



Staats- und  
Universitätsbibliothek  
Bremen

# **Staats- und Universitätsbibliothek Bremen**

**DFG Projekt Die Grenzboten**

**Die Grenzboten**

**Berlin u.a., 1841 - 1922**

Die Verantwortlichkeit der Minister.

**urn:nbn:de:gbv:46:1-908**

dazu viel weniger für den Feind als Zielscheiben markiren, wie bei einzelnen Thürmen.

Während so das Ringschiff in Solidität, guter Gewichtsvertheilung und Seefähigkeit jedes Thürmschiff\*) übertrifft, ist es hinsichtlich der Verwendbarkeit seiner Kanonen jedem Breitseiten-Panzerschiff überlegen, das ihm außerdem zwar in Solidität und Seefähigkeit gleichkommt, aber dennoch eine ungünstigere Gewichtsvertheilung\*\*) zeigt und weniger Takelage führen kann. Namentlich die Fähigkeit, nach allen Himmelsgegenden zu feuern, erhebt das Ringschiff weit über alle Breitseiten-Panzersregatten und alle Panzerschiffe mit Kasematten oder square-batteries. Soweit nicht eben ein Geschütz vor dem andern steht, beherrscht jedes Geschütz den ganzen Horizont, alle Geschütze können zugleich nach derselben Flanke hin verwandt werden; ja, alle Geschütze können (und zwar weit besser, als die Hälfte der Geschütze einer Fregatte mit indents es vermag) nach vorn gerichtet werden, wenn das Schiff sich schräg mit dem Bug gegen den Feind legt, wobei es noch dazu die Zielfläche auf ein Drittel der Länge verkleinert und den Panzer dieses übrig gebliebenen Drittels durch die schräge Lage bedeutend stärkt. — Die Beschwerung des Bugs mit einer massiven Bugbatterie, wie bei den neueren englischen Schiffen, ist dabei natürlich völlig unnöthig gemacht und durch den Tunnel viel wirksamer ersetzt. Ja, das Ringschiff hat noch einen Vorzug, den kein anderes System hat. Wenn nämlich ein Geschütz beschädigt ist, so kann es mitten im Gefecht in vollster Sicherheit ausgebessert werden; denn man braucht dann bloß den Ring mit der Pforte in den Tunnel hineinzudrehen, um die letzteren allen feindlichen Schüssen zu entziehen. Es dürfte also kein unberechtigtes Verlangen sein, wenn wir alle neuen Panzerschiffe der norddeutschen Marine nach dem Ringtunnelsystem erbaut zu sehen wünschen.

### Die Verantwortlichkeit der Minister.

Graf Bismarck hatte unserer Ansicht nach Recht, wenn er in seiner Rede vom 27. März v. J. auseinandersetzte, daß die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassung des norddeutschen Bundes keinen Platz finde, weil in diesem

\*) Wie sehr unser herbes Urtheil über die amerikanischen Monitors gerechtfertigt war, beweist die neuerdings vom amerikanischen Repräsentantenhause angenommene Resolution, alle 54 Schiffe dieser Art zu verkaufen, da sie nämlich nicht als seagoing vessels zu brauchen sind. Laugten sie wirklich etwas, so würde man sich wahrlich nicht freiwillig in die Lage versetzen, beim Ausbruch eines neuen Krieges kein einziges fertiges Panzerschiff zu besitzen.

\*\*) Vollends wenn es, wie die französischen frégates à tourelle, gleichsam schwere „Erkerthürme“ auf den Flanken führt und damit den inneren Verband enorm anstrengt.

eigenthümlichen Bau der ganze constitutionelle Apparat fehle, welcher einer Ministerverantwortlichkeit als Grundlage dienen müsse. Wenn aber hierüber hinausgehend nicht blos Herr Wagner, sondern einige früher als liberal bekannte Redner behaupteten, die Ministerverantwortlichkeit sei überhaupt etwas werthloses und praktisch überwundenes, so müssen wir uns wundern über diese Fähigkeit des „Sich-Umdeutens“ und möchten fragen, was Dahlmann zu seinen alten Freunden sagen würde? Glücklicherweise sind derartige Aeußerungen nur Monologe, und wir können uns an das Wort des Ministerpräsidenten halten, daß die Verantwortlichkeit der preussischen Minister genau dieselbe bleibe wie vorher, also wie die Verfassung sie festsetzt, und wir erlauben uns auch zu prophezeien, daß dieselbe nicht abgeschafft, sondern ausgebildet werden wird, indem dem staatsrechtlich aufgestellten Princip das Mittel zur Seite gestellt werden muß, es praktisch zu sichern.

In der That, es scheint uns als eine der ersten Grundwahrheiten im Verfassungsstaat, daß die Unverantwortlichkeit des Staatsoberhauptes nur dann eine Realität ist, wenn sie gedeckt wird durch die Verantwortlichkeit der höchsten Staatsbeamten, der Minister. Kein Regierungsact des Fürsten darf sich ohne ihre Unterschrift vollziehen. Allerdings liegt es in der Natur des Repräsentativsystems, die Initiative der Krone in engere Grenzen einzuschließen, aber innerhalb derselben besitzt der bedeutende, seiner Aufgabe gewachsene Fürst eine Fülle von Gewicht, Einfluß, Bestimmungsfähigkeit. Als Moderator über den Parteien stehend, übt er eine Macht, welche den Augen der Menge nicht immer erkennbar sein mag, aber darum nicht weniger wirkungsreich ist, sodaß man wohl sagen darf, seine Aufgabe sei schwerer, aber keineswegs unbedeutender, als die eines verfassungsmäßig nicht beschränkten Souveräns.

Die englische Verfassung hat Wilhelm III. nicht gehindert, ein Held und Staatsmann ersten Ranges zu sein, und König Leopold ist trotz der belgischen Verfassung der *roi homme d'état* unserer Zeit geworden.\*)

Das Wort: „der König kann kein Unrecht thun“ ist nicht blos eine constitutionelle Fiction, sondern hat eine gewichtige Bedeutung auch in dem Sinne, daß die Schranken der repräsentativen Verfassung dem Souverän ungesetzliche und nachtheilige Eingriffe, wo nicht unmöglich, doch sehr schwer

\*) Diejenigen, welche den constitutionellen Fürsten als eine Null, als das Mittel über dem F hinstellen, mögen sich vom Gegentheil aus der höchst merkwürdigen Correspondenz von Lord Grey mit Wilhelm IV. überzeugen, sie werden daraus sehen, daß die Krone eines parlamentarisch regierten Staates, selbst wenn sie von einem keineswegs bedeutenden Manne getragen wird, doch eine Realität ist, während allerdings die Verfassung eines solchen Staates dem Eigenwillen eines Georgs III. heilsame Fesseln anlegte (Correspondence of the late Earl Grey with H. M. King William IV. 2. vol. London 1867. Correspondence of Lord North with King George III. 2. vol. London 1867).

machen, während sie ihm vollen Spielraum zu günstigem und wohlthätigem Einfluß gewähren.

Wenn der versteckte Absolutismus ein sogenanntes „persönliches Regiment“ fördert, so ist dies nicht bloß ein hohler Sophismus, sondern eine offenbare Unehrllichkeit, weil der Hintergedanke dabei stets ist, daß der Fürst nach den Interessen einer Partei regiere, welche das Licht der Dessenlichkeit und das Gewicht der Verantwortlichkeit scheut. Es liegt in der Natur der Dinge, daß der Kampf der streitenden Interessen um den Mittelpunkt der politischen Gewalt am heftigsten entbrennt, dieser Kampf läßt sich nicht verbannen oder ignoriren, sondern im Interesse des Staates nur regeln, und dies thut das repräsentative System durch Verantwortlichkeit der Minister und Controle der Volksvertretung. Diese Verantwortlichkeit der höchsten Behörde kann dann auch allein die Frage lösen, inwiefern allen andern Beamten der Verwaltung bloß der verfassungsmäßige Gehorsam obliege. Der Staat müßte offenbar in Verwirrung gerathen, wenn sich jeder Beamter der Ausführung von Befehlen seiner Vorgesetzten dadurch entziehen könnte, daß er dieselben für gesetzwidrig erklärt. Ist die Ausführung wider sein Gewissen, so mag er den Gehorsam weigern, aber sich auch nicht beklagen, wenn er sofort abgesetzt wird. Die Verwaltungsbehörden haben nicht wie die Gerichte zu erkennen, was im einzelnen Falle Rechtens ist, sondern sollen durch ihre Thätigkeit das an oberster Stelle gewollte Regierungssystem an allen Punkten zur Ausführung bringen. Hierzu ist einheitlicher Befehl und strenger Gehorsam nothwendig, folglich muß sich jeder Beamter mit der Anordnung seiner vorgesetzten Behörde selbst für die Ausführung eines ungesetzlichen Gebotes entschuldigen können und dieser Regreß geht fort von der untersten Stufe der Hierarchie bis zur obersten, welche als leitende auch die Verantwortlichkeit trägt. Ebenso gibt die Verantwortlichkeit allein eine Bürgschaft für die Regelung des Verhältnisses von Gesetz und Verordnung, welches später eingehender zu betrachten ist.

Demgemäß muß sich im Ministerium aber auch wirklich die oberste Leitung der Staatsgeschäfte vollständig concentriren und dürfen dem Souverän nicht neben den Ministern noch andere unverantwortliche Berather, welche sich ihrer Controle entziehen, zur Seite stehen\*). Das Ministerium muß ferner eine in sich festgeschlossene Einheit bilden, es beräth, um die Harmonie in allen Zweigen der Verwaltung zu erhalten, gemeinsam über alle Gegenstände von allgemeiner politischer Bedeutung unter Vorsitz seines Prä-

\*) Die Gründe gegen eine solche Nebenregierung des Cabinets sind classisch zusammengefaßt in Steins Denkschrift von 1806: „Darstellung der fehlerhaften Organisation des Cabinets und der Nothwendigkeit der Bildung einer Ministerconferenz.“

sidenten, in dem sich die politischen Grundsätze, welche es vertritt, gleichsam verkörpern\*). Ludwig XIV. mochte nach Mazarins Tode erklären, er werde fortan sein eigener Premierminister sein, der repräsentative Staat kann sich nicht mit Fachministern begnügen, denn der Regent wird in den meisten Fällen auf den Vortrag eines solchen, welcher der Natur der Sache nach nur vom Standpunkte seines Ressorts ausgeht, nicht im Stande sein, die andern vielleicht gleichberechtigten Gegengründe zu übersehen. Wirksame Leitung eines Ministerpräsidenten verbürgt daher allein den innern Zusammenhang der Regierungsmaßregeln und die Ausgleichung der unvermeidlichen Meinungsverschiedenheiten der einzelnen Minister. Dabei kann die Frage offen bleiben, ob der Ministerpräsident sich wie in England auf diese oberste Leitung beschränkt, oder selbst ein Portefeuille verwaltet. — Die Verantwortlichkeit der Minister ist eine doppelte und zwar in zweifachem Sinne, sie ist nach oben wie nach unten, gegen den Souverän, wie gegen die Volksvertretung, eine politische und eine strafrechtliche. Der König kann die Minister jederzeit entlassen, wenn er mit ihrer Amtsführung nicht einverstanden ist und er ist ebenso berechtigt, sie vor das competente Gericht zu stellen, falls sie in seinen Augen die rechtlichen Obliegenheiten ihres Amtes positiv verletzt haben. Die politische Verantwortlichkeit der Minister gegen die Landesvertretung läßt sich nicht wohl in eine bestimmte gesetzliche Form bringen, denn man kann offenbar nicht als Rechtsatz aufstellen, daß das Ministerium abtreten müsse, sobald es sich in einem der Häuser der Volksvertretung in Minorität befinde, und am wenigsten ist dies gesetzliche Norm in dem Staate, wo die politische Ministerverantwortlichkeit am meisten ausgebildet ist, in England. Indessen besteht diese Verantwortlichkeit in jedem Lande, in welchem der Constitutionalismus mehr als Schein ist, schon darum nicht minder, weil es auf die Länge keinem Ministerium möglich sein wird, gegen die ausgesprochene Majorität der Landesvertretung sich zu behaupten, ohne in Conflict mit den positiven Gesetzen zu kommen; man darf deshalb die politische Verantwortlichkeit da als gesichert ansehen, wo die strafrechtliche besteht, und es ist völlig unzutreffend, wenn in der Discussion des Reichstags vom 27. März dieser Satz von den Gegnern der Ministerverantwortlichkeit umgekehrt und behauptet wird, alles komme auf die öffentliche Meinung an,

\*) Bluntschli irrt, wenn er sagt, (Staatsrecht II. 156) „der praktische Sinn der Engländer zieht es vor, das Präsidium mehr aus formellen Motiven mit einer Person zu besetzen, die sich eher durch ihre sociale Stellung, äußern Rang und Autorität auszeichnet, während andere Nationen häufig den wirklichen Chef der Regierungspolitik mit dieser Stellung betrauen.“

Im Gegentheil ist der first lord of the treasury stets der Chef der Regierungspolitik und oft keineswegs social hervorragend, wie Walpole, Pitt, Peel, Palmerston beweisen, unter denen Herzoge als Fachminister dienen.

ein starkes Parlament habe auch andre Mittel gegen pflichtvergeßne Minister; wodurch aber wird ein Parlament stark, wenn nicht durch verfassungsmäßige Rechte? wo hat eine wirklich einflußreiche Volksvertretung existirt, welche nicht das Recht gehabt hätte, die Minister zur Verantwortung zu ziehen?

Allerdings hat während der letzten 50 Jahre keine Ministeranklage in England stattgefunden und Sir Robert Peel sagte: „the days of impeachment are gone“ — aber niemand denkt deshalb daran, die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Minister abzuschaffen. Die Waffe ruht nur, weil ihr Gebrauch unnöthig geworden, weil der Regel nach jedes Ministerium schon nach einer entscheidenden parlamentarischen Niederlage zurücktritt, sie existirt darum aber doch, und würde sich eventuell sehr fühlbar gegen den Uebertreter geltend machen. Mögen die, welche die strafrechtliche Ministerverantwortlichkeit als etwas Ueberwundenes hinstellen, sich einmal fragen, wie im englischen Unterhause ein Antrag aufgenommen würde, sie abzuschaffen?

Soll die Verantwortlichkeit eine effective sein, so darf man die Möglichkeit der Anklage offenbar nicht von der Uebereinstimmung beider Factoren der Vertretung abhängig machen, da diese nicht leicht zu erreichen sein wird, sondern muß ebenmäßig jedem Hause das Recht gewähren, die Anklage zu erheben.

Wir vermögen uns nicht der Ansicht Kößlers anzuschließen, welcher die Anklage dem Unterhause allein zugestehen will, weil jede Anklage, die von dem mitberechtigten Factor nicht unterstützt wäre, nicht im Lichte der Wahrung großer Landesinteressen erscheinen würde, sondern im Lichte der Verteidigung eines mehr oder minder einseitigen Rechtsstandpunktes.

Ober- und Unterhaus haben eben jedes eigenthümliche Rechtsphären, zu deren Wahrung sie berufen sind und welche sie folglich auch mit einer Anklage zu schützen im Stande sein müssen, where there is a right, there must be a remedy. Gegenstand der Klage ist, sofern nicht nachträglich eine Indemnität gegeben wird, jeder Mißbrauch der ministeriellen Amtsgewalt, jede Ueberschreitung der verfassungs- und gesetzmäßig\*) zustehenden Befugnisse, jede Unterlassung amtlicher Pflichten, aber auch unzweifelhaft jede Handlungsweise, welche, ohne die Gesetze direct zu verletzen, den

\*) In England macht man bekanntlich einen Unterschied zwischen unconstitutional und illegal, ein Act kann gesetzlich und doch unverfassungsmäßig sein. Bowyer Const. Law p. 136. „If the King were to create on a sudden an overwhelming number of peers, men altogether dependent on the government, as for instance a body of private soldiers, that act would be legal as an exercise of the undoubted prerogative of the crown, but it would be highly unconstitutional and the minister guilty of high crime and misdemeanor in advising a measure so destructive of the independence of one branche of the legislature.“

Staat in nachweisbaren Schaden bringt. Man könnte letzteres bestreiten wollen, aber sehr richtig führt Köhler (Studien zur Fortbildung der preussischen Verfassung, II, p. 72) aus, daß es einerseits unmöglich, solche Handlungen strafflos zu lassen, und andererseits völlig unbedenklich ist, dieselben dem höchsten Gerichtshof zu unterstellen. Treffend sagt Lord Brougham: „Die Rathgeber der Krone sind in gleicher Weise verantwortlich für die Politik und Weisheit, wie für die Gesetzmäßigkeit der Maßregeln der Regierung, denn sie sind verpflichtet, einerseits ihre Bemühungen im Dienst der Krone anzuwenden, andererseits strafbar, wenn sie eine so wichtige Pflicht übernehmen, ohne die nöthige Fähigkeit zu ihrer Erfüllung.“ Gegenstand der Anklage sind demnach nur solche Handlungen oder Unterlassungen, welche specifisch ministeriell, die also nur ein Mitglied des höchsten Rathes der Krone begehen kann, wogegen jede Anklage auf ein gemeines Vergehen gegen einen Minister bei den ordentlichen Gerichten zu verfolgen ist. So also, wenn es sich um unmittelbare Beschädigung des Staatseigenthums, um Verwendung der Staatsmittel zu privaten Zwecken *cc.* handelt.

Die Frage, welchem höchsten Tribunal die Ministeranklagen zu unterstellen sind, ist vielfach bestritten. Köhler sieht in der dem englischen Oberhause zustehenden politischen Jurisdiction eine typische Einrichtung, aber es ist zu bedenken, daß die Lords auch in andern Civil- und Criminalangelegenheiten den obersten Appellhof bilden und in ihren durch hohe richterliche Functionen zur Pairie gelangten Mitgliedern juristisch ausgezeichnete Persönlichkeiten besitzen, deren Urtheil von entscheidendem Gewicht in allen Rechtsfragen ist. Diese höchste Instanz des Oberhauses hat sich historisch gebildet und scheint nicht leicht auf continentale Zustände übertragbar, wo ähnliche Elemente und Traditionen mangeln. Die eigenthümliche, in größeren deutschen Staaten nicht zu umgehende Zusammensetzung des Oberhauses gibt allerdings eine mehr als ausreichende Garantie, daß vom Unterhause angeklagte Minister nicht leichtsinnig oder parteilich verurtheilt werden, aber wie uns scheint, desto weniger Garantie, daß dieselben nicht freigesprochen werden, wenn sehr ausreichender Grund zur Klage des Unterhauses vorlag. Dagegen ist Köhler unbedingt beizustimmen, wenn er die hohen Gerichtshöfe des Privatrechtes für die Ministeranklage aus dem doppelten Grunde verwirft, daß denselben die Vertrautheit mit den in Frage kommenden Geschäften fehlt und daß sie andererseits durch eine derartige Thätigkeit die Unbefangeneheit in ihrer Sphäre verlieren müssen. Es bleibt somit die Ueberweisung der Ministeranklage an einen speciellen Staatsgerichtshof, der bestimmt ist, die Summe der politischen und staatsrechtlichen Intelligenz des Landes in sich zu vereinigen. Die Mitglieder des Staatsgerichtshofes dürfen nicht bloße Rechtsgelehrte sein, weil sich die Klagen auf politische Verhältnisse beziehen, deren

richtige Würdigung eine Menge von staatsmännischen Kenntnissen und Erwägungen voraussetzt, die bei gewöhnlichen Juristen nicht zu finden sein werden, und weil ferner der Gegenstand der Anklage sich schwerlich durch genaue Vorschriften des positiven Rechtes feststellen läßt, daher dem Gerichte ein freierer Spielraum gelassen werden muß, der staatsmännische Gemieghheit der Mitglieder voraussetzt.

Das Verfahren wird unbedingt der öffentliche Anklageprozeß sein. Das Haus, welches die Verfolgung beschloß, würde zwei Ankläger vor den Staatsgerichtshof bestellen. So wird bekanntlich in England überhaupt bei Staatsprozessen verfahren, so verfolgten Burke und Fox im Auftrage des Unterhauses Warren Hastings. Das Urtheil wird endgiltig gesprochen, denn an welche Instanz sollte man noch appelliren können? Auch statuiert, soviel uns bekannt, keine Verfassung das Recht der Appellation bei Ministeranklagen, weil der Gerichtshof von vorn herein die höchste Instanz bildet. Was die Strafnorm betrifft, so hat nach der amerikanischen Verfassung der Senat als Gerichtshof zwar über die politische und die strafrechtliche Seite der Klage zugleich zu erkennen, beschränkt sich aber in dem Urtheile darauf, die Strafe der Entsetzung und der Amtsunfähigkeit auszusprechen und verweist, wenn eine weitere Criminalstrafe nothwendig erscheint, die Sache an das Geschwornengericht. Wir vermögen darin nicht mit Bluntschli II. *ibi.* eine Vervollkommnung des Systems überhaupt zu sehen, sondern finden darin nur eine bei den eigenthümlichen amerikanischen Institutionen zweckmäßige Einrichtung, weil der zum Urtheil berufene Senat nach seiner Zusammensetzung keine ausreichenden Garantien eines völlig unparteiischen und leidenschaftslosen Spruches bietet, wogegen nicht abzusehen, weshalb einem im oben ausgeführten Sinne gebildeten höchsten Gerichte eine ähnliche Beschränkung aufzulegen wäre. Schwerlich aber wird man verlangen, daß in Ministeranklagen überhaupt nur auf Entsetzung und Unfähigkeit erkannt werde, denn wenn z. B. ein Hochverrath vorliegt, so wird ein Minister, welcher denselben begangen, doch gewiß nicht gelinder bestraft werden sollen, als jeder andere.

Röbber nimmt für das Gericht die Befugniß in Anspruch, auch auf Indemnität zu erkennen, d. h. zu erklären, daß die Handlung zwar gesetzwidrig, aber nicht strafbar sei. Er meint, so gut wie die Factoren, denen dies Anklagerrecht zustehe, die Indemnität geben dürfen, so gut müsse dem Gerichte, an dessen Urtheil appellirt wird, dies Recht zustehen, sonst müßte es Handlungen, welche formell den Gesetzen zuwiderlaufen und doch unzweifelhaft vom Staatwohl dictirt waren, entweder bestrafen, oder es würde auf den Weg künstlicher Gesetzesauslegung gedrängt, um die Illegalität wegzuinterpretiren. Hingegen aber ist zu bemerken, daß es schon an sich dem Gerichte unbenommen bleibt, den Angeklagten freizusprechen, falls es nach der Aus-

legung des fraglichen Gesetzes zweifelhaft ist, ob eine Verletzung desselben stattgefunden hat. Ist dies aber nicht zweifelhaft, so scheint es uns einigermaßen bedenklich, dem Staatsgerichtshof eine so hohe politische Kompetenz zuzugestehen, welche ihn in Conflict mit dem Verdict der Landesvertretung bringen würde. Diese letztere wird offenbar geneigt sein, Indemnität eintreten zu lassen, falls der Minister evident im Interesse des Landes nur dem Wortlaut des Gesetzes zuwidergehandelt hat. Will die Landesvertretung aber die Indemnität nicht gewähren, so scheint es uns bedenklich, den Staatsgerichtshof zu ermächtigen, eine solche aus politischen Zweckmäßigkeitsgründen auszusprechen, zumal ihm ja immer noch der Ausweg bleibt, die mildere Strafe der bloßen Amtsentlassung zu erkennen. Daß ein Minister, der dem Gesetze zuwiderhandelt, sich dieser Eventualität aussetze, scheint uns nicht zu viel verlangt.

Ebenso vermögen wir Köppler nicht ohne weiteres beizustimmen, wenn er die Civilklage durchaus von der Ministerverantwortlichkeit ausschließen will. Allerdings werden nicht etwa Verluste zu verfolgen sein, welche durch ministerielle Politik und Geschäftsführung dem Staate mittelbar erwachsen, aber wohl solche Verluste, welche aus geradezu gesetzwidrigen Handlungen, für welche keine Indemnität erteilt ist, hervorgehen. Man nehme an, daß ein Minister gegen den erklärten Willen der Landesvertretung einen Krieg mit den verfügbaren Mitteln beginnt: endet er glücklich, so erhält er wahrscheinlich die Indemnität, wie aber, wenn der Krieg einen unglücklichen Ausgang nimmt? soll es einem Minister freistehen, das Land in ungeheure materielle Verluste zu bringen und selbst nichts für sein Vermögen zu fürchten zu haben? Man mag immerhin anführen, daß jedes Privatvermögen geringfügig im Vergleich mit den in Frage kommenden Summen sei, und scheint es eine Forderung der Gerechtigkeit, daß die Strafe sich in diesem Falle nicht auf persönliche Ahndung beschränke, sondern auch auf das Vermögen ausgedehnt werde. Wir sind überzeugt, daß die Furcht vor einer solchen Civilverantwortlichkeit oft heilsamer wirken würde, als die Furcht vor peinlichen Strafen, welche als äußerstes Mittel nicht leicht angewendet werden. —

Selbstverständlich darf der Souverän sowenig durch mündlichen oder schriftlichen Befehl einen Minister der Verantwortlichkeit entziehen, als einen verurtheilten Minister begnadigen, es sei denn auf Verlangen des Hauses, von dem die Anklage ausgegangen. Köppler will diese Beschränkung der königlichen Prærogative nur soweit gelten lassen, als sie die Unfähigkeitserklärung betrifft, weil es der Autorität des Souveräns widerspreche, positive Strafen in irgend einem Falle nicht mildern zu dürfen und meint, die Köpplige von England hätten das so begrenzte Begnadigungsrecht stets besessen.

Indeß dies Citat beweist für Köhler selbst zuviel. Soweit uns bekannt, ist in England das Begnadigungsrecht des Königs für einen verurtheilten Minister überhaupt nicht beschränkt, also auch die Strafe der Amtsentsetzung und Amtsunfähigkeit kann erlassen werden, wie aus Bowyers 319 Bemerkungen implicite folgt.

„The statute 12 and 13 Wm. III. does not restrain the crown from pardoning after judgment on an impeachment and only prevents the person impeached availing himself of the pardon to stop the proceedings before judgment.“ Man hält in England offenbar durch die parlamentarische Regierung die Volksrechte für genügend gegen Ministerwillkühr gewahrt und glaubt deshalb das Begnadigungsrecht nicht einschränken zu sollen. Unter den neuen Verfassungen könnte man nur aus dem § 152 des frühern hannoverschen Landesverfassungsgesetzes von 1848 etwas ähnliches folgern. Es heißt dort: „Abolition und Begnadigung sind ausgeschlossen. Hinsichtlich der gemeinrechtlichen Folgen behält es bei der ordentlichen Rechts- und Gerichtsverfassung sein Bewenden.“

Man könnte danach sagen, sowie neben der Strafe der Amtsentsetzung und Unfähigkeit die gewöhnlichen Strafen bestehen bleiben, so bleibt es für letztere bei dem ordentlichen Gange der Justiz, welcher das Begnadigungsrecht statuiert. Immerhin ist aber diese Interpretation nicht unzweifelhaft, weil im Vordersatz einfach Abolition und Begnadigung ausgeschlossen worden. Alle andern Verfassungsurkunden geben auch nicht einmal dem Zweifel Raum. So heißt es in der belgischen Verfassung:

Art. 73. Le roi a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges sauf ce qui est statué relativement aux ministres.

Art. 91. Le roi ne peut faire grâce au ministre condamné par la Cour de Cassation, que sur la demande de l'une des deux Chambres.

Preussische Verfassung Art. 49. „Der König hat das Recht der Begnadigung und Strafmilderung.“ Zu Gunsten eines wegen seiner Amtshandlungen verurtheilten Ministers kann dieses Recht nur auf Antrag derjenigen Kammer ausgeübt werden, von welcher die Anklage ausgegangen ist.

Wir halten diesen Modus auch für den allein richtigen. Die Ministeranklage ist im constitutionellen Staatsrecht etwas so einziges in ihrer Art, daß hier die königliche Prærogative weichen muß. Wenn ein Minister, der das Gesetz verletzt, durch ein persönlich intimes Verhältniß zum Souverän der Begnadigung von gemeinrechtlichen Strafen sicher wäre, also wüßte, daß ihm schlimmsten Falls nur der Verlust seines Amtes drohte, so würde sich die verfassungsmäßige Anklage schwerlich als ein wirksamer Zügel beweisen. Köhler kann seinen Satz auch schließlich nur durch die ziemlich gesuchte Wendung vertheidigen, daß die Unfähigkeitserklärung weniger eine Strafe als die

Feststellung einer Eigenschaft sei, während uns in der negativen Qualification, daß jemand fortan auch unfähig sei, ein Staatsamt zu bekleiden, eine sehr positive Strafe zu liegen scheint. Andererseits versteht es sich von selbst, daß in dem umgekehrten Falle, wo der König einen Minister vor dem Staatsgerichtshof anklagen läßt, keine einseitige Indemnität der Landesvertretung denselben von einer Verurtheilung befreien kann. Die Frage der parlamentarisch zu gewährenden Indemnität bedarf übrigens um so mehr in Deutschland der gesetzlichen Fixirung, als sowohl die meisten Verfassungen hierüber keine bestimmten Vorschriften enthalten und die bedeutendsten Staatsrechtslehrer geradezu irrige Ansichten darüber vortragen. So sagt z. B. Köhne, die Genehmigung einer Detroyirung (d. h. einer Verordnung mit provisorischer Gesetzeskraft) enthalte recht eigentlich das, was im englischen Staatsrecht als Bill of indemnity bezeichnet werde und Köhler (II, 84) behauptet geradezu, die Indemnitätsbill sei kein Gesetz, sondern nur eine Resolution des Unterhauses. —

Das Gegentheil ist die Wahrheit, nur durch ein formelles Gesetz, kann in England Indemnität für Minister wie für andere Personen erteilt werden, nicht bloß das Unterhaus hat deshalb eine Resolution zu fassen, sondern das Ministerium muß, wie bei jedem andern Gesetz, eine Bill einbringen, welche beide Häuser zu passiren hat und dann der Sanction der Krone unterliegt. Nur dieser Weg kann den Zweck erfüllen, dem Betreffenden aus einem höheren politischen Interesse Straflosigkeit für die Uebertretung der Gesetze zu gewähren, denn nur ein neuer gesetzlicher Act hat den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen gegenüber die Kraft einer res judicata, während ein bloßer Verzicht des Anklageberechtigten, wie er durch die Resolution des Unterhauses ausgedrückt wäre, den Uebertreter keineswegs vor einer Civil- oder Criminalklage sichert. Man sollte daher unterscheiden zwischen „nachträglichen Genehmigungen“, wie sie bei Statsüberschreitungen vorkommen, und eigentlicher Indemnität, und eine solche, wie in England, auch bei uns nur in der strikten Form des Gesetzes gewähren. —

In dieser Weise meinen wir, wäre die Ministerverantwortlichkeit künftig im preussischen Staate zu ordnen, und wir schließen diese Ausführungen mit dem Ausdruck unserer Ueberzeugung, daß es auch im Interesse der ersten Räte der Krone ist, den Art. 44 der Verfassung zu einer praktischen Wahrheit werden zu lassen. Erst wenn die Minister sich dem Monarchen gegenüber auf ihre effective Verantwortlichkeit berufen können, gewinnen sie die Autorität, welche ihnen im repräsentativen Staatswesen gebührt.