grossherzog eine beruhigende Zusicherung wegen seiner Anwendung gemacht hatte. Auch hierbei zeigte sich nun der Landtag von 1831, der veränderten politischen Situation entsprechend, bedeutend sicherer als seine Vorgänger vor zehn Jahren, und er beharrte unbiegsamer auf der Logik der Doktrin. Schon die Kommission bestritt dem Regenten das Recht der Begnadigung bei Ministeranklagen entschieden. Schaaff aber suchte wieder den rettenden Anker der Verfassung und ihrer Integrität: der § 15 sprach dem Regenten die Begnadigung ohne Einschränkung zu, und der § 17 garantierte allen Staatsbürgern die Rechtsgleichheit. Aber in letzterer Hinsicht konnte man freilich leicht entgegenhalten, dass ja das ganze Ministergesetz eine Ungleichheit darstellte. Glücklicher verteidigten Mittermaier und Merk das Recht der fürstlichen Prerogative. Sie beriefen sich auf die englische Verfassung, in der das unbeschränkte Begnadigungsrecht des Königs anerkannt war — wenn es auch praktisch nie geübt wurde²⁾; sie beriefen sich auf die Publizisten³⁾, und

¹⁾ Rotteck, Art. Baden im Staatslexikon Bd. II (1835) S. 110. —
²⁾ Fischel a. a. O. S. 463. — ³⁾ Vgl. z. B. Benj. Constant, Cours de politique constitutionnelle ed. Pagès a. a. O. S. 190 ff.; ed. Laboulaye a. a. O. I. 422 ff. Ein badischer Politiker besorgte in jenen Jahren auch eine deutsche Ausgabe des Constant: Benj. Constant, sämtl. politische Werke, übersetzt und mit Anmerkungen begleitet von F. J. Buss, Freiburg 1834 Bd. I.

sie zitierten den Ministerprozess in Frankreich, wo auch zuletzt eine Begnadigung eingetreten war¹⁾. So kämpften sie dafür, dass der Regent das Begnadigungsrecht gerade auch im Falle der Ministeranklage besitzen müsse, sonst entstehe ein »furchtbarer Widerstreit zwischen der Fiktion seiner Unverantwortlichkeit und seiner menschlichen Natur«. Wie könne man einem Regenten, der der intellektuelle Urheber einer Verfassungsverletzung seines Ministers gewesen oder Anteil daran gehabt habe, zumuten, dass er selbst das Todesurteil bestätige! Das bedeutete, so führte Merk aus, eine Vernichtung seiner Persönlichkeit, »eine Schwächung des moralischen Prinzips des ganzen Staatslebens«. Und der Hauptzweck der Anklage, die Entfernung des Ministers, war ja auch so zu erreichen!

Die entgegenstehende Ansicht führte Welcker. Danach tastete das Begnadigungsrecht, wenn auch bei Ministeranklagen geübt, die moralische Unverantwortlichkeit des Monarchen an; denn wenn in einem Fall grösster Unterdrückung und Verfassungsverletzung schliesslich der Gerechtigkeit nicht freier Lauf gelassen werde, wende sich der Unwille eben doch gegen den Fürsten, und der Zweck der ganzen Ministerverantwortlichkeit werde verfehlt. In jedem Falle aber bringe das Begnadigungsrecht den Regenten in die fatalste Verwicklung; begnadige er, dann rufe er den Unwillen des Volkes gegen sich, und begnadige er nicht, dann werde er feige gescholten, weil er sein Instrument opfere. Und da ja auch dem Minister das Gesetz als Schutzwehr gegen den Regenten dienen sollte, so sah Welcker auch diesen Zweck durch die Gewährung des Begnadigungsrechtes illusorisch gemacht; denn der Minister konnte alsdann bei verfassungswidrigen Zumutungen nicht mehr auf seine Verantwortlichkeit sich berufen, ohne dass der Fürst mit dem Hinweis auf Begnadigung und Pension diesen Einwand entkräften konnte; die Stellung des Ministers dem Landesherrn gegenüber wurde in hohem Grade geschwächt. Die II. Kammer lehnte denn auch das unbedingte Begnadigungsrecht ab und sprach sich nach Rottecks An-

¹⁾ Über den Prozess gegen die Minister Karls X. vgl. auch noch Karl Hillebrand, Gesch. Frankreichs Gotha 1877. Bd. I S. 84/95.

trag für eine vermittelnde Fassung der Motion aus, wonach das künftige Gesetz die Begnadigung nur dann noch ermöglichen solle, wenn die Todesstrafe über den Minister verhängt wurde. Jedenfalls war dadurch die Beschränkung des landesherrlichen Begnadigungsrechtes als Wunsch der Kammer ausgesprochen, und es war klar, dass die I. Kammer bei diesem Artikel die grössten Schwierigkeiten machen werde¹⁾. Die Regierung, die hier eine Stütze für ihre Stellungnahme fand, erklärte denn auch durch den Mund Ludwig Winters noch einmal ausdrücklich, dass das unbeschränkte Begnadigungsrecht dem Regenten durch die Verfassung garantiert sei. Winter fügte noch als seine persönliche Meinung als Abgeordneter hinzu, dass der politische Charakter jedes Ministerprozesses die Möglichkeit fordere, das persönliche Übel des Verurteilten zu mildern; denn bei jedem Wechsel der Parteimacht werde der Verurteilte als politischer Märtyrer gelten und die Revision des Urteils geboten sein. Deshalb sei Begnadigung nötig, die aber nie so weit gehen könne, dass der Regent einen vom Gericht für unwürdig erklärten Mann nun für würdig erkläre. Das war im wesentlichen die Linie, auf der man sich schon 1822 zusammengefunden hatte.

Noch blieb eine politische Frage von heikler Rücksicht übrig, die Rotteck angeschnitten hatte, als er beantragte, auch die Gesandten, zumal den Bundestagsgesandten, dem Anklagerecht der Kammer zu unterwerfen — »für alle Verhandlungen und Abstimmungen, welche die Verfassung oder verfassungsmässige Rechte verletzen, insofern sie nicht durch eine Instruktion des Ministerialchefs die Verantwortlichkeit von sich ab und auf diesen wälzen«. Rotteck, der im Namen der Kommission sprach, glaubte hier keine weitere Begründung nötig zu haben: die Kommission, so erklärte er, »enthält sich der so natürlich sich darbietenden Rückblicke in die Vergangenheit und macht ihrem Gefühle bloss durch einen leisen Seufzer Luft«. Es war aber doch klar, dass eine solche Bestimmung dem ganzen Prinzip des Verantwortlichkeitsgesetzes widersprach;

¹⁾ Landtag 1831, I. Kammer. Beil.-Bd. III 176/94 (Ber. Wessenberg); Prot.-Bd. IV 289/333 (Diskuss. 74. Sitzung).

denn so war man sich ja 1822 nach Liebensteins scharfer Zergliederung der Begriffe einig geworden und so erkannte Rotteck auch diesmal ausdrücklich an: alle nicht zur obersten Staatsbehörde gehörenden Beamten, alle also selbst wieder einem Minister unterstehenden Staatsdiener waren ihrerseits ihrem Vorgesetzten verantwortlich, und erst diesen traf die Verantwortlichkeit den Ständen gegenüber. Die Versuchung lag zwar nahe, jetzt eine andere Regelung zu erstreben; denn in der Zeit seit 1822 hatte man allerdings mancherlei Erfahrungen über politische Betätigung der niederen Administrativstellen gemacht, die sich zur Wahlbeherrschung von 1825 hatten einspannen lassen¹⁾ oder die wie Blittersdorff, an dessen Persönlichkeit in der Debatte über den Bundestagsgesandten ausschliesslich gedacht wurde, ihr persönliches Tempo in den Gang der Regierungspolitik hineingebracht hatten. Aber da nun einmal der § 67 der Verfassung eine parlamentarische Verantwortlichkeit der niederen Administrativbehörden nicht zulies, so wollte man wenigstens den Bundestagsgesandten wegen seiner hohen politischen und wegen seiner damaligen persönlichen Bedeutung dem Urteilspruch des Parlamentes besonders unterwerfen. Ludwig Winter aber erklärte den Standpunkt der Regierung scharf und präzise: die oberste Staatsbehörde ist für ihre Instruktion verantwortlich und zugleich für alle von ihr gedeckten Handlungen ihrer Untergebenen! Das war allerdings ein anderer Standpunkt als jener, den Blittersdorff ein Jahrzehnt vorher der Regierung vorgetragen hatte und der sich ja auch mit dem herrschenden, von Klüber gelehrten Staatsrecht des Bundes berührte²⁾; so zeigte sich hier der 1830 eingetretene Systemwechsel ganz offenkundig. Aber mit den Anschauungen der II. Kammer stimmte dies auch jetzt nicht überein, während die I. Kammer der Regierung beitrug.

Immerhin war auch dies im Augenblick keine unüber-schreitbare Schranke, und unter den Veränderungen, die die I. Kammer an dem Adressentwurf der II. Kammer vornahm, war auch diese nicht unannehmbar für das andere Haus. Wenn trotzdem schliesslich die Adresse nicht zustande kam,

¹⁾ Leonh. Müller a. a. O. Bd. III S. 4 ff. — ²⁾ Vgl. noch Klüber a. a. O. 4. Aufl. S. 405, in Verb. mit S. 121, 282/3.

so lag das doch immer an der entscheidenden Verfassungsänderung, welche die II. Kammer in Aussicht genommen hatte, um sich allein oder wenigstens unabhängig von dem »Oberhaus« die Möglichkeit der Anklage zu sichern. Der frühere Staatsminister v. Berckheim¹⁾, der ein Opfer des Umschwungs von 1830 gewesen und nun die Grundsätze seines Regierungssystemes in der I. Kammer verteidigte, griff das Verfahren der II. Kammer heftig an, sich immer wieder zugleich auch auf die Heiligkeit der Verfassung berufend: der § 67 spreche eindeutig, eine Erläuterung sei unnötig. Den anderen Standpunkt vertrat ihm gegenüber der Rechtslehrer der Freiburger Universität, Karl Zell, der in diesen Jahren der Sprecher der freiheitlich Gesinnten in der I. Kammer war²⁾. Auch er fürchtete, dass die Möglichkeit der Anklage allzu sehr eingeschränkt werde, wenn sie immer nur beim Zusammenwirken der beiden Häuser stattfinden konnte; und auch er hielt es für das Zweckmässigste, dass das künftige Gesetz der II. Kammer das Anklagerecht übertragen, die I. Kammer aber in irgend einer Form an Gerichtshof und Urteil einen Anteil erhielt.

Die Majorität der I. Kammer stimmte ihm keineswegs bei. So gingen die Verhandlungen zwischen den beiden Häusern herüber und hinüber, die II. Kammer gab in allen Punkten den Änderungen des anderen Hauses nach — nur hier konnte sie nicht³⁾. Nahm sie den Vorschlag der anderen Kammer an, dann bat sie um eine Regelung, die ihr als falsch und zweckwidrig erschien, und verzichtete auf die nach ihrer Meinung einzige Bestimmung, die über den bestehenden Stand der Dinge beträchtlich hinausführte. Wurde diesem Wunsche keine Erfüllung, so boten die anderen Bestimmungen, die in die Adresse aufgenommen wurden, nicht mehr viel des Neuen; denn war erst einmal eine Anklage zustande gekommen — was eben nach dem bestehenden

¹⁾ Über seine Persönlichkeit vgl. Andreas, Geschichte d. bad. Verw. etc. a. a. O. S. 378 ff. u. d. dortige Literatur. — ²⁾ Franz Dor, Hofrat Karl Zell, Freiburg 1912 S. 37 verzichtet leider auf eine Gesamtwürdigung von Zells politischer Tätigkeit im Ständehaus (vgl. dazu F. Schnabel, Zeitschr. f. d. Gesch. d. Oberrh. N.F. 28, 1913 S. 180). — ³⁾ Landtag 1831 II. K., Prot.-Heft 37 S. 174/6.

Rechte ohne Zustimmung der I. Kammer unmöglich war — dann konnte ein energischer Wille zur Not auch ohne ein neues Gesetz weiterkommen; das Oberhofgericht bestimmte sich dann eben selbst die Formen seines Prozesses. Aus dieser Erwägung heraus kam die II. Kammer schliesslich zu dem Resultat, lieber die ganze Adresse fallen zu lassen, als eine Bitte zu unterzeichnen, die den Ansichten der Kammer direkt entgegenliefe. Man war überzeugt, dass die Regierung auf die Länge die Vorlage doch nicht verweigern konnte, und dann hatte man sich wenigstens nicht auf ein schlechtes Gesetz festgelegt, indem man selber um seine Einbringung bat.

Immerhin erreichte der Landtag von 1831 wenigstens in anderer Hinsicht eine sorgfältigere Berücksichtigung des Verantwortlichkeitsprinzips: auf dem Gebiete der militärischen Befehlsgewalt. Wie die Stellung der Diplomaten, so schien auch die der Generale eine so aussergewöhnliche, dass der Grundsatz ihrer Verantwortlichkeit nicht von vornherein eindeutig durch das Gesetz von 1820 festgelegt schien, und so erregte nicht nur der Bundestagsgesandte, sondern auch der militärische Befehlshaber die besondere Aufmerksamkeit der Kammer. Schon 1820 hatte Liebenstein angefragt, wie es nach den Intentionen des Entwurfes mit einem General zu halten sei, der vom Regenten im Kriege verfassungswidrige Befehle erhalte und ausführe. Die Regierung hatte damals ausdrücklich den General für verantwortlich erklärt¹⁾. Das mochte für die Aburteilung von Kriegsmassnahmen Geltung haben, für die Friedenszeit musste jedenfalls der Kriegsminister die Verantwortung tragen. Nun hatten sich aber in Baden im Laufe der Zeit aus dem seit der Neuorganisation von 1808 bestehenden Kriegsministerium allmählich und ohne offizielle Änderung der Ressortverhältnisse die eine der beiden Sektionen immer mehr verselbständigt und war schliesslich unter dem Namen einer Generaladjutantur zu unabhängiger Bearbeitung der Personal- und Kommandosachen gelangt, während dem Kriegsminister nur noch die administrativen und gerichtlichen Angelegenheiten verblieben waren: der Generaladjutant hatte eine völlige Immediat-

¹⁾ Landtag 1820 II. K. Prot.-Heft IX S. 110.

stellung mit Vortragsrecht neben dem Minister erlangt¹⁾. Die militärischen Anordnungen wurden so in der Tat von zwei verschiedenen und völlig von einander unabhängigen Instanzen aus erlassen, aber nur der Kriegsminister, also nur der eine der beiden Chefs, war Mitglied der obersten Staatsbehörde und dadurch den Ständen verantwortlich. Es war klar, dass dieser vielleicht rechtlich, aber nicht moralisch für die Anordnungen des anderen verantwortlich gemacht werden konnte.

Die Budgetkommission der II. Kammer des Landtags von 1831 — vertreten durch Itzstein — erkannte daher hier einen grundsätzlichen Mangel in der Organisation der obersten Militärbehörde und einen Verstoß gegen das Gesetz von 1820²⁾. Denn diese Organisation ermöglichte »unmittelbare Verfügungen und Beschlüsse des Regenten, welche häufig die Verfassung oder verfassungsmässige Rechte betreffen müssen, ohne dass dieselben von einem Mitgliede der obersten Staatsbehörde ausgehen oder unterzeichnet sind«. Eine Ernennung auch des Generaladjutanten zum Mitglied der obersten Staatsbehörde kam nicht in Frage, weil — wie der Bericht sagte — die Einheit der Militärverwaltung dabei verloren ginge und der Kostenaufwand unnötigerweise verdoppelt würde. Gemäss dem Antrag ihrer Kommission beschloss denn auch die II. Kammer eine Adresse an den Grossherzog mit der Bitte, »die Organisation der obersten Militärbranchen so anordnen zu wollen, dass die Leitung sämtlicher Militärangelegenheiten in einem einzigen Chef vereinigt wird, der Mitglied des Staatsministeriums ist und von dem alle vom Regenten ausgehenden Verfügungen unterzeichnet sein müssen«³⁾. Obwohl die I. Kammer diesem Antrage nicht beitrug⁴⁾, folgte die Regierung dem Wunsche der Kammer und hob schon wenige Wochen nach Landtagsschluss die Generaladjutantur auf: an ihre Stelle trat ein dem Kriegsministerium unterstelltes Korpskommando, das

¹⁾ F. Marschall v. Bieberstein, Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des Obersten Kriegsherrn. Berlin 1911, S. 100 f., dazu S. 22/23. — ²⁾ Landtag 1831 II. K. Beil.-Heft X S. 544/5. — ³⁾ Ebenda Prot.-Heft 35 S. 211 (160. Sitzung v. 17. Dez. 1831). — ⁴⁾ Landtag 1831 I. K. Prot.-Heft 7 S. 115.

seine Befehle — auch die ausschliessliche Kommandosachen betreffenden — durch den Kriegsminister und unter dessen Kontrasignatur erhielt¹⁾. Dem Gesetz von 1820 war damit auch auf dem Gebiete des militärischen Oberbefehles die Möglichkeit der Anwendung gegeben, und eine weitgehende Verantwortlichkeit auch in Kommandofragen war nun anerkannt. Die in einem späteren Stadium der preussisch-deutschen Geschichte so heiss umkämpfte Frage der Kontrasignaturbedürftigkeit militärischer Herrscherakte und der Verantwortlichkeit des Kriegsministers war in Baden während der Frühzeit des badischen Verfassungslebens niemals prinzipiell bestritten worden; nun waren alle Zweifel und Hemmungen, die in der militärischen Praxis diesen Grundsätzen entgegenstehen konnten, völlig beseitigt. Es war dies das einzige Resultat, das der Landtag von 1831, der sich so sehr um das Prinzip der Verantwortlichkeit bemüht hatte, zu seinen Gunsten buchen konnte, und es war gerade noch zur rechten Zeit erreicht worden, bevor auch diesmal wieder der Bund in die badischen Verhältnisse eingriff und einem weiteren Ausbau des konstitutionellen Systems ein Halt gebot.

IV.

Auch dem Landtage von 1831 folgte ja, ganz ebenso wie dem von 1822, ein Rückschlag, und wieder ging die Bewegung von Metternich und dem Bunde aus. Indem die »Sechs Artikel« vom 28. Juni 1832 die Bundesgesetze über die Verfassungen der Einzelstaaten emporhoben, machten sie auch jede Ministerverantwortlichkeit praktisch unmöglich²⁾. Als daher Rotteck auf dem folgenden Landtag in einer berühmt gewordenen Motion »den Zustand des Vaterlandes in Erwägung zu ziehen« bat und dabei die Vernichtung der Landesverfassung durch die masslose Ausdehnung der Bundeskompetenz und durch die lediglich auf dem Verordnungswege erfolgte Zurücknahme des Pressgesetzes beklagte, da nannte er ganz besonders auch den § 67 der Verfassung

¹⁾ Bad. Reg.-Blatt 1832, 145 Landesherrl. Verordnung v. 26. Febr. 32). — ²⁾ Treitschke, Deutsche Gesch. IV 270 ff.

unter den Artikeln, die wirkungslos gemacht worden seien¹⁾. Er erklärte es für eine der schwersten Verfassungsverletzungen, dass die Minister diesen Bundesbeschlüssen überhaupt beigestimmt hätten; aber die Möglichkeit einer Anklage war noch immer nicht geschaffen, und zum ersten Male wurde offen von der Tribüne der badischen Kammer festgestellt, dass das Anklagegesetz diesmal von unmittelbar praktischer Bedeutung geworden war und dass nur das Scheitern der früheren Entwürfe und Motionen die Regierung vor einer Anklage rettete. Das einzige, ausschliesslich moralische Mittel, dass der Kammer zur Verfügung stand, war die Rechtsverwahrung, und so kam denn jetzt die Periode der »Verwahrungslandtage«, wie sie der Minister v. Boeckh mit einem geflügelten Worte bezeichnete²⁾. Und als Rotteck 1835 in einer neuen Motion, deren Drucklegung die Regierung verbot, die Ergänzung und Sicherstellung der Landesverfassung verlangte, stand ihm abermals der Gesetzentwurf über Ministerverantwortlichkeit und über die authentische Interpretation des § 67 zusammen mit dem Gesetz über die Pressfreiheit obenan³⁾, und auch im »Staatslexikon«, das in diesen Jahren gehemmter Parlamentstätigkeit zu erscheinen begann, versäumte er nicht, zu betonen, dass die badische Verfassung über die Ministerverantwortlichkeit nichts geboten hatte als eine noch immer unerfüllte Verheissung⁴⁾. Bis zu seinem Tode stellte er immer wieder gerade diese Frage zur öffentlichen Diskussion⁵⁾; aber auf dem Landtage kam es nur gelegentlich zu theoretischen Debatten über Begriff und Auslegung der Verantwortlichkeit⁶⁾, und Rotteck konnte in der trüben Erbitterung seiner letzten Jahre nur schwer darüber hinwegkommen, dass die ausklingenden 30er Jahre ein Abflauen der alten Oppositionsstimmung bemerkten

¹⁾ Landtag 1833 II. K. Prot.-Heft IV 180 ff. (Sitzung v. 5. Juli 1833); Rotteck, Begründung der Motion, die Ernennung einer Kommission begehrend, welche damit beauftragt werde, den Zustand des Vaterlandes in Erwägung zu ziehen etc. Zürich 1833. — ²⁾ Landtag 1833 II. K. Prot.-Heft V S. 165. — ³⁾ Landtag 1835 II. K. Prot.-Heft II S. 41; dazu Itzstein: 5. Beil.-Heft S. 117/126. — ⁴⁾ Rotteck, Art. Baden, im Staatslexikon Bd. II (1835) S. 110. — ⁵⁾ z. B. Rotteck, Art. Constitution, im Staatslexikon Bd. III (1836) S. 768. 777. 783. — ⁶⁾ Vgl. Welcker, Art. Contrassegnatur, im Staatslexikon Bd. IV (1837) S. 18.

liessen: das »Justemilieu« — wie die Zeit es nannte — war stark geworden und ermöglichte die ersten Ansätze zu einer parlamentarischen Parteibildung und zu einer Scheidung der Geister¹⁾. Erst auf dem Landtage von 1844 griff Friedrich Hecker die Aufgabe wieder auf, die dreizehn Jahre vorher Duttlinger übernommen hatte und die seit sechszwanzig Jahren zu keinem Erfolge geführt hatte. Auch seine Motion prius die Verantwortlichkeit der Minister als den Schlussstein des Verfassungsgebäudes — »der Schrecken vor dem Gesetze wird verhindern, dass es zur Anwendung kommt«²⁾. In seiner Rede, die von dem rauschenden Pathos des Tribunen durchweht war, lebten alle die grossen Erinnerungen der englischen Parlamentsgeschichte wieder auf, und soweit sie die Staatsprozesse betrafen, waren sie ja soeben durch Robert Mohl der deutschen politischen Wissenschaft dargeboten worden³⁾: von jenem Lord Latimer an, der — als erster Fall einer Ministeranklage — im 14. Jahrhundert vor dem Forum des Unterhauses gestanden hatte, über die Opfer des Parlaments unter den Tudors und in der grossen Revolutionszeit bis hin zu Hastings und Melville — »Britanniens Grösse und Macht, der Glanz des dreifachen Reiches, hat ihre Quelle in der Freiheit des Volkes, die gehütet wird durch die Verantwortlichkeit der Minister«⁴⁾. Heckers Forderungen begnügten sich so wenig wie einst die Duttlingers mit dem durch das Gesetz von 1820 gezogenen Umkreis; vielmehr wurden alle Ergebnisse und Ansichten, die schon 1820 und 1822 berührt worden waren und zu denen man in den ungewungenen Debatten von 1831 endgültige Formulierungen gefunden hatte, nun von Hecker hervorgeholt und mit bestechender Dialektik behauptet. Er bot daher zwar nichts Neues; aber noch nie war alles das, was Duttlinger und Rotteck und die anderen Sprecher des Landtages von 1831 aus langwierigen Diskussionen allmählich herausgearbeitet hatten, so geschlossen

¹⁾ Rotteck, Gesch. d. bad. Landtage 1833/38, in seinen Nachgel. Schriften Bd. I S. 413 ff. — ²⁾ Landtag 1843/44. II. K. 13. Beil.-Heft S. 129/147. (Sitzung v. 11. Juni 1844). — ³⁾ Robert Mohl, Ministerverantwortlichkeit etc. S. 597/701.

dargelegt und so volkstümlich den Galerien und dem Lande gepredigt worden wie hier. Von vornherein war jetzt klar, dass für jede der beiden Kammern ein gesondertes Anklagerecht gefordert werden musste; und hatten auf dem Landtage von 1831 auch die Wortführer der fortschrittlich gesinnten Majorität noch gar sehr beraten und gezweifelt, ob eine solche Bestimmung eine Abänderung der Verfassung oder nur eine authentische Interpretation bedeutete, so kommentierte jetzt Hecker den § 67 und seinen Passus von der »Mehrheit einer jeden der beiden Kammern« in autoritativer Weise. Grammatisch, so erklärte er, wird der Ausdruck »ein jeder von beiden« nicht nur kollektiv, sondern in der Regel disjunktiv gebraucht; und historisch lasse sich die Notwendigkeit einer Übereinstimmung beider Kammern ebensowenig rechtfertigen, denn die englische und die französische Verfassung behielten genau wie die gleichzeitig mit der badischen Verfassung erschiene württembergische ausdrücklich den einzelnen Kammern das Anklagerecht vor. Wesentlich war aber auch für Hecker in erster Linie der politische Gesichtspunkt, dass die I. Kammer infolge ihrer Zusammensetzung leicht geneigt und fähig sein konnte, auch eine berechnete Anklage zu vereiteln. Die II. Kammer hatte ja früher dieses Problem des Gesetzes in den Mittelpunkt gerückt und an ihm die ganze Adresse schliesslich scheitern lassen. Und wie schwer hatte es die Opposition gerade noch auf dem vergangenen Landtage in ihrem heftigen Kampfe mit Blittersdorff empfunden, dass sie diesen Minister nicht durch eine Anklage beseitigen konnte, weil von der I. Kammer niemals die Zustimmung dazu zu erwarten gewesen wäre¹⁾. Die ganze bisherige Erfahrung schien das Anklagerecht der II. Kammer zum Zentrum des ganzen Verantwortlichkeitsgesetzes zu machen; ohne seine Gewährung, so meinte Hecker immer wieder, musste das ganze Gesetz leeres Gaukelbild bleiben. Und auch Welcker, der einst die Debatten von 1831 neben Duttlinger und Rotteck geführt hatte und der jetzt als der Vollstrecker ihrer politischen Erbschaft in ihrem Geiste den Kommissions-

¹⁾ Ruckstuhl a. a. O. S. 119.

bericht über Heckers Motion erstattete, erinnerte nochmals an die Warnungen, die 1831 durch das Beharren der Kammer auf diesem Gegenstand für alle Zukunft gegeben worden seien¹⁾.

Der zweite wesentliche Gesichtspunkt, der in der Debatte von 1831 endgültig gewonnen worden war und der jetzt von neuem scharf betont wurde, betraf die Zusammensetzung des urteilenden Gerichtshofes. Im Jahre 1822 war es allerdings ein bedeutender Fortschritt gewesen, als Liebenstein unter grossen Schwierigkeiten den Staatsgerichtshof an die Stelle des 1820 vorgesehenen Oberhofgerichtes hatte setzen können. Im Jahre 1831 hatte dann der Gedanke eines Schwurgerichtes, den Rotteck schon früher als Einzelner vertreten hatte, gewaltig an Boden gewonnen: jetzt war weder bei Hecker noch bei Welcker von dem alten Staatsgerichtshofe irgendwie die Rede. Den Manen Rottecks aber wurde ein Gedenken geweiht, als Hecker den »Hohen Gerichtshof der Landesgeschworenen« verlangte, hervorgegangen aus den Urwahlen des Volkes und durch das Mittel von Wahlmännern, die »ein gewisses Vermögen besitzen oder eine bestimmte Steuer zahlen und ein Alter von 30 Jahren erreicht haben müssten«. Die Kommission fügte dann noch hinzu, dass auch die Wahlkollegien der I. Kammer, wie die der Universitäten oder der Grundherren Geschworene zu diesem Gerichtshofe wählen sollten.

Auch die anderen Fragen des künftigen Gesetzes sprach Hecker durch und begründete die alten Wünsche der früheren Zeiten mit den alten Argumenten. Seine Motion gelangte jedoch nicht zur Verhandlung. Sie wurde zwar, nachdem er sie begründet hatte, mit lautem, vielstimmigem Beifall aufgenommen, und nur vereinzelte Stimmen wagten es, sofort gegen die von Hecker gelieferte Verfassungsinterpretation zu protestieren²⁾. Als dann aber der Bericht der Kommission von Welcker erstattet war, blieb für eine Verhandlung nicht mehr Zeit übrig, denn der Landtagsschluss folgte unmittelbar. In dieser Kette missglückter Versuche war abermals ein Glied eingefügt worden, und man war nicht weiter gekommen,

¹⁾ Landtag 1843/44. II. K. Beil.-Heft 13 S. 275/81. — ²⁾ Landtag 1843/44. II. K. Prot.-Heft VIII 33/36 (Sitzung vom 11. Juni 1844).

als dass die Öffentlichkeit auf die Verfassungslücke und auf den Weg, auf dem die Opposition eine Lösung suchte, ganz besonders aufmerksam gemacht worden war. Das zeigte sich auch auf dem folgenden Landtage, bei dem Petitionen zur Erwirkung eines Anklagegesetzes eingingen; zur Verhandlung gelangten sie nicht, weil abermals der Landtag geschlossen wurde, noch ehe der Bericht erstattet war¹⁾. Und auch in den Verhandlungen, die sich an die im Verordnungswege erfolgte Errichtung eines dem Staatsministerium koordinierten Staatsrates knüpften, gelang es vorläufig nicht, den Grundsatz der parlamentarischen Verantwortlichkeit einwandfrei zur Geltung zu bringen²⁾.

Dass dann in der badischen Revolution von 1848 die Forderung nach einem Gesetz über Ministerverantwortlichkeit und Anklageverfahren wiederkehrte, versteht sich von selbst; aber auch diesmal verblieb es bei Anregungen und Anläufen, weil — und das war ja das Charakteristische dieses Sturmjahres! — die politische Bewegung bereits abflaute, als die Parlamente noch mitten in den Debatten um die Neugestaltung sich bewegten. Noch vor den Märzereignissen, am 9. Februar, kam die Frage wieder in der II. Kammer zur Sprache, als Alexander von Soiron für eine Petition der Gemeinde Neukirch eintrat, in welcher die Ausfüllung der Verfassungslücke durch ein Gesetz über Ministerverantwortlichkeit verlangt war³⁾. Der greise Welcker erinnerte an die vielfachen Versuche und Enttäuschungen der Vergangenheit — doch jetzt wehe Morgenluft! »Wir werden, was wir vor 28 Jahren vergeblich gefordert, erhalten; ich wünsche, dass wir es auf friedlichem Wege erhalten, und ich wünsche, dass Baden auch in dieser Beziehung vorangehe«. Aber er warnte: man solle das Volk nicht abermals mit Worten abspeisen, denn Verantwortlichkeit sei ein leeres Wort und ein wertloser Schall, wenn zur Anklage die Mitwirkung der I. Kammer nötig war. Zwei Bedingungen, so erklärte er von vornherein, waren also unerlässlich für ein solches Gesetz: dass zur Anklage der Beschluss

¹⁾ Landtag 1846 II, K. Prot.-Heft XI 302, 351. (Bretten, Ettenheim etc.). — ²⁾ Walz, Die rechtliche Stellung etc. a. a. O. S. 304/8. — ³⁾ Landtag 1848 II, K. Prot.-Heft II S. 99/109.

der II. Kammer genüge und dass zur Aburteilung ein Staatsgerichtshof nach Württemberger Vorbilde berufen wurde! Itzstein trat ihm bei, während Hecker bereits schärfere Töne anschlug und gegen »verräterische Minister« die »lynchjustiz des Volkes, das Scherbengericht der öffentlichen Meinung« aufrief, weil bei dem Mangel jedes Verantwortlichkeitsgesetzes eine Verfassungsverletzung auf anderem Wege nicht gerügt werden konnte. »Man zwingt die beleidigte und mit Füßen getretene Moral, zu appellieren an die Gewalt, weil das Recht versagt ist«.

Die Petition wurde als Motion behandelt und ging in die Abteilungen. Aber bevor noch etwas veranlasst werden konnte, kam am 2. März jene von 8 demokratischen Abgeordneten entworfene und von Hecker begründete Adresse zustande, in welcher — in Form eines Protokollauszuges — dem Landesherrn die dringendsten Forderungen des Volkes unterbreitet wurden — Forderungen, die von der Regierung als begründet anerkannt wurden¹⁾. Und unter diesen Wünschen befand sich neben Pressfreiheit, Schwurgericht, Volksbewaffnung, Nationalvertretung, auch die Forderung nach einem Gesetzentwurf über »volle Verantwortlichkeit der Staatsbeamten mit einem Staatsgerichtshofe von Gerichtsgeschworenen«²⁾. Die Ausdehnung des Anklagerechtes auf alle Staatsbeamte war eine neue Forderung, die in radikaler Weise von der Verfassung und der herrschenden Doktrin abrückte. Welcker, der nicht zu den Einbringern des Antrages gehörte, verteidigte ihn doch in seinem Berichte voll und ganz und erläuterte ihn durch einen weiteren Zusatz dahin, dass nicht nur die Minister der Anklage unterstehen sollten, sondern dass »in Beziehung auf die übrigen Staatsbeamten eine vorgängige Ermächtigung des Ministeriums zur Anstellung von Klagen wegen Handlungen ihrer Verwaltung nicht erforderlich sei«. Welcker bekämpfte die herrschende Theorie, wonach die Verantwortlichkeit der Minister eine Verantwortlichkeit der unterstellten Beamten den Ständen gegenüber ausschloss, solange die Minister selbst die Handlungen ihrer Untergebenen deckten. Die

¹⁾ Bekk, Die Bewegung in Baden. Mannheim 1850 S. 63 ff. —

²⁾ Landtag 1848 II, K. Prot.-Heft III S. 50/1; 61/91.

Verantwortlichkeit des Ministers war nach ihm sehr wohl durchführbar, auch wenn seine Beamten verantwortlich wurden; die behauptete Lähmung seiner Tätigkeit konnte nur soweit eintreten, als er den Beamten keine verfassungswidrigen Gesetze mehr zugehen lassen konnte. Welcker kehrte in seinen Betrachtungen zurück zu dem Rechte des alten deutschen Reiches, zu Carl Friedrichs und Josephs II. Zeiten, wo eine solche Verantwortlichkeit der Beamten bestanden hatte, die erst durch das Zeitalter der napoleonischen Bürokratie beseitigt worden war; so wurde Welcker hier ein Kämpfer für altes, deutsches Recht und stellte sich in Gegensatz zu Sätzen des englisch-nordamerikanischen Konstitutionalismus.

Nach Welckers eingehendem Berichte erfolgte die Annahme, und die Regierung begann unverzüglich die Vorbereitungen für die Verwirklichung. Inzwischen wurde auch die Öffentlichkeit in dieser bewegten Zeit für den Gedanken der Ministerverantwortlichkeit mobil gemacht. Im März und April liefen im ganzen 219 Petitionen ein, die neben anderen Punkten auch diese Forderungen enthielten. Die Aufstände im April und September verhinderten zunächst eine Verhandlung der Petitionskommission, und als dann im November der Lahrer Anwalt Baum Bericht darüber erstattete, hatte die Regierung ihre Entwürfe über ein Verantwortlichkeits- und ein Prozedurgesetz bereits fertig, empfahl aber Rücksicht auf das von der Paulskirche vorbereitete Reichsgesetz, das nicht ohne Einfluss auf die Gestaltung der einzelstaatlichen Gesetze bleiben konnte¹⁾. In dem Entwurfe der Paulskirche²⁾ war damals bereits die später von der Nationalversammlung angenommene Bestimmung vorgesehen, dass Streitigkeiten zwischen Ständen und Regierungen an das Reichsgericht kommen sollten und ebenso die Anklagen gegen die Minister der Einzelstaaten wegen Verfassungsverletzungen. Man musste daher warten, ob der Beschluss der Nationalversammlung Gesetzeskraft erlangte und wie überhaupt das Reichsgesetz im einzelnen gestaltet würde. Denn das Landesgesetz konnte sich nur mit solchen Be-

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

stimmungen befassen, die zur Ergänzung der Reichsgesetzgebung notwendig blieben. Die Kammer musste diese Gründe, welche die Regierung bewogen, mit der Vorlage einstweilen zurückzuhalten, billigen¹⁾. Und als sich dann herausstellte, dass der Versuch der Reichsgründung durch die Paulskirche misslungen war und dass die Reichsverfassung von 1849 ein wertloses Stück Papier blieb, da war auch für Baden bereits die Reaktionszeit hereingebrochen, und von der Ministerverantwortlichkeit war abermals auf ein Jahrzehnt hinaus keine Rede mehr²⁾.

¹⁾ Vgl. auch Bekk a. a. O. S. 72/73. — ²⁾ Das Schlusskapitel erscheint mit Genehmigung der Schriftleitung in der Buchausgabe des Verlages der G. Braunschen Hofbuchdruckerei in Karlsruhe.