



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

M., O.: Ein Buch über Minister und Ministerverantwortlichkeit.

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

Ein Buch über Minister und Ministerverantwortlichkeit.

„Das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der constitutionellen Monarchie.“
Eine staatsrechtliche Abhandlung von Dr. Adolf Samuely. Berlin 1869.

Die Zeiten der politischen Scholastik sind für uns Deutsche noch lange nicht vorüber. Einige von uns hat zwar das Stück Geschichte seit dem Frühjahr 1866 heraus- und fortgerissen aus den politischen Formeln und Antithesen zur Werktagsarbeit praktischer Staatsmänner, Andere sind rückhaltslos in den Dienst der wirtschaftlichen Interessen hinübergetreten, und Andere sind durch den realistischen Zug ihres Naturells der Doctrin entfremdet. Aber die Mehrzahl unserer Gebildeten unter den Auspicien der Juristen ist doch mit ihren Neigungen des Kopfs wie des Herzens, sei es dem Dogma, sei es doch der Methode jener politischen Wissenschaft treu geblieben, deren Gebäude in den öden Jahrzehnten zwischen den Freiheitskriegen und der deutschen Revolution von einer Reihe unserer besten Männer und tüchtigsten Gelehrten zum Trost und Nutzen der Zeitgenossen aufgeführt wurde. Der deutsche Liberalismus kann die klangvollen Namen eines Dahlmann, Mohl, Rotteck, Zachariae u. A. nicht leicht vergessen, die ernste Gravität ihrer Gedanken, die keusche Reinheit ihrer idealen Anschauungen auch nicht leicht entbehren. Und noch mehr hängen unsere Gewohnheiten in Sprache, Ausdrucksweise, Gedankenrichtung an jener Schule strenger Systematiker, denen das formale Staatsrecht, die sogenannte constitutive Politik als das Fundament alles politischen Wissens galt. Von ihnen her haftet an den Worten „Verfassung“, „Volksvertretung“, „constitutionelle Monarchie“, „Ministerverantwortlichkeit“ noch immer der Zauber, als seien sie nicht, was sie doch in der That nur sind, willkürliche Bezeichnungen rein formellen Charakters für irgend welche höchst unbestimmte Postulate, sondern Axiome von absolutestem Werth, lebendigstem Inhalt, untrüglichstem Heil, auf deren richtige Durchführung Alles ankommt. Die zünftige Gelehrsamkeit der deutschen Universitäten und ihrer Docenten des Staatsrechts thut dann das Uebrige, um immer neuen Wein in die alten Schläuche zu gießen und

Grenzboten. IV. 1868. 46

jenen vordem in den stillen Werkstätten tüchtiger Meister sorgsam ausgemünzten Schulbegriffen den gangbaren Cours auf dem Marke des politischen Tageslebens zu erhalten.

Die constitutionelle Monarchie war, wie männiglich bekannt, das Lieblingskind dieser Doctrinen. Ja vielleicht ließe sich durch Zurückgehen auf Montesquieu, Necker und die französische Constitution vom Jahre 1791 erweisen, daß sie das Geschöpf der Doctrin ist. Und obwohl der historische Ausgangspunkt der constitutionellen Ideen, die Gewaltentheilung und das Balancement der Kräfte, heute als abgethan und überwunden gilt, so reizt dennoch das gedanklich und thatsächlich in dieser Staatsform verkleidete Compromiß zwischen Fürstengewalt und Volksgewalt, Monarchie und Demokratie fortgesetzt alle speculirenden Köpfe, alle scholastischen Geister zu immer neuen Betrachtungen, Prüfungen, Berichtigungen des Ausgleichs. Mit unendlicher Umsicht, Vorsicht, Genauigkeit werden immer und immer wieder beide Seiten gegen einander erwogen und abgeschätzt, hier oder dort zu viel Belastung, zu viel Uebergewicht entdeckt und theoretisch corrigirt, die principielle Richtigkeit der Wagschale revidirt — das Zünglein schwankt so ununterbrochen hin und her, daß der Fehler schlechterdings gefunden werden muß. Es wäre ja schier zum Verzweifeln an deutscher Gelehrsamkeit, wenn der Radicalismus derer Recht behielte, die in dem ruhelosen Pendelschlag dieser Staatsform überhaupt nur ein Moment geschichtlichen Uebergangs von der Monarchie zur demokratischen Volkssouveränität sehen wollen.

Musterhaft für diese Gattung ist die staatsrechtliche Abhandlung, deren Titel und Verfasser oben genannt sind. Wäre die Annahme erlaubt, der Verfasser bewerbe sich um einen Lehrstuhl für öffentliches Recht an einer unserer Universitäten, es handele sich um eine Habilitationsschrift und es wäre mir auferlegt, einer hochgelahrten Facultät oder auch nur einem professor publicus ordinarius über die Dissertation zu referiren, es sollte mir nicht schwer werden, dem Verfasser ein vorzügliches Prädicat zu erwirken. Ich würde zunächst im Allgemeinen Folgendes rühmend hervorheben. Der Verfasser hat mit bemerkenswerthem wissenschaftlichen Muth einen Stoff für seine publicistische Abhandlung erwählt, der zu den dunkelsten, schwierigsten und bestrittensten Gebieten des constitutionellen Staatsrechts gehört. Er hat mit nicht hoch genug anzuerkennendem Fleiße Alles gelesen und gesammelt, was über diese wichtige Materie in der Literatur und Gesetzgebung der civilisirten Staaten, insbesondere Deutschlands, Frankreichs, Englands, Amerikas, Scandinaviens zu Tage gefördert worden ist. In klarer Anordnung, methodischer Sichtung, musterhafter Uebersichtlichkeit zerfällt die Schrift in einen kritischen und einen dogmatischen Theil, jeder Theil in drei mit einander corre-

spondirende Abschnitte, in denen das Verhältniß der Minister zur Krone zur Volksvertretung und die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit, die eigentliche Substanz des Begriffs, beleuchtet und begründet werden. Ein letzter Abschnitt enthält die Ausführung der gewonnenen Resultate bezüglich des Gerichtshofs, des Verfahrens, des Urtheils, der Begnadigung. Die Kritik ist zwar in den sehr kategorischen Abstufungen des Lobß und Tadelß, die sehr ehwürdigen Meistern der Wissenschaft und Gesetzgebung zu Theil werden, nicht immer von dem Respect getragen, den auch der begabteste junge Gelehrte unter allen Umständen solchen Männern und solchen Institutionen schuldig ist; doch zeigt sie durchgehendß gründliche und eindringende Forschung. Die dogmatischen Erörterungen enthalten ohne Zweifel eine Bereicherung der Wissenschaft um neue und wichtige Gesichtspunkte, einige meist verkannte Wahrheiten. Die politische Gesinnung des Verfassers ist freisinnig und doch auch conservativ, der historischen Monarchie ebenso zugethan, wie den Rechten des Volks, fürstlicher Willkür ebenso abgeneigt, wie parlamentarischer Souveränität. Die Schreibweise endlich ist schmucklos, einfach, durchsichtig, von ernster Solidität, wie sie dem Stoff entspricht.

Zu einer kurzen Analyse des Inhalts selbst übergehend, würde ich das Wesentliche der Erörterungen dahin präcisiren. Der Verfasser erklärt sich mit Lebhaftigkeit gegen die Tendenz einiger französischer Publicisten (B. Constant's), ein selbständiges *pouvoir ministériel*, als eigentlichen verantwortlichen Träger der Regierungsgewalt, zu statuiren, die königliche Gewalt aber als *pouvoir neutre et abstrait* jeder möglichen Action entkleidet zu einem allerdings unschädlichen, aber auch ohnmächtigen Scheindasein hinabzudrücken. Er verwirft ebenso entschieden als der constitutionellen Idee widersprechend die Auffassung L. Stein's, welcher in den Ministern nur „befehlende und verordnende“ Behörden sieht, wie die abweichende von Buddeus und Bischof, denen die Idee der Ministerverantwortlichkeit mit der Fiction eines nothwendig vorhandenen Sündenbocks für das vom Fürsten begangene Unrecht zusammenschmilzt. Der kritische Abschnitt wendet sich sodann von dem Rechtsgrunde, der Verantwortlichkeitspflicht, zu dem Titel des parlamentarischen Verantwortungsrechts. Dem Montesquieu'schen Princip, daß die gesetzgebende Gewalt die Art, wie die Gesetze durch die königliche Executive ausgeführt würden, überwachen müsse, wird die zu enge Begrenzung des Ministeramts durch den Begriff der Gesetzesausführung entgegengehalten. Derselbe Vorwurf trifft den Grundgedanken Mohl's und seiner Nachfolger, die Verantwortlichkeit der Minister lediglich auf die Garantie des Verfassungs-Grundgesetzes zurückzuführen, zu beschränken und nur für Verfassungsverletzungen lebendig zu machen. Zutreffend wird darauf hingewiesen, wie unendlich weiter die Befugnisse, Gerechtsame, Obliegenheiten der Minister, die positiv

schaffenden Aufgaben der Regierungsgewalt gehen, als die bestehenden Gesetze auszuführen und die Verfassung aufrecht zu erhalten. Daran knüpfen sich ungezwungen die ebenso scharfsinnigen wie überzeugenden Ausführungen des Verfassers, daß der Thatbestand der „Verfassungsverletzung“ als das eigentlich von den Ministern zu vertretende Delict vom strafrechtlichen Standpunkte nach jeder Richtung hin zu verwerfen sei, daß hierfür jede begriffliche Bestimmtheit der strafbaren Handlung unfindbar, jeder Maßstab der Schuld und Strafe undenkbar sei, die ganze Vorstellung sich in die vagen, vollkommen ebenso greifbaren Begriffe von „Gesetzesverletzung“ oder schlecht hin „Unrecht“ verliere. Eine Vermischung schiefsrichterlicher und strafrechtlicher Gesichtspunkte befriedigt offenbar ebensowenig. Auf diesem kritischen Unterbau gelangt der Verfasser folgerichtig zu drei fundamentalen Principien. 1) „Das nothwendige Correctiv der Unverantwortlichkeit des Staatsoberhaupt's gegenüber dem constitutionellen Grundsatz der allgemeinen staatsrechtlichen Verantwortlichkeit ist darin gefunden, daß demselben die Spitzen der Centralverwaltung als Organe zur Seite gestellt werden, an deren Zustimmung und Mitwirkung er bei allen seinen Regierungshandlungen gebunden ist, und welche die Verantwortlichkeit für ihre Mitwirkung tragen.“ Daher die vorgeschriebene Contrafignatur der Minister für alle rechtsgiltigen Regierungsacte des Souveräns, um das Vorhandensein und den Beweis mitwirkender Verantwortlichkeit zu sichern. 2) Die Volksvertretung hat naturgemäß ein allgemeines Controlrecht, „den Gebrauch der den Regierungsorganen zur Erfüllung ihrer staatlichen Aufgaben überlassenen Mittel zu überwachen, eine umfassende und wirksame Aufsicht über die Erfüllung der denselben auferlegten Pflichten zu üben.“ Daher das Recht des Parlaments und jeder Kammer, auf das Urtheil eines Gerichtshofes über die Minister überall zu provociren, wo sei es ein gemeines Vergehen, sei es irgend ein Pflichtverletzung im amtlichen oder außeramtlichen Verhalten vorzuliegen scheint. 3) „Die Verantwortlichkeit der Minister, deren Realisirung der Volksvertretung zusteht, ist ihrem Rechtsgrunde, ihrem Inhalt und ihrer Natur nach ein Ausfluß der disciplinaren Verantwortlichkeit aller Staatsdiener.“ Sie wurzelt in der Amtshoheit des Staats über seine zur Besorgung staatlicher Geschäfte angestellten Diener; diese Disciplinargewalt ist verschieden von der Strafgewalt wesentlich discretionärer Art; Disciplinarankläger ist die Volksvertretung mit der Wirkung, daß schon mit Einleitung der Anklage sofortige Suspension vom Amte eintreten muß, und das Urtheil, welches mit Ausschluß jeder Begnadigungsinstanz immer nur Amisentsetzung mit oder ohne Unfähigkeit zu allen öffentlichen Aemtern als Strafe verhängen kann, wird von einem von Regierung und Volksvertretung unabhängigen Disciplinargerichtshofe ad hoc gefällt. —

Um endlich meine Unparteilichkeit und zugleich mein Interesse für den Habilitandus darzuthun, würde ich mir, im geschlossenen Kreise der constitutionellen Doctrin verbleibend, etwa folgende rationes dubitandi gegen vorbesagte Thesen auszusprechen erlauben. Es ist gewiß ein sehr beachtenswerthes Streben des Verfassers, die Stellung der Minister so zu determiniren, daß sie sich weder zu Curatoren der Monarchie erheben, ohne deren Consens kein rechtlicher Act möglich ist, noch zu Prügelnaben herabwürdigen, und daß die Bedeutung der Contrafignatur in ihr richtiges Licht gestellt wird. Aber ist es nicht eine Vermischung sehr disparater Elemente, die leicht wieder zu den alten Irrthümern zurückführt, wenn die Verantwortlichkeit der Minister einmal auf ihre freie Mitwirkung bei der fürstlichen Regierungsgewalt und dann wieder auf ihre Staatsdienerqualität reducirt wird? Dürfte ein schärferes Auseinanderhalten der ersteren überwiegend staatsmännischen, durch Grenzen und Pflichten des Amtes schwerlich zu definirenden Dignität als freie Berather des Monarchen von der letzteren allerdings dienstlichen Qualität als Chef gewisser Centralbehörden nicht zu empfehlen sein? Sollten viele abweichende Anschauungen nicht eben darin ihren Grund haben, daß z. B. Gelehrte wie Mohl nur jene Dignität als wesentlich, die andere als für das System indifferent ansahen, deshalb überwiegend nur die durch fürstliche Regierungsacte verübten Verfassungsverletzungen im Auge behielten, während die Franzosen, wie Constant, durch den Anblick der französischen Centralisation verleitet, in den Ministern eben nur die allmächtigen Chefs ihrer bewunderungswürdigen Administration, in der Contrafignatur lediglich eine durch Heranziehung des fürstlichen Namenszuges etwas veränderte Form dieser Administration zu erblicken gewohnt waren und deshalb nach der Verantwortlichkeit des *pouvoir ministériel* suchten? Es dürfte ferner nicht ohne Bedenken sein, ein allgemeines Controlrecht der Volksvertretung ohne Weiteres als selbstverständlich voranzusetzen und darauf ein Anklagemonopol zu gründen. Dieses Controlrecht, das doch verschieden sein soll von der jedem Bürger zustehenden Befugniß, sich über ungetreue und pflichtwidrige Beamte zu beschweren, und das doch mehr bedeuten soll, als durch die Prüfung von Petitionen und Staatshaushaltsrechnungen gewährleistet ist, wird nicht leicht aus dem geschriebenen Verfassungsrecht herzuleiten sein. Es widerspricht zum Theil dem constitutionellen System und kann in der Praxis zu gefährlichen Ausschreitungen führen. Schon der Gedanke Montesquieu's dieses Recht in beschränktem Umfange aus der legislativen Gewalt und ihrem Verhältniß zur Executive herzuleiten, gibt in der Wissenschaft zu ernsthaften Controversen Anlaß, ob er die fürstliche Souveränität nicht in latenter Weise verletzt. — Weiter ist es gewiß ein neuer, schöner und fruchtbarer Schulbegriff, der der „Disciplin“, um welchen der Verfasser unsere Lehre bereichert. Aber er ist

auch unendlich weich und dehnbar. Ja es ist wohl nicht ganz so zufällig, als der Verfasser annimmt, daß „die Theorie diesen interessanten Gegenstand so ziemlich vernachlässigt“ hat. Man spricht sehr leichtthin von Disciplinarrecht und Disciplinerverfahren, als handele es sich unbestrittenermaßen um ein Gebiet des materiellen oder formellen Rechts. Und doch ist es mehr als zweifelhaft, ob das was die Modernen Beamtendisziplin nennen und unsere classischen Dogmatiker gar nicht kannten, überhaupt etwas mehr ist, als vollkommen undefinirbare Sentiments über Standesehre und Corpsgeist, wie sie sich willkürlich und conventionell in geschlossenen Berufsge nossenschaften zu entwickeln pflegen. Die Oberen und die Standesgenossen entscheiden in der Regel ganz nach subjectivem Ermessen über die Grundsätze, welche für Aufnahme und Ausschließung in der Körperschaft gelten. Objective, der Wissenschaft zugängliche Normen sind hier überall kaum findbar, und es ist zu bedauern, daß der Verfasser sich nicht eingehender über die problematischen Grundprincipien des Disciplinarrechts verbreitet hat. Die Minister befinden sich folgerecht unter der Disciplinargewalt des Fürsten, dessen Hofe und Umgebung sie angehören und der sie nach anerkanntem constitutionellen Staatsrecht jederzeit nach Belieben ihrer Aemter entheben kann.

Da die Minister solchergestalt verschieden von allen anderen Staatsbedienten sich schon in einer höchst prekären Charge befinden, erscheint es mißlich, sie daneben auch noch einem selbständigen Disciplinargerichtshofe zu unterwerfen. Als Räthe, Freunde, Gehilfen des Fürsten entzieht sich ihre Thätigkeit jeder profanen Beurtheilung. Wer will darüber zu Gericht sitzen, ob ihr Rath und Einfluß stets lauter, weise und heilsam gewesen, wenn nicht der Fürst selbst, und wer sollte gegen sie Zeugniß abzulegen wagen, wenn es der Fürst nicht thut! Als Chef der Centralbehörden sind sie aber selbst bereits die obersten Disciplinarrichter, und es ist damit unverträglich, noch eine höhere Disciplinarinanz über sie zu gipfeln. Dann sind diese Disciplinarrichter fortan die Chef der Verwaltung und man könnte ihnen besser gleich auch den Namen von Ministern geben. Wer soll schließlich wieder die Disciplin über diese Disciplinarrichter handhaben? Können sie nicht auch unfähig, ungetreu, gewissenlos, pflichtwidrig verfahren? Es ist ein *circulus vitiosus*, in dem der Verfasser sich bewegt, und der alle Subordination und wohlgegliederte Amtshierarchie zu gefährden droht. Mit allen Cautelen, einer immer über der anderen, gelangen wir doch endlich stets bei einer an, auf deren Infallibilität wir uns verlassen müssen. Wollen wir dies Prädicat nach constitutionellem Dogma dem Fürsten verweigern, so lassen wir es wenigstens im Disciplinarrecht den Ministern. — Die Bedenken, welche der Verfasser von seinem Standpunkte gegen die Verweisung der Ministeranklagen an den höchsten Landesgerichtshof erhebt, verdienen alle Berücksichtigung.

Nur ist zu fürchten, daß ihnen auch der Disciplinar- oder Staatsgerichtshof, wie ihn unsere Dissertation wünscht, sobald er etabliert ist, nicht entgehen würde. Sehr wahr wird bemerkt, daß die Mitglieder dieses Gerichtshofs juristisch gebildete Staatsmänner sein müssen, welche „durch Selbständigkeit, Unabhängigkeit, Redlichkeit und Gewissenhaftigkeit ausgezeichnet sind, welche außerhalb des Betriebes und der Leidenschaften der Parteien mit dem Gefühl der Pflicht und Bedeutung ihrer Aufgabe einen tiefen Patriotismus und das Bewußtsein ihrer großen moralischen Verantwortlichkeit verbinden“, welche „zugleich einen richtigen politischen Blick, eine tiefe Erkenntniß des Wesens, der Bedürfnisse und Geschäfte des Staats besitzen.“ Aber der Verfasser läßt uns zu unserem Bedauern bei der nahe liegenden Frage völlig im Stich, wie er sich ungefähr die Ermittlung dieser Besten des Volks, die Art ihrer Berufung und Ernennung, insbesondere auch die formalen Garantien ihrer vollen Unabhängigkeit von Regierung, wie Volksvertretung denkt. Ist dies ins Klare gestellt, dann würde sich freilich der obige Zweifel wiederholen, ob es nicht rathsamer wäre, diesen Männern sofort das Ministeramt selbst anzuvertrauen und Garantien ausfindig zu machen, die nur solchen Männern das verantwortliche Amt zugänglich machen. Hier ist noch ein weiter Spielraum wissenschaftlichen Forschens, von dem wir nicht zweifeln, daß der Verfasser in Fortsetzung seiner scharfsinnigen Studien ihn ausfüllen wird. Vielleicht führen ihn diese noch zur Verwerthung eines weiteren Gesichtspunktes, dessen Berücksichtigung wir ihm mit Vorsticht anheimgeben möchten. Die Praxis des constitutionellen Staatsrechts hat bekanntlich auf dem Gebiet der disciplinaren Verantwortlichkeit der Staatsdiener zu einer vorzüglichen Einrichtung geführt, die gerade bei den wichtigsten constitutionellen Amtsstellungen ein gutes Theil des Disciplinarrechts mit dessen älteren schwerfälligen Formen obsolet gemacht hat. Wir meinen die Jurdispositionstellung im Interesse des Dienstes. Es ist dies offenbar eine schöne Fortentwicklung der constitutionellen Disciplin über die Beamten, und es erscheint um so auffälliger, daß dieser interessante Gesichtspunkt von der constitutionellen Theorie bei der Lehre von der Ministerverantwortlichkeit nicht fruchtbringender ausgebeutet worden ist, als die Minister doch bereits von Seiten des Fürsten dieser Jurdispositionstellung unterliegen. Wäre zur Herstellung constitutionellen Gleichgewichts und vollster Realisirung constitutioneller Verantwortlichkeit für die Volksvertretung nicht ein gleiches Recht zu erstreben und der Anspruch darauf dogmatisch zu begründen?

Mit den letzten Bemerkungen bin ich eigentlich schon aus meiner Rolle des Referenten herausgefallen und es wird mir in der That schwer, den trockenen Ton dieser Dogmatik länger festzuhalten. Für meinen leserlichen Laienstandpunkt ist all' das mit all' seinem respectablen Aufwand von Ge-

Lehrsamkeit und Scharfsinn eitel Scholastik, unfruchtbare Speculation, wissenschaftliche Schultheorie. Es sei mir vergönnt, soweit das an dieser Stelle möglich, die Häresie kurz zu rechtfertigen.

Die ganze Lehre von der constitutionellen Ministerverantwortlichkeit ist schon in der Fragstellung so unglücklich formulirt, daß alle Lösungen der Frage mißgebildet und ohne Lebensfähigkeit bleiben müssen. Wie in aller Welt kommt man dazu, die Minister so ohne Weiteres als einen organischen Bestandtheil des constitutionellen Staats zu behandeln, Begriff, Bedeutung, rechtliche Natur, geschichtliches und herkömmliches Wesen dieser Personen als feststehend und selbstverständlich vorauszusetzen? Hält man es denn gar nicht der Mühe werth, etwas in die Vergangenheit des absoluten Staats zurückzublicken und zu untersuchen, wie höchst sonderbar, verworren und willkürlich die constitutionelle Doctrin aus dem verbrauchten Inventar des fürstlichen Absolutismus, aus einer höchst zweideutigen Classe halb aus Höflingen, halb aus Beamten zusammengesetzter Leute sich den sogenannten Schlußstein des Systems zusammengeschnitzelt hat? Aus der grauen Vorzeit des deutsch-romanischen Staates im Frankenreiche, wo wir in den „capitanei ministeriales“, dem Kämmerer, Seneschall, Truchseß, Marschall, wohl zuerst dem Namen und Wesen der Minister begegnen, ist ihnen etwas haften geblieben von dem Stande der Ministerialen, der Dienstleute, dem sie angehörten, von der grundsätzlichen Nicht-Theilhaftigkeit an der Genossenschaft des Landrechts, von ihrem Beruf, als höchste Hof- und Staatsbeamte, wie ein deutscher Rechtshistoriker sich ausdrückt, „für die Umgebung und Berathung des Königs, für den Glanz des Hofes, den Empfang der Fremden, den Zutritt zum König und eine freigebige Gastlichkeit zu sorgen.“ Als dann nach der Auflösung des Lehnstaats zuerst wieder in Frankreich an die Traditionen der fränkischen Monarchie und des karolingischen Beamtenstaats angeknüpft wurde, treibt der Ministerialismus, freilich jetzt unter sehr veränderten Formen, neue Keime. Der Hof der Valois und Bourbonns liegt weit ab von dem Reichshofe Kaiser Karls, dem veredelten Abbilde des gemeinen deutschen Hofwesens. Aus Tocqueville's so unendlich lehrreichem Buche über die alte Regierung und die Revolution Frankreichs wissen wir, wie die administrative Centralisation „cette belle conquête que l'Europe nous envie“ mit dem „conseil du roi“ anhebt, bestehend aus „simples donneurs d'avis“ von allmächtigem Einfluß auf alle Staatsgeschäfte. „Dieses Conseil“ sagt Tocqueville, „ist durchaus nicht zusammengesetzt aus hohen Adligen, sondern aus Persönlichkeiten mittlerer oder niederer Geburt, alten Intendanten und anderen geschäftlich routinirten Leuten, mit stets widerrusslicher Stellung. Es handelt in der Regel discret und geräuschlos, zeigt stets weniger Ansprüche als Gewalt. Auch ist es an und

für sich ohne jeden äußeren Glanz, verkert sich vielmehr in dem Glanz und der Nähe des Thrones, zu gleicher Zeit so mächtig, daß es Alles ergreift, und so im Dunkeln, daß die Geschichte ihn nur mit Mühe wahrnimmt." Man möge dann weiter nachlesen, wie aus diesem Conseil der „Generalcontroleur“ und als seine Agenten in der Provincialverwaltung „Intendanten“ hervorgehen, wie diese die bis dahin noch üblichen „Provincialminister“ und „Provincialgouverneurs“ zu bloß repräsentativen Stellungen herabdrücken, und der Generalcontroleur nach und nach sich polyphenartig als Centralminister der Finanzen, des Innern, der öffentlichen Arbeiten, des Handels zergliedert. Im Grunde und Kerne des Verfassungsrechts blieb es bei dem Conseil des Königs, das nur als Ministerium die officiellen Akturen einer Behörde mit geordneter Arbeitstheilung angenommen hatte. Den Franzosen des achtzehnten und neunzehnten Jahrhunderts war denn freilich le pouvoir ministériel ein so absolut nothwendiges Instrument der centralisirten Administration geworden, daß es ihnen die Regierung selbst war und sie sich den Staat so wenig ohne diese Centralgewalt denken konnten, wie ihr Land ohne Paris. Für den consequenten französischen Constitutionalismus konnte die Ministerverantwortlichkeit nie eine andere Bedeutung haben, als die Unterordnung der Executive, der administrativen Centralisationsmaschinen unter den legislativen Volkswillen. Sobald in diesem einheitlich-demokratischen Staatswesen die Volkssouveränität ihren cäsarischen Repräsentanten gefunden hatte, wurden die Minister auch wieder „simples donneurs d'avis“ und ihre Verantwortlichkeit durch den Imperialismus der Bonapartes confiscirt.

Die Ahnen der deutschen Minister sind nicht ganz so dunkle Ehrener Männer, wie die der französischen. Der fürstliche Absolutismus in Deutschland war im Ganzen maßvoller in seiner Centralisation und hatte insbesondere stets Sinn für den germanischen Zug corporativer Bildungen, der die Organisation der fürstlichen Beamtencollegien bestimmte. Der Geheimrath des großen Kurfürsten bestand zwar auch aus mancherlei Fremdländern und Persönlichkeiten unbestimmter officieller Stellung; sein Wirken war aber von vorn herein im Licht des Tages, durch eine legale Geheimrathsordnung geregelt und begrenzt. Das landesväterliche Regiment der späteren Hohenzollern sorgte dafür, daß aus diesem Geheimrath sich keine Ministerialgewalt entwickelte. Je selbstthätiger die königlichen Herren waren, desto einflußloser wurde der Geheimrath, und die Centralbehörden, die daneben organisiert wurden, das Generalkriegscommissariat, das Generaldomänen-, bez. Finanzdirectorium, Oberforstmeisteramt, Erbpostmeisteramt, Collegium medicum u. s. f. mit den ihnen vorgesezten Chefs hatten ihren selbständigen Wirkungsbereich, ohne daß die letzteren Titel, Rang oder Bedeutung von Ministern be-

saßen. „Saget dem Fürsten von Anhalt“ schreibt Friedrich Wilhelm I. kurz nach seiner Thronbesteigung, „daß ich der Finanzminister und der Feldmarschall des Königs von Preußen bin; das wird den König von Preußen aufrechterhalten“. Daß auch diese Monarchen sich vorübergehend des Rathes und der Mitwirkung ihrer höchsten Beamten bedienten, ist selbstverständlich. Im Uebrigen kannten auch wir in der einen oder anderen Provinz Preußens, wie in Frankreich, Provincialminister. Erst unter der schwachen Regierung Friedrich Wilhelm's II. und während der ersten Regierungsjahre Friedrich Wilhelm's III. entwickeln sich in Preußen vom königlichen Cabinet aus eigentliche Minister in unserem Sinne mit dem Titel „Cabinetminister“, ursprünglich nur Gehilfen in den persönlichen Regierungsgeschäften des königlichen Arbeitszimmers, sehr bald Persönlichkeiten von dem weitgehendsten, unberechenbarsten Einfluß auf den Fürsten selbst, wie auf alle Staatsgeschäfte. Ist es nicht sonderbar, welcher fremdartiger übler Klang an diesen Leuten, den Lombard, Lucchesini, Haugwitz u. A. haftet? Als dann Stein und die Regenerationsgesetzgebung den Staat und das ganze Staatsbeamten-
thum von Grund aus neu aufrichteten, glaubten sie die Cabinetregierung durch Organisation des „Staatsministeriums“ für alle Zeit unschädlich gemacht zu haben. Dieses sollte als collegiale höchste Staatsbehörde einerseits den Geheimrath ersetzen, welcher in gemeinsamer Berathung mit dem Könige die wichtigsten Angelegenheiten des Staats und Regiments erledigte, andererseits mit Decernaten der einzelnen Mitglieder nach unten hin die Staatsverwaltung leitete, grundsätzlich aber nicht selbst verwalten sollte. So weise diese Institution gedacht war, so wenig hatte sie Bestand gegen eine anders gewendete Strömung des Jahrhunderts. Mit dem Tode des Fürsten v. Hardenberg zerfiel die Schöpfung, das „Staatsministerium“ als collegiale Behörde verflüchtigte sich zu einer inhaltslosen Form, die Cabinetregierung unter dem Einfluß vielleicht eines begünstigten Ministers, vielleicht eines Cabinetraths, vielleicht eines Generaladjutanten trat wieder in den Vordergrund, und die Minister entschädigten sich nach unten hin dadurch, daß sich jeder sein eigenes „Ministerium“ bildete durch Heranziehung einer immer größeren Zahl von Hilfsarbeitern und durch Usurpation immer größerer Gebiete der eigentlichen Verwaltung. Man muß noch sehr jungfräuliche Anschauungen vom modernen Staate haben, um sich unter dem Ding, das sich „Ministerium“ nennt, irgend eine organische Institution vorzustellen. Seit 1866 vollends sind die preussischen Ministerien so kolossale und unförmliche Centralverwaltungsapparate geworden, daß eine ungemein kräftige Hand erforderlich sein wird, um eine wirkliche Regeneration unserer durch und durch ungesunden Verwaltungszustände durchzuführen. Ob es im Interesse behenderer Centralisation auf rein mechanischem Wege oder im Interesse provincieller und

communaler Selbstregierung durch organische Reform geschehen mag — geschehen muß mit jenen Ministerien sehr bald Etwas. Ist's nicht ein Abbruch, so ein Zusammensturz durch die eigene Schwere.

Diese historischen Aphorismen mögen genügen, um dem Hinweis Nachdruck zu geben, daß es kaum ein Wort zweideutigeren Wesens und Ursprungs gibt, als das in der Theorie so viel mißbrauchte Wort „Minister“, und daß schlechterdings Nichts damit gewonnen ist, dasselbe ohne Weiteres in der heut üblichen, auf Willkür, Zufall, Usurpation und Unkenntniß ruhenden Bedeutung aufzunehmen. „Das Ministerium (soll wohl heißen die Ministerien) ist die oberste Centralbehörde des Staats. Die einzelnen Minister sind die höchsten Staatsdiener d. h. diejenigen dem Souverän zugeordneten Gehilfen, welche unmittelbar unter demselben stehen und denen das gesammte übrige Beamtenthum untergeordnet ist“! so drückt sich bündig Dr. Samuely aus, und auf diese Ministerdefinition will er ein Verantwortlichkeitsprincip gründen! Ich meine, das ist keine wissenschaftliche oder begriffliche Determination, sondern eine leidige Paraphrase des thatsächlichen Ministerialismus, gegen deren Richtigkeit vom Standpunkte der Realpolitik folgende Bemerkungen zu machen sind.

Daß die Minister — um den Gesamtbegriff „Ministerium“ ganz bei Seite zu lassen — die Gehilfen, Räthe, Mitarbeiter des Souveräns sind, ist manchmal der Fall, sehr häufig nicht. Sehr häufig führen die in der persönlichen Regierungsthätigkeit des Souveräns einflussreichen Räthe weder Namen noch Amt eines Ministers. Das Postulat der constitutionellen Doctrin, durch die vorgeschriebene Contrasignatur als Vorbedingung jedes rechtsgültigen fürstlichen Regierungssacts, Dasein und Beweis einer verantwortlich mitwirkenden Person zu sichern, ist vom processualischen Standpunkte unanfechtbar, als politischer Gedanke werthlos, in seiner thatsächlichen Realisirung von der verschiedenartigsten Wirkung. Daß im Falle einer vom Fürsten begangenen Rechtsverletzung die Helfer durch die persönliche Unverletzbarkeit des Souveräns nicht gedeckt sind, wird jeder auch noch so monarchisch gesinnten Nation bei gesundem Rechtsgefühl unzweifelhaft bleiben. Daß sie sich der Erkennbarkeit entziehen sollten, ist eine nur scheinbare Gefahr. Ein gesetzwidriger Regierungssact bleibt so lange vollkommen unschädlich, als er nicht thatsächlich, activ, physisch durch zwangsweise Ausführung in den bestehenden Rechtszustand eingreift. Zu solchem Eingriff gehören immer erkennbare Werkzeuge und der Eingriff selbst wird sich stets unter den Thatbestand eines gemeinen Verbrechens subsumiren lassen. Hier hängt Alles ab von der Sicherheit der allgemeinen Rechtsordnung und der Autorität der gerichtlichen Organe. Im Uebrigen aber ist es klar, daß die Contrasignatur eine Formalität ist, vollkommen ungeeignet, um fürstliche Unbilden zu verhüten.

Der Souverän, der das Landesrecht brechen will, wird sich wahrlich nicht durch die Contrastignatur der Minister aufhalten lassen, und, kann er überhaupt auf Hilfe rechnen, wird er auch hierfür contrastignirende Minister finden. Es waltet kein innerer und nothwendiger Zusammenhang ob zwischen der constitutionellen Gegenzeichnung und dem Ministeramt. Jene Formalität könnte im Interesse der processualischen Beweisfrage ebenso gut einem expedirenden Cabinetsecretär, Cabinetrath oder sonst wem mit demselben Effect aufgebürdet werden. Vermeint man, daß eben nur, wenn die Minister d. h. die sogenannten Chefs großer Central-Verwaltungsbehörden die verantwortliche Gegenzeichnung besorgen, eine Garantie für die Verantwortlichkeit nicht eines quivis ex populo, sondern wirklich qualificirter Persönlichkeiten vorhanden ist, so übersieht man, daß der Souverän constitutionell vollkommen befugt ist, auch seinen Kammerdiener zum Chef jener Centralbehörden zu ernennen, und daß bereits die Existenz derartig allmächtiger Behörden dazu hinreicht, die Ausführung jedes Regierungsacts thatsächlich von ihrer verantwortlichen Mitwirkung abhängig zu machen. Es ist eine sehr unglückliche Gewöhnung des Constitutionalismus der Theoretiker, wie der Praktiker, alles Recht und alles Unrecht im constitutionellen Sinn stets nur auf dem abstracten Boden der Gesetzgebung, weiser Verfassungsparagraphen oder verfassungswidriger Ordonnanzen zu denken. Einer Charte können freilich schon Signaturen gefährlich werden, Rechtsinstitutionen werden der Regel nach erst durch wirkliche Delicte von greifbarem Thatbestand in ihrer Existenz gefährdet.

Der Boden der Staatsdienerqualität ist aber nicht minder ohne Consistenz, weich und schwankend, wie der der Unverantwortlichkeit des Souveräns und der ministeriellen Gegenzeichnung. Wieviel läßt sich für die entgegengesetzte These anführen, daß die Minister keine öffentlichen Beamten, keine Staatsdiener sind! Vorweg ist für ihre ganze Stellung charakteristisch und der Staatsdienerqualität principiell widersprechend, daß sie ganz nach fürstlicher Willkür ernannt und entlassen werden können, daß der Souverän an keine persönliche Qualification, Alter, Befähigung, Vorbildung, Unbescholtenheit, an gar keine Formen der Entlassung gebunden ist. — In dem Inhalt ihrer Functionen sieht die constitutionelle Bürde der Gegenzeichnung wie ein öffentlicher Dienst aus, und doch kann dabei von keiner Norm öffentlicher Rechte und Pflichten, von keinem objectiv gegebenen Kreise amtlicher Ordnung, amtlicher Gerechtsame die Rede sein. — Insoweit die Minister zugleich an der Spitze von Centralverwaltungsbehörden stehen, läßt sich endlich mit Grund behaupten, daß diese Behörden fast überall außerhalb des Landesrechts, der Amtsordnung stehen und auf allmältiger Usurpation gegenüber der gesetzlichen Aemterorganisation beruhen. Man mische all' diese

Elemente noch so viel durcheinander, die Amtsqualität der constitutionellen Minister bleibt eine höchst schielende Frage.

Die Ministerverantwortlichkeit in Ministerdisciplin aufzulösen enthält allerdings die Consequenz constitutioneller Methode, welche erst „Verfassungsverletzung“, dann „Gesetzesverletzung“, dann „Mißregierung“, schließlich schließlich hin „Pflichtwidrigkeit“ als die Substanz der zu verfolgenden Vergehen bezeichnet. In diesen Dingen macht immer nur der erste Schritt Mühe. Mit dem letzten, dem Problem des Disciplinargerichtshofs, findet man sich dann am Ende des Gedankenganges, wie wir oben gesehen, durch einen hohen Aufschwung ins Reich der Ideale ab. Dem Verfasser scheint dabei der Senat der Vereinigten Staaten vorgeschwebt zu haben. Aber ganz abgesehen von dem ungeheuren Unterschiede zwischen einer Föderativrepublik und constitutioneller Monarchie ist schon von Murhard im Rottke-Welker'schen Staatslexikon („Staatsgerichtshof“) darauf aufmerksam gemacht worden, daß der Unions-senat ein Träger der Unions-souveränität, daß er eine ebenso administrative, wie legislative Behörde, daß seine Zustimmung schon zur Ernennung der höchsten Unionsbeamten constitutionell erforderlich, und daß die Proceedur der Dienstenthebung auf Antrag des Congresses zwar in judiciären Formen geschieht, aber materiell wesentlich ein Ausfluß der Verwaltungshoheit ist.

Ich fasse zum Schluß meine Betrachtungen dahin zusammen. Im Constitutionalismus durchkreuzen sich von Anbeginn an zwei Strömungen völlig verschiedener Art, die eine romanischen, die andere germanischen Ursprungs, und noch ist es für Deutschland ein fragwürdiges Räthsel, welche die Oberhand behalten wird. In der Lehre von der Ministerverantwortlichkeit ist ihr Durcheinanderfluthen am lebhaftesten. Die eine geht von der Idee demokratischer Volks-souveränität im Gewande legislativer Volksgewalt aus, gravitirt unabwendbar zur centralisirten Staatsomnipotenz und verstärkt stetig die Ministergewalt als das wesentlichste Instrument allmächtiger Administration. Hier bedeutet Ministerverantwortlichkeit nur die Auffindung gewisser Formen, in denen die Unterordnung der administrativen Regierungsgewalt unter den legislativen Volkswillen mit der Wirkung eines Entlassungsrechts der Minister für die Volksvertretung geltend zu machen sei, und die constitutionelle Contrafignatur bedeutet die Bevormundung der neutralisirten fürstlichen Souveränität durch die dem Parlament untergebenen Minister. Wie diese rein politische Machtfrage gelöst wird, hängt ab von der Persönlichkeit der Fürsten, der Kraft der demokratischen Idee, dem Geist und der Geschicklichkeit der Volksführer, den großen Schicksalen, die über Blüthe und Verfall, Werden und Vergehen der nationalen Gemeinwesen walten. Wird sie zu Ungunsten des Fürsten gelöst, dann substituirt die constitutionelle Praxis gewöhnlich der

Ministeranklage das Mißtrauensvotum als legalen Act parlamentarischer Disciplinirung der Minister mit der Wirkung sofortiger Dienstentlassung.

Die andere Strömung geht von der deutschen Gemeindefreiheit und dem gemeinen Landesrechte aus, will die Unumschränktheit staatlicher Gesetzgebung und Verwaltung überhaupt beseitigt und begrenzt wissen, strebt nach dem Rechtsstaate und der Decentralisation. Sie verlangt einen kräftigen und gleichmäßigen Schutz des Rechts von den Gerichtshöfen des Landes für Hoch wie Niedrig, gegen Private wie gegen alle Classen des Beamtenthums. Sie beschwert sich insbesondere darüber, daß durch das Anklagemonopol der Staatsanwaltschaft, Kompetenzconflicte und die Hierarchie des Beamtenthums der Bürger thatsächlich schutzlos dasteht in strafrechtlicher, wie in civilrechtlicher Beziehung, wenn er die Gerichte gegen Beamte wegen amtlicher Handlungen oder Unterlassungen anrufen will. Je höher der Beamte in der bureaukratischen Gliederung, desto aussichtsloser jede Rechtsklage. Die dunkle Erkenntniß ist da, daß in der unverantwortlichen Uebergewalt der Ministerien der Sitz des Krebseschadens und der Grund all' dieser Uebel zu suchen ist, daß die Minister, wie sie sind, die Unabhängigkeit der Gerichte, die Selbstständigkeit der provincieellen und communalen Verwaltungskörper untergraben, die besten Elemente des altköniglichen Beamtenthums durch Verquickung mit der ministeriellen Bureaukratie der zur höheren Carriere privilegirten Hilfsarbeiter verderben, sich selbst aber, theils durch den Thron, theils durch die willenlose Subordination des übrigen Beamtenthums geschützt, außerhalb alles Rechts und aller Verantwortlichkeit gestellt haben. So lange die Minister im Besiz ihrer heutigen Gewalt sind, ist jeder Versuch, sie unter die Verantwortlichkeit des gemeinen Rechts herunterzudrücken, ein innerer Widerspruch. Könnte diese Strömung daher ungetrübt wirken, sie würde sich mit aller Energie nur auf die Zerstörung der Ministerialgewalt werfen zu Gunsten der Kräftigung einer decentralisirten Verwaltung, unabhängiger Gerichte, wirklichen Rechtsschutzes im bürgerlichen, wie im Strafproceß. Je mehr der Umfang der Ministerialgewalt eingeschränkt wird, desto entschiedener verliert die ganze Frage der Ministerverantwortlichkeit an rechtlichem Interesse und tritt in den Bereich der allgemeinen Amtsverantwortlichkeit aller Staatsdiener zurück. Zu unserem Unglück paralyisirt aber jene erste Strömung die letztere fast vollständig. Immer und immer wieder gewinnt das leichter zu befriedigende parlamentarische Bedürfniß, die Minister der Majoritätsherrschaft, der Parteidisciplin, dem Mißtrauensvotum unterzuordnen, die Oberhand über das mühevoll organisierte Werk der Verwaltung. Was dort geschaffen ist, wird hier wieder zerstört, das rechtliche Problem in demselben Verhältniß unlösbarer, je heftiger die politische Machtfrage hin und her wogt. Ist man aber erst so weit, daß ein Mißtrauensvotum und in Folge dessen einige Jahre

an der Schattenseite der Schatzkammerbänke alles Uebel ausmachen, das Minister und hohe Staatsbeamte treffen kann für Alles, was sie begehen und vergehen können, dann kann das Dogma der Ministerverantwortlichkeit getrost der Mythologie anheimfallen. „The days of impeachment are gone“ so lautet das Wort eines englischen Staatsmannes dieses Jahrhunderts für England. Wann werden die Tage für den deutschen Staat kommen?

D. M.

Die souveräne Freiherrschaft Wolde.

Italien hat seine Republik San-Marino, die Pyrenäen umschließen das freie Thal Andorra: daß auch in Deutschland und zwar in Norddeutschland bis in die neueste Zeit, wenn nicht rechtlich, so doch thatsächlich ein ähnlicher Freistaat bestanden, dürfte nicht eben vielen Lesern dieser Blätter bekannt sein. An der Grenze des Großherzogthums Mecklenburg-Schwerin und des demminer Kreises der Provinz Pommern, zwei Meilen östlich von Stavenhagen, eine Meile südöstlich von Jvenack, liegt an der Straße von Stavenhagen nach Treptow das ritterschaftliche Gut Wolde, dessen staatsrechtliche Verhältnisse so eigenthümlicher Art sind, daß ein Vergleich mit den oben erwähnten kleinen Republiken nicht unberechtigt erscheint.

Wolde war im Mittelalter eine der größten und festesten Burgen Norddeutschlands und gehörte seit 1428 denen von Malzhan, wurde im Jahre 1491 aber zerstört. Damaliger Besitzer dieser Burg war Berend Malzhan, ein gewaltthätiger Mann, von seinen Zeitgenossen der böse Berend genannt. Ueber die Zerstörung der Burg Wolde berichtet der Chronist Rankow in seiner gemüthlichen Erzählungsweise Folgendes: „Als der Herzog Bogislaw von Pommern im Jahre 1490 Hochzeit hielt, war Berend Malzhan auch dabei anwesend, und wiewol der Herzog ihm von wegen seines Unfugs nicht gut war, so mochte er ihm in den Freuden doch nichts thun, sondern ermahnte ihn nur, er solle noch davon abstehen, oder er wollte ihm den Rathen einmal über dem Kopfe umkehren und ihm den Weg zum Lande hinaus weisen. Malzhan aber war halb spöttisch dabei, denn er hatte ein sehr festes Haus an der Grenze, der Wold genannt, das den mecklenburgischen Fürsten stets in die Augen gestochen. Darum, wie Herzog Bogislaw sagte, er wollte Malzhanen den Rathen umkehren, und Herzog Magnus von Mecklenburg dabei stand, griff dieser Bogislaw's Wort auf und sagte: „Schwager, das gilt eine Tonne Bier, wo Ihr das thut,“ und meinte es spöttisch und reizte den Herzog Bo-