

**Die Ministerverantwortlichkeit im
konstitutionellen Bayern**
und Ihre Spiegelung in den
Landtagverhandlungen

Gliederung

I. Die Ministerverantwortlichkeit und der Konstitutionalismus

1. Ministerverantwortlichkeit: Begriff und Definition
2. Die Minister und ihre Verantwortlichkeit im Konstitutionalismus und im Parlamentarismus
3. Theoretische Grundlagen der Ministerverantwortlichkeit im Konstitutionalismus

II. Verfassungsbestimmungen des Jahres 1818

III. Die Entwicklung der Ministerverantwortlichkeit bis 1848

1. Der Landtag von 1819
2. Der Landtag von 1831
3. Die Landtage von 1843 und 1846

IV. Der Landtag des Jahres 1848 und das Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit

V. Die Entwicklung nach 1848

1. Der Landtag von 1850
2. Der Landtag von 1881/82
3. Max von Seydel (1885), Ministerverantwortlichkeit und Parlamentarismus

VI. Appendix

1. Auszüge aus der Verfassung
2. Das Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit vom 04. Juni 1848

VII. Quellen und Literaturverzeichnis

I. Die Ministerverantwortlichkeit und der Konstitutionalismus

1. Ministerverantwortlichkeit: Begriff und Definition

Als obersten Organen der Exekutive kommt den Ministern stets eine besondere Verantwortlichkeit zu. Sowohl in parlamentarischen als auch in konstitutionellen Regierungssystemen gewinnt daher die Frage nach der Verantwortlichkeit der Minister eine besondere Bedeutung. Um den Mißbrauch oder auch nur den unfähigen Gebrauch dieser Position kontrollieren zu können, hat das Parlament in den beiden o. g. Systemen die Pflicht, die Amtsausübung zu überwachen und bei Bedarf einzuschreiten. Die Rechte des Parlaments sind aber je nach System und individueller Ausprägung dessen verschieden.¹

Bevor damit begonnen werden kann, die Unterschiede der Stellung der Minister im parlamentarischen und im konstitutionellen System herauszuarbeiten, soll zunächst noch eine Begriffsunterscheidung hinsichtlich der Arten der Ministerverantwortlichkeit getroffen werden. Die Reihenfolge der Darstellung entspricht dabei in etwa der chronologischen Entwicklung der Ministerverantwortlichkeit vom *ancien régime* bis zum Parlamentarismus.

Ein Minister kann auf dreierlei Arten verantwortlich sein. Zunächst ist er natürlich dem Souverän für die exakte und gewissenhafte Amtsführung verantwortlich, was vornehmlich beinhaltet, daß er Anweisungen genau und nach bestem Vermögen ausführt. Dies bedeutet im Konstitutionalismus, die Verordnungen so durchzusetzen, daß sich der Wille des Monarchen genau widerspiegelt. Wir haben es hier also mit einer Verantwortlichkeit gegenüber dem Dienstherrn zu tun, der ihn dann auch bei ungenügender Pflichterfüllung aus seinem Amt entlassen kann.² Diese Art der Verantwortlichkeit ist aber selbstevident und niemals in Frage gestellt worden. Daher soll sie in dieser Arbeit auch nicht näher untersucht werden.

Die zweite Art der Verantwortlichkeit der ein Minister unterliegt ist die juristische, d. h. er darf sich in seiner Eigenschaft als Amtsträger nichts Gesetzwidriges zuschulden kommen lassen. Umstritten blieb stets die Frage ob sich dies nur auf einen Verfassungsbruch bezieht, oder ob eine einfache Gesetzesverletzung ausreicht, um den Minister seines Amtes zu entheben. Weiterhin wurde erörtert, ob ein Minister auch für eine unabsichtliche Gesetzesübertretung verantwortlich ist und inwieweit er für einfache Strafdelikte, die er nicht in seiner Eigenschaft als Minister beging, als Minister verantwortlich ist. Wichtig ist hierbei, daß es nicht im Ermessen des Souveräns liegt, den Minister zu entlassen oder nicht, sondern daß ein ordentliches Gericht über den Tatbestand zu entscheiden hat und somit auch über den Verbleib des Ministers im Amt. Diese Verantwortlichkeit war der entscheidende Hebel für das Parlament im

¹ Man vergleiche etwa nur die Art des Mißtrauensvotums gegen Minister und Regierung in den beiden parlamentarischen Systemen der Weimarer Republik und der Bundesrepublik Deutschland.

² In diesem Zusammenhang ist es bedeutend, daß Minister keinen Beamtenstatus im Sinne der bayerischen Dienstpragmatik aus dem Jahr 1805 haben. Dies entbindet sie einerseits von dem Zwang, unbedingten Gehorsam leisten zu müssen, während es dem Monarchen andererseits die Möglichkeit gibt, einen mißliebigen Minister entlassen zu können. Dies wird aber später noch ausführlicher zur Sprache kommen.

Konstitutionalismus und darum soll auf diese auch das Hauptaugenmerk der Arbeit liegen. Sie wurde in Deutschland begrifflich und rechtlich erst nach der Revolution von 1848 klar von der im folgenden darzustellenden politischen Ministerverantwortlichkeit getrennt.³

In dieser geht es darum, daß der Minister die im Parlament vorherrschende Meinung in seinen Handlungen vertreten soll. Tut er dies nicht, so wird ihm das Parlament, in der Regel, das Mißtrauen aussprechen und ihn dadurch absetzen. Vor allen Dingen ist er dem Parlament nicht nur für die Gesetzmäßigkeit seiner Handlungen verantwortlich sondern er steht auch für die Zweckmäßigkeit seiner Maßnahmen ein.

Dies ähnelt sehr der ersten Art der Verantwortlichkeit, denn beide Male geht es darum, dem Willen des Souveräns zu entsprechen, aber der Souverän ist in beiden Fällen ein gänzlich anderer.

2. Minister und ihre Verantwortlichkeit im Konstitutionalismus und im Parlamentarismus

Im Parlamentarismus, in dem der Landtag als Vertreter des souveränen Volks agiert, genügt ein Beschluß desselben, einem Minister oder einer Regierung das Mißtrauen auszusprechen, um diesen seiner Position zu entheben. Im Konstitutionalismus hingegen kann das Parlament zwar Anklage erheben, die Entscheidung über die Absetzung des Ministers liegt jedoch bei den Gerichten. Dies ist Ausfluß der Tatsache, daß in diesem System der Monarch und nicht das Volk der Souverän ist. Nur der Souverän, der sich in ersterem System vom Parlament und im zweiten von den Gerichten vertreten läßt, hat das Recht, die "Schuld" (politisch im ersten Fall und juristisch im zweiten Fall) des Ministers festzustellen und die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen.

Trotz dieses grundlegenden Unterschieds kam es in der Verfassungswirklichkeit der deutschen Staaten des 19. Jhdts. öfter zu Kontroversen über die Frage, wem und für welche Dinge die Minister verantwortlich sein sollen. Dies war Frucht des Kampfes zwischen Parlament und Regierung um die Macht im Staat. Das Parlament wollte, meist nach dem englischen Vorbild schielend, seine Kompetenzen ausbauen, während die Regierung stets danach trachtete, dem entgegenzuwirken.

In diesem Kontext ist auch die folgende Bemerkung des berühmten Liberalen Dahlmann aus dem Jahr 1847 zu verstehen: "*Mißtrauen im Volk, Mißfallen des Königs, innere Uneinigkeit können ein Ministerium stürzen, ohne daß von einer peinlichen Anklage derselben durch Untertanen und ihre Verurteilung die Rede ist.*"⁴ Hier werden die objektiven Gründe, die zu einem Ministersturz führen können dargelegt, wobei die Erkenntnis zu beachten ist, daß auch das Mißtrauen im Volk, bzw. des Parlaments, unter Umständen ausreicht, den Minister zu Fall zu bringen, ohne daß ihm eine förmliche Pflichtverletzung nachgewiesen sein muß. Dies ist ein entscheidender

³ Die französische Verfassung vom 13.12.1799 trennt hingegen bereits zu diesem Zeitpunkt eindeutig die Ministerverantwortlichkeit von der Anklage wegen gemeiner Verbrechen. Vgl. dazu Greve, 1977, S. 34.

⁴ Zitiert in: Boldt, 1974, S.88; Der Titel der Originalschrift lautet: *Die Politik, auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt.*

Moment im Machtkampf zwischen Parlament und Regierung, denn dieser Punkt unterscheidet die beiden oben vorgestellten politischen Systeme grundsätzlich und deshalb wurde auch lange und mit viel Erbitterung darum gestritten. Denn wenn ein Minister vom Vertrauen des Volks respektive des Parlaments abhängig ist, dann bedeutet dies in letzter Konsequenz, daß das Parlament zumindest eine „Teilsouveränität,“ wenn nicht gar die volle Souveränität, besitzt.

Genau auf diesem Weg wurde in England die Ministerverantwortlichkeit vom Parlament durchgesetzt. Zuerst kam es nur zu Ministeranklagen, wenn diese die Verfassung (*Magna Charta, Habeas Corpus* etc.) objektiv verletzt hatten (*impeachment*). Im Zuge der Emanzipierung des Parlaments ging dieses dazu über, ihm unbequeme Minister durch fingierte Anklagen oder willkürliche Auslegung von Gesetzen abzusetzen. Zuletzt setzte sich dann das Prinzip durch, daß ein Minister durch einfachen Vertrauensentzug des Parlaments absetzbar war.⁵ Dies stellt die Vollendung des Übergangs zu einem parlamentarischen System dar, in dem die rein juristische Ministerverantwortlichkeit durch eine politische ersetzt wird.

Wichtig dabei ist die Frage der Legitimation des Parlaments im Konstitutionalismus. Dieses fühlte sich, weil es aus Wahlen durch das Volk hervorgegangen war, als Vertreter desselben und empfand es daher als Pflicht die konstitutionellen Rechte des Volks zu schützen. Obwohl dem Volk im Konstitutionalismus keine Souveränität zugestanden wurde, sah man doch ein, daß man dem Willen des Volks, zumindest in einigen begrenzten Gebieten, Rechnung tragen müsse. Dies führte zu der für den reinen Konstitutionalismus eigentlich paradoxen Situation, daß die Taten der Regierung im Einklang mit der Meinung der Mehrheit des Parlaments stehen sollten. Während dies von konservativen Staatsrechtlern vehement bestritten wurde und den Abgeordneten nicht zugestanden wurde, „echte“ Volkvertreter zu sein, war dies für die Verfechter des Parlamentarismus oftmals der Ausgangspunkt für den Kampf um die Macht.⁶

Robert von Mohl, der sich selbst als Altliberalen bezeichnete und in dem wir einen Vermittler zwischen dem monarchischen und dem parlamentarischen System zu sehen haben, faßt seine Meinung 1852 dann so zusammen: "[...] das Ministerium [soll] jedesmal im Sinne der Mehrheit der Volksvertretung zusammengesetzt [sein]. Eine Opposition mag sein. [...] Ändert sich seiner Zeit die Mehrheit [...] so wird das Ministerium entlassen und ein anderes im Geist und aus dem Kerne der jetzigen Mehrheit gebildet."⁷ Dem stehen die konservativen Meinungen entgegen, die ein Ausbreiten des Parlamentarismus verhindern wollten. Stellvertretend dafür soll hier der sächsische Staatsrechtler Friedrich Bülow zitiert werden: "Die teutschen Stände können den Minister in den zu ihrer Kompetenz gehörigen Angelegenheiten an jedem Schritt behindern; sie können ihn zwingen, Verfassung und Gesetz zu beobachten; sie haben manche Gelegenheit, sein ganzes Verfahren einer öffentlichen Kritik und Verhandlung zu unterwerfen; sie können, wenn

⁵ Für einen kurzen Überblick über die Entwicklung des englischen Parlamentarismus vgl. Greve, 1977, S.32f.

⁶ Vgl. dazu die Ausführungen in Seydel, 1885, Band 2, S. 9.

⁷ Zitiert in: Boldt, 1974, S. 95; der Titel der Originalschrift lautet: *Das Repräsentativsystem, seine Mängel und Heilmittel*.

er die Verfassung verletzt, ihn anklagen, [...] aber Minister schaffen und stürzen können sie nicht."⁸

Nach den Ereignissen des Jahres 1848 und vor allen Dingen dem preußischen Verfassungskonflikt der 1860er Jahre, gewinnt dann die Reaktion wieder die Oberhand und die Verfassungen werden enger ausgelegt, um die parlamentaristischen Ideen zurückzudrängen. Bezeichnend dafür sind die Auffassungen konservativer Staatsrechtler dieser Zeit, wie z. B. Max von Seydel.

3. Theoretische Grundlagen der Ministerverantwortlichkeit im Konstitutionalismus

In einem konstitutionellen System ist der Monarch als Souverän für seine Handlungen nicht verantwortlich. Dies steht jedoch mit der Tatsache im Widerspruch, daß er sich in einer Konstitution selbst Beschränkungen auferlegt und seinen Untertanen unveräußerliche Rechte zugesteht. Um zu verhindern, daß diese Rechte durch Regierungsakte ausgehöhlt werden, muß es also eine verantwortliche Stelle geben, die für Verfassungsbrüche zur Rechenschaft gezogen werden kann. Da der Souverän hierfür nicht in Frage kommt, müssen die Minister, als seine ausführenden Organe und als Spitzen der Exekutive, für die Einhaltung der Verfassung verantwortlich sein.⁹ So wurde im Konstitutionalismus das Amt des Ministers neu definiert.

Zur Rechtfertigung der besonderen rechtlichen Stellung der Minister und des Grundsatzes des "*The king can do no wrong*" wurden im Konstitutionalismus verschiedene Theorien aufgestellt, die zu skizzieren hier aber zu weit führen würde. Statt dessen soll nur eine kurze Synopse geliefert werden.

Obwohl es offensichtlich ist, daß der Souverän nicht das Objekt von Verantwortlichkeit sein kann, versuchten verschiedene Staatstheoretiker, dies damit zu begründen, daß es z. B. eine über den Parteien stehende integrierende Kraft geben müsse, daß der König zwar herrsche aber nicht regiere¹⁰ oder daß die Minister stets für eine schlechte Maßnahme verantwortlich seien, da der König nicht einmal Unrecht wollen könne. Diese Erklärungsversuche blieben jedoch alle mehr oder weniger unbefriedigend.

Interessanter ist es, die Theorie der Stellung der Minister zu untersuchen. Um für Regierungsakte verantwortlich sein zu können, muß ein Minister ein selbstständig und relativ frei handelndes politisches Organ sein, wenn er nicht nur der Sündenbock des Monarchen sein soll. Daher kann er, wie bereits oben erwähnt, nicht zum Gehorsam gezwungen werden. Er kann

⁸ Zitiert in Bold, 1974, S. 83; der Titel der Originalschrift lautet: *Der Konstitutionelle Staat in England, Frankreich und Teutschland*, 1843.

⁹ Anders als im Vorkonstitutionalismus war dem Minister nach der neuen Lehre ein eindeutiger Vorrang in seiner Behörde gegeben. Er wurde nicht mehr kollegial von den Ministerialräten kontrolliert, sondern konnte jeder Vorlage zustimmen oder diese neu fassen. Daher war auch jede Verordnung letztlich sein Werk, für das er verantwortlich war.

¹⁰ Vgl. dazu die französische Prägung: *Le roi regne, mais il ne gouverne pas*. Außerdem die Bezeichnung der Stellung des Königs als "pouvoir neutre."

auch seinen Abschied nehmen, wenn der Monarch seine Ratschläge nicht mehr annimmt. Als letzter wichtiger Punkt ist zu erwähnen, daß es keine offiziellen Regierungshandlungen geben kann, an denen er nicht durch seine Kontrasignatur der Verordnungen beteiligt ist. Erst durch seine Unterschrift werden die Verordnungen rechtlich wirksam. Der Minister hat weiterhin das Recht, die Unterschrift verweigern zu können, wenn er den Inhalt der Verordnung nicht mit seinem Gewissen und Rechtsempfinden vereinbaren kann. Diese Pflicht zur Kontrasignatur bzw. das Recht zur Verweigerung der Unterschrift, die erstmals in der französischen Verfassung vom 03.09.1791 verbindlich gemacht wurden, sind die entscheidenden Momente, die aus einem Befehlsempfänger einen selbstständig handelnden politischen Entscheidungsträger machen. Nur dadurch ist es einem Minister auch möglich, politische Verantwortung zu übernehmen und zwar wird er dadurch zur höchsten verantwortlichen Stelle im Staat.

Diesen weitgehenden Mitbestimmungsmöglichkeiten des Ministers, durch die sich der Souverän stark beschränkt, stehen die Rechte des Souveräns entgegen, den Minister jederzeit entlassen zu können, gerade auch dann wenn dieser seine Unterschrift zu einer Vorlage verweigert hat. Der Monarch ist also nicht an die Person des Ministers gebunden, wohl aber an das Amt. Dadurch kann der Monarch starken Druck auf den Minister ausüben. Um es den Ministern trotzdem zu ermöglichen, frei handeln zu können, ist man auf verschiedene Auswege verfallen. so z. B. auf die Möglichkeit, daß einem Minister, auch bei einer Entlassung ein unentziehbares Standesgehalt verbleibt. Trotz dieser Überlegungen gab es im konstitutionellen Deutschland auch Monarchen, die die Alleinherrschaft anstrebten und die Verfassungen unterhöhlen wollten. So hatte z. B. Friedrich Wilhelm IV von Preußen die Vorstellung, daß die Minister durch die konstitutionelle Verantwortlichkeit nicht von ihrer Gehorsamspflicht gegenüber dem Monarchen entbunden werden.¹¹ Dies zeigt auf, wie wichtig ein gutes Einvernehmen zwischen dem Monarchen und seinen Ministern war. Die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung konnten durchaus von Spannungen geprägt sein, aber eine Mißstimmung zwischen Regierung und Monarchen oder sogar ein Bündnis zwischen Parlament und Regierung gegen den König war undenkbar. Noch Otto Hintze führt an, daß das Zusammengehen des Reichskanzlers von Bülow mit dem Reichstag unweigerlich zu seinem Fall führen mußte, wenn man das konstitutionelle System ernst nahm.¹²

Dies sollen im wesentlichen die theoretischen Vorbemerkungen zum Thema der Ministerverantwortlichkeit sein. In Kapitel III dieser Arbeit soll dann versucht werden, die Entwicklung der Ministerverantwortlichkeit im Bayern des 19. Jhdts. anhand der Landtagsprotokolle in groben Zügen darzustellen.

II. Verfassungsbestimmungen des Jahres 1818

¹¹ Vgl. dazu Hintze, 1962, S.373f.

¹²Hintze, 1962, S. 385f.

Die Verfassung von 1818 war ein in vielen Punkten ambigues Dokument, das oft sowohl eine konservative als auch eine progressive Interpretation der Artikel zuließ. Dies führte zu mannigfaltigen Diskussionen über Fragen wie z. B. das Recht zur Gesetzesinitiative und über die Ministerverantwortlichkeit. Zu letzterer waren vor allem die §§ 4-6 des Titels 10 der Verfassungsurkunde relevant und diese sollen deshalb hier besprochen werden.¹³

Der §4 bestimmt eindeutig, daß alle Staatsdiener und insbesondere die Minister für die genaue Einhaltung der Verfassung verantwortlich sind. Aus diesem Artikel ließe sich ableiten, daß auch alle nachgeordneten Beamten persönlich für die verfassungsmäßigkeit ihrer Handlungen verantwortlich sind. Daraus wiederum entstünde dem Beamten ein Recht zur Verweigerung der Ausführung eines für nicht verfassungsgemäß gehaltenen Befehls. Aber diese theoretischen Überlegungen stimmen nicht mit der Praxis überein, in der die Berufung auf einen Befehl "von oben" und darauf, daß man über seine Meinung dem Vorgesetzten Meldung erstattet hatte, genügte, um die Verantwortung abzuwälzen. Der Übergang zu einer tatsächlichen persönlichen Verantwortlichkeit für Handlungen fand in Deutschland erst nach dem Zweiten Weltkrieg statt und hier aus verständlichen Gründen.

Der §5 gibt der Ständerversammlung das Recht zur Beschwerde gegenüber Handlungen der Exekutive, die sich nicht auf bestimmte Personen zurückführen lassen. Es wird also auf die Bürokratie im allgemeinen Bezug genommen. Die Beschwerde wird über einen gemeinsamen Antrag der Ständekammern an den König weitergeleitet. Dieser soll dann entweder sogleich Abhilfe schaffen, oder, wenn der Gegenstand umstritten ist, die Frage durch den Staatsrat oder durch die oberste Justizstelle untersuchen lassen. Dabei ist wohl gemeint, daß Verletzungen der Amtspflicht vom Staatsrat und Verletzungen der Verfassung von den Richtern entschieden werden sollen. Die Interpretation, ob ein spezieller Fall dem einen oder dem anderen Bereich zuzuordnen ist, obliegt allein dem König, der dadurch auch wieder machtvoll eingreifen kann. Tatsächlich kam aber dieser Paragraph, genauso wie der als nächstes zu erörternde Paragraph 6, niemals zur Anwendung.

Der §6 regelt den Weg, der von der Volksvertretung bei einer persönlichen Anklage gegen einen höheren Staatsbeamten, sprich Minister, beschritten werden soll. Ein Minister kann nur dann angeklagt werden, wenn die Verfassung vorsätzlich verletzt wurde, die bestimmt benannten Anklagepunkte in einem Ausschuß geprüft wurden und die beiden Kammern sich in ihren Beschlüssen vereinigen. Dann wird die Sache vom König der obersten juristischen Instanz übergeben und die Stände sollen über das ergangene Urteil in Kenntnis gesetzt werden. Dies schränkt die Möglichkeiten des Parlament sehr stark ein. Eine effektive Kontrolle der Tätigkeit des Ministers kann auf diesem Weg nicht erfolgen, denn das Verfahren ist lang und schwierig. Zudem ist der Nachweis einer vorsätzliche Verfassungsverletzung nur schwer erbringbar und die Gerichtsverhandlung findet unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt. So nimmt es denn auch nicht Wunder, daß es von den Ständen nur einmal in Erwägung gezogen

¹³ Die genauen Texte der Paragraphen können im Appendix nachgelesen werden. Dasselbe gilt später für die Diskussion des Gesetzes über die Ministerverantwortlichkeit.

wurde, eine Ministeranklage anzustreben und daß die Herstellung einer Neuordnung der Ministerverantwortlichkeit und über das Verfahren bei Ministeranklagen in den Jahren 1848 bzw. 1850 hohe Priorität genoß.

Zusätzlich ist noch auf eine weitere Unklarheit hinzuweisen, die die Ministerverantwortlichkeit in ihrem innersten Wesen betraf. Anders als in der Konstitution von 1808 war in der Verfassung des Jahres 1818 die Gegenzeichnung durch den Minister nicht als eine zwingend rechtliche Verpflichtung aufgeführt. Dies wurde zwar zunächst in der Praxis nicht allzusehr ausgenutzt, aber seit der konservativen Wende unter Ludwig I kam es sehr häufig vor, daß Verordnungen ohne ministerielle Gegenzeichnung ausgeführt wurden. Dies führte zu einer Unterhöhnung der Rechtsstaatlichkeit und wurde von vielen Zeitgenossen auch so gesehen.

Aus dem angeführten wird verständlich, welche Lücken sich in der Ministerverantwortlichkeit und deren Kontrolle ergaben und daß dies zu Problemen führen mußte. Diesen soll nun in den Protokollen der Landtagsverhandlungen nachgespürt werden. Die Darstellungen der Verhandlungen können jedoch aus ersichtlichen Gründen nur sehr kursorisch sein. Es sollen nur wesentliche Streitpunkte der einzelnen Landtage herausgearbeitet werden und diese dann an einigen Zitaten belegt werden.

III. Die Entwicklung der Ministerverantwortlichkeit bis 1848

1. Der Landtag von 1819

Auf dem ersten Landtag nach der Verfassungsgebung mußten die Abgeordneten sich erst in den für sie ungewohnten Formen zurechtfinden. Es stellte sich als Bedürfnis heraus, manche Punkte der Verfassung auf ihren Sinn auszuloten. In unserem Zusammenhang muß dabei besonders die Diskussion der Stellung zwischen Ministern und dem Staatsrat hervortreten. Der Staatsrat war in seiner Funktion eine beratende Instanz für den König und auch sein Bindeglied zum Parlament. Er mußte zwar in einigen Dingen gehört werden, aber der Spruch des Staatsrats band den Monarchen nicht. Er war aber keine verantwortliche Stelle, die auch Verordnungen oder Edikte erlassen konnte. Die Tatsache, daß diese unverantwortliche Stelle trotzdem oft in Verwaltungsakten eine entscheidende Stimme besaß und Minister sich auf "Entscheidungen" des Staatsrats beriefen, bedeutete eine Gefährdung des konstitutionellen Systems, das für jede Handlung des Staats einen Verantwortlichen benötigte.

Aus diesem Zwiespalt heraus wurden viele heftige Reden geführt. So spricht z. B. am 21. Mai der Abgeordnete von Hornthal: "[...] wenn die dermalige Stellung des Staatsraths gegen die Ministerien und die Stellung dieser gegen jenen verbleiben würde, alsdann die in der Constitution ausdrücklich ausgesprochene Verantwortlichkeit der Minister sich nicht realisieren lasse [...] Es ist aber die Verantwortlichkeit der Minister Bedingniß, ohne welche die Freiheit des Volkes, der Vollzug der Verfassung nicht statt findet, denn bei

der jetzigen Stellung des Staatsraths hat jedes Ministerium in diesem seine Stütze. [...] wenn der Staatsrath die gesetzliche Stellung also nicht erhält, so ist die Verantwortlichkeit der Minister ein bloßer Schatten."

Ihm entgegnete der Abgeordnete von Utzschneider: " [...] ich glaube aber, daß die dermalige Stellung der Herren Minister zum Staatsrath - der Verantwortlichkeit derselben nicht hinderlich, ganz zweckmäßig und auch die wohlfeilste sey. - Bei jeder repräsentativen Verfassung ist ein eigener Staatsrath ein wahres Bedürfnis; derselbe muß aber kein verwaltendes Collegium bilden, sondern nur berathen; dieses Berathen überhebt aber die Herren Minister der Verantwortlichkeit nicht."

Der streitbare Hofrath Behr schließt sich dann mit den folgenden Worten an: "Wir haben so eben vernommen, daß der Staatsrath nicht ein verwaltendes, sondern bloß berathendes Collegium sey. Wie es sich in der Thatsache nach verhält, glaube ich dieß bezweifeln zu müssen. [...] Zu wünschen ist allerdings, daß diese Central-Stelle alles Einmischens in die Verwaltung des Staats enthoben werde. Der Staatsrath sollte eigentlich bloß der Übergangspunct von allen einzelnen Verwaltungszweigen zum eigentlichen Centralpunct, nämlich dem Regenten seyn."¹⁴

Ich denke, daß die Zeugnisse für sich selbst sprechen. Später in der Sitzung erläutert der Abgeordnete von Hofstetten, warum er es für notwendig hält die Minister durch ein unabhängiges Gremium zu kontrollieren: "Was sind die Minister? - Menschen; - über ihr Thun und Lassen, über ihre Geschäfts Führung müssen sie Rechenschaft geben, - ihre Mittheilungen sind daher Partei-Sache, - Parteyen können sich nicht selbst controllieren, ihre eigenen Belege nicht rechtsgenügend beglaubigen. [...] Wenn die Minister, und ihre zunächst Untergebenen ihren Mittheilungen nur das Staatssiegel, und einige Unterschriften von Subordinierten beizusetzen hätten, um Infallibilität zu erlangen, wie sehe es dann mit ihrer Verantwortlichkeit, - wie mit unseren Controllen aus?"¹⁵

Am folgenden Tag, dem 22. Mai, äußert sich der 1. Sekretär Häcker zu diesem Thema. Er geht nochmals auf den Staatsrat ein, erwähnt aber auch den Ministerialrat, der den Minister letztlich auch nicht von seiner Verantwortung entbinden kann, da kein Spruch eines dieser beiden Kollegien den Minister letztlich dazu zwingen kann, etwas Bestimmtes zu tun oder zu unterlassen: "Für den Vollzug der Verfassungs-Urkunde und der verfassungsmäßig emanirten Gesetze sind die königl. Minister nach dieser Verfassungs-Urkunde verantwortlich. Die sämtlichen Minister müßten also auch in der dermaligen Staatsverfassung, welche aus einer unbeschränkten Monarchie in eine durch Staatsgrundsatz beschränkte übergang, eine solche Stellung erhalten, daß sie auch die Verantwortlichkeit von sich gar nicht abzulehnen vermögen, sondern daß sie, als die obersten Organe der Execution, auch allein und rein verantwortlich bleiben. Diesem

¹⁴ Vgl. Verhandlungen des Landtags (im folgenden abgekürzt zu LV), 1819, Band VII, Seiten 208-11.

¹⁵ Ebda, S. 223.

nach scheint die gegenwärtige Stellung der Ministerien nicht mehr passend für die dermalige Verfassung.

Der Staatsrath berathet bloß für die Gesetzgebung. Derselbe läßt sich von den Ministerien die Arbeiten vorbereiten, darf aber die Ministerien in ihren Operationen nicht lähmen. [...] finden die Herren Minister irgend eine Sache gefährlich, so bringen sie selbe zur Berathung in den Ministerialrath, erholen dessen Stimmen, und wenn am Ende aus dem Beschlusse eine Verantwortlichkeit resultierte, so würde diese Verantwortlichkeit auf ein Collegium übertragen, wo doch die Verantwortlichkeit lediglich dem Herrn Minister obläge."¹⁶

In der Folge wurde sogar diskutiert, ob die faktische Unverantwortlichkeit der Minister dem Parlament nicht verböte, für diese das Budget zu bewilligen. Regierungstreue Stimmen weisen jedoch wiederholt darauf hin, daß die Verantwortlichkeit der Minister, da diese in der Verfassung festgeschrieben sei, niemals gefährdet sein könne. Dementsprechen äußert sich der Sekretär Mehmel am 29. Mai: "[...] so sucht der verehrliche Redner die Richtigkeit dieser Verantwortlichkeit durch die Bemerkung zu erweisen, daß das Ministerium sich entweder hinter die Collegial-Räthe, die es auf seiner Seite habe, berufen, oder sich hinter dass Bollwerk des Staatsrathes verbergen könne. Die Verantwortlichkeit, von der man rede, existire nicht, folglich könne man auch kein Budget, keine Millionen darauf bauen. Diese Bedenklichkeit dürfte völlig unbegründet seyn, denn wofür jemand verantwortlich ist, das kann er nicht auf andere schieben. Ob er sich durch einen Obern oder Untergebenen zu etwas Pflichtwidrigen hat verleiten lassen, kann ihn nicht ausser Verantwortlichkeit setzen."¹⁷

Ein konkret angesprochener Fall war die Streitsache über das Khistler'sche Erbe. Die Erben fühlten sich durch die Vorgehensweise des Fiskus stark benachteiligt und gingen vor Gericht. Im Jahr 1810 allerdings entzog der Staatsrat dem Justizministerium die Kompetenz für diesen Fall. Das Parlament sollte nun darüber entscheiden, ob den Erben der Rechtsweg offen stehen sollte. Dabei stand die Frage im Mittelpunkt, inwieweit es eine Ministerverantwortlichkeit geben könne, wenn der Staatsrat so weitreichende Befugnisse hat.

Über dieses Thema spricht der Abgeordnete Stephani am 3. Juli: "Wir sind, wie mich dünkt, durch die ministerielle Antwort über die khistlersche Angelegenheit darüber ungewiß und deshalb in Unruhe versetzt worden, obwohl das königl. Ministerium der Justiz die demselben nach der Constitution zukommende selbständige Stellung behauptete, oder nicht. [Man sollte] dieser höchsten Stelle eine Erklärung abfordern, ob sie jetzt, der Constitution gemäß, selbstständig handeln könne und wolle? Könne; ob der königl. Staatsrath noch jetzt, wie bisher, fortfahre - was ich jedoch keineswegs hoffe und glaube, eine Art von Kabinetts-Justiz auszuüben, und dadurch das königl. Ministerium der Justiz

¹⁶ Ebda, S. 384.

¹⁷ LV 1819, Bd. IX, S. 108.

in seiner constitutionellen Unabhängigkeit zu gefährden. [...] Eine solche offene Erklärung kann und wird uns allein und mit uns die Nation vollkommen beruhigen."

Der Hofrat Behr kann dem aber entgegenhalten, daß das tatsächlich Geschehene den Hoffnungen des Vorredners widerspricht. Wie man es von ihm gewöhnt ist, gibt er sich sehr kämpferisch: "Der k. Staats-Rath besteht darauf, daß es bei der Entschließung sein Verbleiben haben müsse. Hier erlaubt sich der königl. Staatsrath zu entscheiden, ob und inwiefern eine Sache als Rechtssache anzusehen sey. So etwas kann nicht in der Befugnis des Staatsraths liegen. [...] [Es] kann sich nicht von einer Bitte handeln, daß das Justiz-Ministerium unabhängig von dem Staatsrathe gestellt werden solle, sondern es ist schon durch die Verfassung ausgesprochen, daß dieses seyn müsse, und diese muß aufrecht erhalten werden. Es kommt hier blos darauf an, daß die Cammer beschliesse, was zu thun sey, daß das, was die Constitution längst entschieden hat, aufrecht zu erhalten, und nicht auf einen Theil beschränkt werde."¹⁸

Schließlich faßt von Hornthal nochmals den Kernpunkt des Streites zusammen, nämlich, daß die Einmischung des Staatsrats verfassungswidrig ist und zu einer möglicherweise gefährlichen Rechtsunsicherheit für den Bürger führt. Besonders liegt ihm dabei die Pflicht als Abgeordneter am Herzen: "Wohl aber ist es uns heilige Pflicht, für das Allgemeine, für jedem im Staate Sorge zu tragen, daß ihm Recht zu Theile - daß Niemand rechtlos werde. Dürfte dieß in einem Falle, dürfte es heute statt finden, warum nicht auch Morgen, warum nicht in anderen, ja in allen Fällen? - Wenn Behörden in einem Falle gegen den Inhalt der Verfassungs-Urkunde handeln dürften, warum nicht in allen? und was bliebe dann von der Constitution, was von gesetzlicher Freiheit noch übrig?"¹⁹

Damit hat von Hornthal die Gretchenfrage gestellt. Trotzdem kam im Parlament kein Beschluß über eine Anklage oder auch nur eine Beschwerde zustande, obwohl viele Abgeordnete anerkannten, daß die Ministerverantwortlichkeit, die das entscheidende Element des mit vielen inneren Widersprüchen ausgestatteten konstitutionellen Systems darstellt, in ihrem Wesen gefährdet war. Die Kammer der Abgeordneten teilte wohl dem Reichsrat mit, daß man diesen Punkt in den Petitionen an den König mit aufnehmen wolle, aber die Erste Kammer schwieg nur dazu und daher mußte die Beschwerde ad acta gelegt werden. Dies veranlaßte den Hofrat Behr am 11. Juli darauf hinzuweisen, daß diese Nichtantwort eine gefährliche Sache ist: "Ich frage und bitte die Cammern darauf aufmerksam zu seyn, was denn am Ende werden soll mit der Constitution? wenn sie in mehreren Punkten nicht vollzogen wird, und sich die Cammer der Abgeordneten es zur Pflicht zählt, diesen Vollzug zu beantragen, die Cammer der Reichsräthe dahingegen diesen Antrag mit Stillschweigen übergangen wissen will, was soll dann geschehen?"

Und von Hornthal formuliert wieder prägnant und erschreckend die möglichen Folgen eines solchen Handelns: "Die Cammer der Abgeordneten hat oft ausgesprochen, daß in jedem

¹⁸ Die beiden letzten Reden wurden zitiert aus: LV, 1819 Bd. XIII, S. 465ff.

¹⁹ Ebda., S. 472.

Falle, nach der Constitution wir uns an die Minister zu halten befugt, und diese durch die Constitution selbst evrantworflich seyen, worin bestehen aber die Mittel zum Vollzuge? - Haben wir keine, so bliebe die in der Constitution ausgedrückte Verantwortlichkeit ein leerer Schall - somit würde durch Fälle dieser Art die ganze Constitution vernichtet."²⁰

Diese harten Worte werden dann in der Verfassungswirklichkeit der Regierungszeit Ludwigs I wahr.

2. Der Landtag von 1831

Dieser Landtag war, neben dem aus dem Jahre 1848, der wichtigste in der Festlegung der Beziehungen zwischen Parlament und Regierung und soll deswegen ausführlicher dargestellt werden.²¹ Aus Platzgründen kann jedoch ausführlich nur auf die Diskussionen um den Innenminister Schenk und das Presseedikt eingegangen werden. Die anderen Streitpunkte, z. B. die schon 1819 diskutierte Klarifizierung der Beziehungen zwischen Kabinett und Regierung können nur kurz dargestellt oder müssen weggelassen werden.²²

Aus dem mit vielen Vorschußlorbeeren bedachte König Ludwig I wurde schon nach wenigen Jahren ein überaus konservativer Monarch, der die Verfassung zwar nicht widerrief, sie jedoch in vielen Teilen erfolgreich umgang. Zur Durchsetzung seiner Ziele berief er 1828 von Schenk als Innenminister. Auf dem Landtag von 1831 kam es zur wohl schwerwiegendsten Auseinandersetzung zwischen Monarch und Parlament, bei der letzteres zwar einen Pyrrhus-sieg erringen konnte, ersterer sich aber letztendlich entscheidend durchsetzen konnte.

Die Wahlen des Jahres 1830 zeitigten große Erfolge für die liberalen Elemente und dies ließ, in Verbindung mit einigen, eigentlich ziemlich harmlosen, Studentenpöbeleien, den König mit ungewohnter Schärfe reagieren. Die Universität München wurde für einige Zeit geschlossen und am 28.01.1831 wurde eine neue Presseverordnung herausgegeben, die die Zensur stark verschärfte, indem sie das Wort "politisch," so auslegte, daß auch alle inländischen politischen Ereignisse eine Zensur zu durchlaufen haben, während man bis zu diesem Zeitpunkt nur die Berichterstattung über die Außenpolitik eingeschränkt hatte.

Bereits in der ersten Sitzung kündigte sich ein deutlicher Widerstand gegen die Regierung an und die Abstimmung über die Aufnahme Closens brachte der Regierung sogleich eine große Schlappe bei.

²⁰ LV 1819, Bd. XIV, S. 326.

²¹ Aufgrund der Länge der Diskussionen sollen die Verhandlungen eher referiert werden und einzelne Meinungen nur noch gelegentlich mit Zitaten unterlegt werden. Für eine genaue Darstellung empfiehlt sich das Werk von Wilhelmine Götz und dabei insbesondere die Seiten 56-81.

²² Ein Diktum des Freiherrn von Closen will ich dennoch nicht unterschlagen, denn es wirft ein äußerst bezeichnendes Licht auf die Angelegenheit: "Viele der Herren werden in den ersten Blättern dieses Jahrs des Inlands jene gelesen haben, welche die Schließung der hiesigen Universität und die Wiedereröffnung betrafen; es heißt ausdrücklich: 'Befehl an den Minister des Innern,' und Niemand war kontrasigniert als der Kabinettssekretär Grandauer."

Das Thema der Stellung der Minister zwischen König, Kabinett und Parlament, war auch auf diesem Landtag virulent. Der Justizminister von Zentner erklärte sogar in der Sitzung vom 26. Mai, daß die Regierung den Mißstand der Unklarheiten der Kompetenzen zwischen Kabinett und Regierung erkenne und ein Gesetz zur Vorlage bringen werde. Von Closen begrüßt in einer glänzenden Rede diese Ankündigung und weist auf viele drängende Probleme hin, wobei die Ministerverantwortlichkeit und die Kontrasignatur prominent hervortreten: "[...] Meine Herren! Sobald kein Minister einer Verordnung seinen Stempel der Verantwortlichkeit aufdrücken will, so kann der Monarch überzeugt seyn, daß die Sache dem Wohle des Landes nicht angemessen ist. [...] Die Wünsche, die ich auf den Grund der Geschichte hege sind folgende: [...] Daß jedem Minister ein hinreichender Spielraum der Selbstthätigkeit gelassen werde. [...] Der Zweck der Opposition ist das Wohl des Staates, und das Wohl des Staates wird nur erreicht, wenn ein schöner Einklang zwischen den Ständen und dem Ministerium besteht, nur da, wo das Ministerium Eine politische Farbe hat. [...] Allein in einem constitutionellen Staate sollte es keine andere seyn als die der Majorität der Kammer, wenn große Ziele erreicht werden sollen. [...] Auf was erstreckt sich die Verantwortlichkeit der Minister und der sämmtlichen Staatsbeamten? Antwort: Auf alle Gegenstände ohne Ausnahme, welche das Staatswohl betreffen. [...] Eine historische und moralische Verantwortlichkeit besteht auch in despotischen Staaten. Bey uns aber ist eine politische Verantwortlichkeit begründet. [...] Worin besteht aber das Wesen der politischen Verantwortlichkeit? Nach meinem Dafürhalten darin, daß der Gegenstand in der Ständeversammlung geprüft, über dessen wohlthätigen und nachtheiligen Einfluß auf das Wohl des Staates Beschluß gefaßt werden darf. [...] Können wir im Gebiete der Civilverwaltung das Princip des blinden Gehorsams aufstellen, das selbst nicht mehr bey dem Militär angenommen wird? Denken Sie sich, den Fall, daß ein General sein Commando dem Feinde zuführen wollte, daß darüber kein Zweifel statt finden könnte; wäre es Pflicht des Obersten zu gehorchen? [...] Also nicht nur der Minister ist verantwortlich, sondern auch die untergeordneten Beamten, welche die constitutionswidrigen Befehle vollziehen."²³

Danach wurden verschiedene Punkte diskutiert, die letztlich 1848 in das Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit miteinfließen. Nun möchte ich noch den Abgeordneten Rudhart zitieren, der, ebenfalls am 26. Mai, nochmals die Ministerverantwortlichkeit knapp und wohlformuliert umreißt: "Zwey Grundsätze muß man anerkennen. Der erste ist: der Monarch ist unverantwortlich, aber ebenso unverletzlich sind, zweytens, die Freyheiten und Rechte des Volkes. Da aber die Verfassungen zunächst deswegen gegeben sind, um die Freyheit und Rechte des Volkes zu schützen gegen die Willkür der Regierungen, so scheint es, beyde Rpinzipien müssen unter sich in Zwiespalt gerathen; die Aufgabe ist daher, beyde Prinzipien, die Unverletzbarkeit des Monarchen und die Rechte und Freyheiten des Volkes, zu vereinigen. Da kam man nothwendig auf den einzigen Ausweg, die

²³ LV 1831, Bd. 7, S. 6-29.

Verantwortlichkeit ausschließlich auf die Person desjenigen zu legen, deren sich der Monarch in allen Regierungsangelegenheiten als Rathgeber und Vollzieher, also als Organe bedient. Die nächste Folge ist der weitere Grundsatz, daß die Regierung keine Verordnung erlassen könne ohne Unterzeichnung oder Gegenzeichnung des Ministers, und daß jeder Minister für die Regierungshandlungen, welche er durch die Unterzeichnung gebilliget hat, durch diese allein schon für die Anordnung verantwortlich sey."²⁴ Danach führt er noch aus, daß es auch eine Pflicht des Ministers sei, die Unterschrift zu verweigern, wenn er von der Ungesetzlichkeit dieser überzeugt sei. Das angekündigte Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit wurde aber von der Regierung doch nicht eingebracht und daher kam es auf den folgenden Landtagen darüber immer wieder zu Diskussionen.

Als die Presseverordnung im Plenum diskutiert wurde, äußerte der zweite Präsident Seuffert die Meinung, daß zwar eine Verfassungsverletzung stattgefunden habe, dies aber nicht für eine Anklage ausreiche, weil die Verletzung nicht vorsätzlich und nur unter dem Druck des Königs stattgefunden habe. Einer Beschwerde wolle er jedoch zustimmen. Der Sekretär Culmann, der den doktrinären Liberalen zuzurechnen ist, warf dem Innenminister Schenk hingegen ein System von Verfassungsverletzungen vor und forderte vehement eine Anklage. Der 5. Ausschuß, der sich mit den Eingaben von Beschwerden beschäftigte, hielt nach deren Prüfung eine Beschwerde für berechtigt, eine Minorität im Ausschuß wollte sogar eine Anklage. Dies belastete das Verhältnis zwischen der Regierung und dem Landtag sehr und wirkte sich auch auf die anderen zu diskutierenden Themen aus.

Zunächst wurden die Eingaben und Petitionen an den Landtag besprochen und es stellte sich heraus, daß die Presseverordnung von vielen abgelehnt wurde. Am 24. März faßt von Closen dann die entscheidenden Punkte zusammen: "[...] aber ich glaube nicht, daß in der ganzen Versammlung ein einziges Individuum ist, das sagen kann: in meiner Gegend wurde diese Verordnung mit Freuden aufgenommen. Wenn mir Jemand das Gegentheil zu behaupten vermag, ich lasse ihm das Wort - (Pause und allgemeines Stillschweigen.) - Dieß allgemeine Stillschweigen muß für die Herren am Ministertische beredter sein, als eine Philippika von jedem Sitze dieser Versammlung."²⁵

Vom 5. bis zum 16. Mai fanden sehr heftige Diskussionen statt, die schließlich in einem eindeutigen Votum für eine Beschwerde über Verfassungsverletzung gipfelten. Außerdem fanden sich immerhin 50 Abgeordnete, die eine Anklage für berechtigt hielten. Dabei kamen auch das Verhalten der Regierung während der Dezemberunruhen und in anderen Dingen zur Sprache.

Am 5. Mai fanden die erregtesten Diskussionen darüber statt. Der Abgeordnete Schwindl äußerte ein sehr demokratisches Verständnis von Ministerverantwortlichkeit, als er bemerkte, daß ein Minister, dessen Pflicht es sei, die geistige Entwicklung des Volkes mit allen Mitteln zu fördern, und der soviel Anstoß erzeuge, die moralische Berechtigung, mitzuregieren, ver-

²⁴ LV 1831, Bd. 7, S. 54.

²⁵ LV 1831, Bd. 2, S.40.

wirkt habe. Auch die Galerie zollte ihm dafür Beifall.²⁶ Am 9. Mai äußerte sich von Schenk verzweifelt: "Warum gerade gegen meine Person? Ich weiß es nicht."²⁷

Am 11. Mai kommt die Debatte zu einem vorläufigen Abschluß und die Präsidenten und ihre Sekretäre, sowie von Schenk, fassen die Diskussion und ihre Ansichten nochmals zusammen. So spricht der 2. Sekretär Schunk: "Schon vor dem Beginn der gegenwärtigen Berathung war ich der festen Überzeugung, daß wichtige Gründe für die Verfassungswidrigkeit der vielbesprochenen Censurverordnung vorhanden seyen, daß aber auch nicht unwichtige Gründe für die Verfassungsmäßigkeit derselben bestehen, daß also hierüber eine entgegenstehende Überzeugung möglich sey; ferner, daß die Regierung selbst zwischen beyden Ansichten geschwankt habe, daß also der Gegenstand sowohl an sich, als für die Regierung zweifelhaft war."

Danach äußert sich der bereits erwähnte erste Sekretär Culmann, der die Pressefreiheit zu den unveräußerlichen Menschenrechten zählt. In einem eindrucksvollen Plädoyer geht er dann noch auf die Beschneidung der Rechte des Parlaments ein: "Das Recht auf unbedingte Pressefreiheit ist ein dem Menschen angeborenes, von der Natur, von Gott ihm verliehenes Recht; ein Recht, das eben so wenig eines juristischen Beweises bedarf, als das Recht sich zu bewegen, zu gehen, zu stehen u. s. w.

Die Natur verlieh dem Menschen die Kraft und die Feryheit zu denken; sie verlieh ihm die Fähigkeit der Rede und der Mittheilung; Indem wir diese Fähigkeiten und Kräfte benützen, üben wir nur die uns von der Natur verliehenen Rechte aus. Hat die uns verliehene Denkkraft uns in den Stand gesetzt, unsere Mittheilungen zu verfoelfältigen, sie auch an entfernte Orte gelangen zu lassen, so kann dieß wahrlich keinen Grund zu der Beschränkung unseres natürlichen Rechtes abgeben. [...] Wie? Derjenige, der berufen ist, die höchsten Rechte im Staate auszuüben, das Recht der Gesetzgebung und der Besteuerung, sollte nicht die Befugniß der freyen Rede haben? Das Volk soll berufen seyn, durch seine Mandatare die Gesetze zu prüfen, und soll nicht frey darüber sprechen dürfen?

Es soll berufen seyn, sich selbst durch seine Mandatare zu besteuern, und soll seine dießfallsigen Wünsche nicht frey äußern dürfen? Es soll die Gebrechen der Staatsverwaltung durch seine Mandatare abstellen lassen, und soll nicht das Recht haben, sie aufzudecken? Es soll die Befugniß haben, die Inhaber der Gewalt anzuklagen, wenn sie die Staatsgrundgesetze verletzt haben, und vor Gericht stellen, und soll nicht das Recht haben, nur jene Verletzung anzusprechen, wenn die Depositare der Gewalt und Censurbehörden es nicht zugeben?

Welche Widersprüche wären dieses? und sie soll unsere Verfassung entahlten? Nein! nimmermehr; die angeblichen Rechte des Volkes wären dann nur Täuschung."²⁸

²⁶ LV 1831, Bd. 5, S. 80ff.

²⁷ LV 1831, Bd. 5, S. 7.

²⁸ LV 1831, Bd. 5, S. 185ff.

Am 22. Mai reichte von Schenk sein Entlassungsgesuch ein, weil er befürchtete, daß sein Verbleib im Amt die Annahme des Budgets und wichtiger Gesetze sehr erschwere. Zu einer Beschwerde oder gar einer Anklage kam es nicht, da die Kammer der Reichsräte sich der Argumentation der Kammer der Abgeordneten verschloß. Trotzdem wurde die Position des Ministers und der Regierung immer unhaltbarer. Am 12. Juni schließlich wurde das Presseedikt vom König bedingungslos zurückgenommen. Da aber das eingebrachte Pressegesetz nicht angenommen wurde, existierte weiterhin ein weitgehend rechtsfreier Raum für die Zensur und letztlich wurden die in der Verfassung festgelegten Bestimmungen über die Zensur noch erheblich restriktiver ausgelegt. Der Landtag hatte sich sehr unklug verhalten, den König provoziert und doch nichts erreicht.

Nach diesen Erfahrungen wandelte sich das Verhalten Ludwigs I und seine konservativen und reaktionären Ansichten beherrschten sein Verhalten nun vollständig. Durch viele restriktive Maßnahmen gelang es ihm, die folgenden Landtage streng zu disziplinieren und erst in den Landtagen der späten 40er Jahre konnte sich das Parlament wieder etwas vom königlichen Druck befreien.

3. Die Landtage von 1843 und 1846

Anders als 1831, als eine Ministeranklage gegen den Freiherrn von Schenk vom Parlament ernsthaft erwogen wurde, sind die Klagen, die 1843 gegen den Innenminister von Öttingen Wallerstein und 1846 gegen den Innenminister von Abel im Parlament geführt wurden, nicht als ernsthafte Bestrebungen zur Erreichung der Absetzung der besagten Minister zu bezeichnen.²⁹

Trotzdem stauten sich im Laufe der 40er Jahre viele Gravamina auf, die sich schließlich im Landtag von 1848 entluden. Streitpunkte bildeten die Finanzierung des Kanalbaus und die Verantwortlichkeit der Minister für die explodierenden Kosten. Auch das 1831 von der Regierung versprochene Gesetz zur Ministerverantwortlichkeit wurde wiederholt, wenn auch vergeblich, angemahnt.

Am 27. Juli 1843 spricht der Staatsrat Baron von Freyberg im Landtag darüber, ob und inwieweit die Verantwortlichkeit des Ministers für eine Kostenausweitung im Kanalbau besteht: "Die ganze dießfallsige Verantwortlichkeit der Minister wird sich auf die zwei Fragen herausstellen: einmal: in wie weit ein Minister verpflichtet werden kann, für das Gutachten der Techniker zu haften, und sodann: in wie weit die Techniker selbst zu haften haben, wenn ihre Voranschläge überschritten werden."³⁰ Natürlich lehnt von Freyberg letztlich eine Verantwortlichkeit der Minister in diesem Punkt ab.

Daraufhin bringt der Abgeordnete von Fraunhofen die Sprache darauf, daß immer noch eine gesetzliche Grundlage der Ministerverantwortlichkeit aussteht. Der erste Sekretär Thon-Dittmer führt die Diskussion auf das Gesetz über den Kanalbau von 1834 zurück und stellt den

²⁹ Vgl. dazu Götschmann, 1993, S. 94.

³⁰ LV, 1843, Bd. 12, S. 137.

1835 geschlossenen Vertrag über den Kanalbau in Frage: "Wie steht es nun mit dem im Jahre 1835 abgeschlossenen Verträge? Er hat das Verhältniß, wie im Referate auseinandergesetzt ist, in seinen Grundlagen umgekehrt. Während früher der Staat seinen Antheil an dem Unternehmen durch die Theilnahme der Aktionäre zu sichern sucht, suchen die Aktionäre jetzt ihre Garantie in der Übernahme des Baues von Seite des bayerischen Staates. Dieser übernahm es bis auf eine gewisse Summe hin, den Bau zu führen.

Er übernahm die Verwaltung um eine gewisse Summe, hat hiebei den Minderbedarf den Aktionären überlassen, den Mehrbedarf aber auf sich genommen; ja er hat sogar die Zinsen garantiert, um das Unternehmen ins Leben zu rufen. Dadurch wurde aber der von den Ständen und selbst der vom Ministertische aus im Jahre 1834 festgehaltene Standpunkt durchaus verrückt und umgekehrt. Es wurde das zur Gewährschaft gemacht, was selbst Gewährschaft suchte.

Daraus folgt nun die weitere Frage: liegt hier eine Pflichtwidrigkeit des oder derjenigen Minister, die zu diesem Unternehmen mitgewirkt haben, vor? Ist es eine Pflichtverletzung, ein Gesetz so zu umgehen und abzuändern, oder nicht? Ich glaube, die Antwort wird nicht schwer seyn. [...] Wir können am Ende die Verfassungsverletzung, weil wir ein Gesetz darüber noch nicht haben, nicht anders beurteilen, als nach den Auslegungen der Strafgesetze über Amtsverbrechen und Amtsvergehen. [...] Frage ich mich nun, meine Herren! ob diese bössliche Absicht gegeben war, so muß ich das allerdings verneinen. [...] Aber ob eine vorsätzliche Verletzung der Dienstpflicht vorhanden war, das ist mir eine ebenso klar entschiedene Frage. [...] Wenn nun auch ein gegebenes Gesetz wirklich gerade hin umgangen worden ist, liegt darin auch schon eine Verletzung der Verfassung. [...] Es fragt sich nun aber, meine Herren, weiter wen trifft diese Verfassungsverletzung? trifft sie nur den- oder diejenigen, welche die Verträge geschlossen, oder auch diejenigen, die sie vollzogen haben? Ich theile hierin die Ansicht, daß beide auf gleichem Punkte stehen. Ich glaube, daß, wenn ein Vertrag von einem Ministerium verfassungswidrig abgeschlossen worden ist, es Pflicht des jeweiligen Nachfolgers ist, sich hierüber zu erklären und jeder Mitwirkung zu entschlagen, oder wenigstens damit vor die Stände zu treten, und zur rechten Zeit ihre Mitwirkung zu erwirken. [...] Soll eine Anklage darauf gebaut werden? Meine Herren, was den abgetretenen Minister betrifft, so würde ich, säße er noch an diesem Tisch, keinerlei Bedenken haben, die Anklage zu verfolgen."³¹

Trotz dieser heftigen Attacken und einer Petition beider Kammern an den König verlief die Sache weitgehend im Sand. Trotzdem blieb das Problem der gesetzlichen Grundlagen der Ministerverantwortlichkeit weiterhin ein heiß diskutiertes. Am 11. März 1846 äußerte sich dazu Freiherr von Closen: "Meine Herren! schon im Jahre 1831 wurde von dem

³¹ LV 1843, Bd. 12, S. 143ff.

Ministertische aus die Vorlage eines Gesetzentwurfes über Verantwortlichkeit der Minister zugesichert.

Allgemein war es anerkannt, daß eine große Lücke in dieser Beziehung in der Verfassungsurkunde bestehe.

Im Jahre 1843, nachdem das Ministerium zwölf Jahre Zeit hatte, um sich recht zu besinnen, ist der ganz bescheidene Wunsch aus unserer Mitte, und aus Veranlassung unsers Herrn Collega Freiherrn von Fraunhofen, und des Freiherrn von Thon-Dittmer, hervorgegangen, und demselben von der Kammer der Reichsräthe beigestimmt worden, Seine Majestät den König um die Vorlage eines Gesetzentwurfes zu bitten.

Es erfolgte keine EntschlieÙung in dem Landtags-Abschiede. Auch in der gegenwärtigen Ständeversammlung ist der Antrag in der Kammer der Reichsräthe von dem Herrn Fürsten von Wrede angeregt worden; allein da derselbe eine Menge von Anträgen auf Anklagestand vorbrachte, so hat die Kammer der Reichsräthe diesen Gegenstand vor Erledigung diesen Antrag nicht in Beratung nehmen zu sollen geglaubt, damit es nicht den Anschein einer Persönlichkeit habe."³²

Aber auch 1846 sollte es kein Gesetz zur Ministerverantwortlichkeit geben. Im Land gäerte es und alle Zeichen deuteten auf Sturm, insbesondere auch wegen der sogenannten "Lola Montez Affäre," in der sogar des Königs treuester Diener, der Innenminister Abel, den Gehorsam verweigerte. Im Revolutionsjahr 1848 war deshalb ein großer Umschwung der Verhältnisse zu erwarten.

IV. Der Landtag des Jahres 1848 und das Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit

Dieser Landtag war von Eile und Radikalität geprägt. Eile deshalb, weil die Situation immer undurchsichtiger wurde und das Parlament in Frankfurt beschickt werden mußte. Die Radikalität zeigt sich in den EntschlieÙungen des Landtags, der in vielen Dingen, so z. B. der Grundherrschaft und des Wahlrechts, wichtige Veränderungen vornahm. Die Verabschiedung eines Gesetzes über die Ministerverantwortlichkeit war eine der wichtigsten Leistungen dieses Landtags. Im folgenden soll nun das Gesetz in seinen wichtigsten Paragraphen besprochen werden, wobei aus Platzgründen die unterschiedlichen Ansichten hauptsächlich referiert und nicht zitiert werden sollen.

Zuerst soll nun die Regierung zu Wort kommen, die den Gesetzentwurf einbrachte. Es ist interessant, in wie weiten Teilen die Meinung der Regierung und die des Parlaments, die später exemplarisch an der Ausschußrede des Abgeordneten Edel verdeutlicht werden soll, übereinstimmen: "Alles das, was die Verfassungs-Urkunde über constitutionelle Gewächrschaft, über Verantwortlichkeit der Minister, sowie über Geltendmachung dieser

³² LV 1846, Bd. 5, S. 441f.

Verantwortlichkeit in allgemeinen Andeutungen enthält, soll durch diesen Entwurf zur vollen Wahrheit gemacht und mit festen Schranken gegen Mißbrauch und Willkühr umgeben werden. Der Entwurf geht von dem Gesichtspunkte aus, daß diejenigen Beamten, welche durch das Vertrauen der Krone auf den verantwortungsvollsten Posten der Monarchie berufen sind, um hier für die unverbrüchliche Beobachtung der Staatsverfassung und der Gesetze, sowie für die Vertretung und Pflege der höchsten National-Interessen einzustehen, - daß diese Beamten auf jenen Grad von Selbstständigkeit gehoben werden müssen, welcher die Grundlage aller Verantwortlichkeit bildet. Die Artikel 1 und 7 sind der Ausdruck dieses Gesichtspunktes. Das Institut der Ministerverweserschaft hat weder in der Überzeugung der Regierung noch in den Sympathien des Landes einen Halt. [...] Die Art. 3 und 4 bieten ausreichende Gewährschaften, daß die Staatsminister bezüglich keiner Regierungs-Anordnung des Königs sich ihrer ministeriellen Verantwortlichkeit, sei es auf direktem oder indirektem Wege, irgendwie entziehen können. [...] Der Ausspruch über das Vorhandenseyn einer rechtswidrigen Vorsatzes auf Seite des beteiligten Staats-Ministers ist dabei laut Art. 10 der innern, durch keinerlei Beweiskraft gebundenen Überzeugung eines unabhängigen Geschworenengerichts anvertraut, sohin gewiß die sicherste Gewährschaft geboten, daß der strafende Arm des Gesetzes nicht erlahme über etwaigen juristischen Deuteleien. [Der Artikel 10] stellt die Gerichtsverhandlungen unter die Gewähr der Mündlichkeit, unter die Controle der Öffentlichkeit, er bietet mithin im vollem Maaße Alles dasjenige, was die wissenschaftliche Spekulation und die praktische Erfahrung der freiesten Völker als die sicherste Gewährschaft unaufhaltsamer und unabhängiger Rechtspflege bisher erkannt und erprobt hat."³³

Das Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit kann in vielen Punkten als eine Gegenreaktion zu den Zuständen unter der Herrschaft Ludwigs I gesehen werden. Die meisten Artikel greifen auf tatsächliche Mißstände zurück und versuchen diese neu zu regulieren. Letzten Endes muß wohl unterstrichen werden, daß nicht so sehr die Stellung des Parlaments zum Minister im Brennpunkt stand, sondern eher die Stellung des Ministers zum Monarchen. Durch dieses neue Gesetz waren die Minister, zumindest theoretisch, viel unabhängiger geworden und konnten somit auch mehr Verantwortung übernehmen. Ihre Position war nun eindeutig stärker und sie mußten sich nun nicht mehr am Gängelband des Königs fühlen.

Die Wichtigkeit des neuen Gesetzes wird auch vom Abgeordneten Edel unterstrichen. Er referiert am 17. Mai über die Tätigkeit des Ausschusses über die verschiedenen Artikel: "Meine Herren! Der Gesetzentwurf, den wir zu berathen haben, bildet eine Grundsäule des konstitutionellen Lebens. Das Wesen der konstitutionellen Monarchie besteht darin, daß der Volkswille nothwendig Beachtung finden muß. [...] Die Ministerverantwortlichkeit ist jene Maßregel, die die Unverantwortlichkeit des Regenten mit der Verantwortlichkeit der Staatsregierung ausgleicht; sie ist jene Maßregel, die eine Einigung des

³³ LV 1848, Beilagen Bd. 1, S. 149-151.

monarchischen und republikanischen Systems möglich macht. [...] Der Entwurf mit den Modifikationen des Ausschusses sucht ferner den Ministern eine solche Stellung zu geben, daß sie auch der schweren Verantwortlichkeit gewachsen sind. Es handelt sich um das Recht, die Gegenzeichnung königlicher Anordnungen zu verweigern. Die Verweigerung kann unter Umständen nicht bloß ein Recht, sondern auch eine Pflicht seyn. [...] Der Ausschuß fand für angemessen, den Kreiß der Verantwortlichkeit auszudehnen. Nicht allein, was der Minister mit Vorsatz gethan hat, soll ihn straffällig machen, sondern Alles, was auch aus Übereilung, Nachlässigkeit, Trägheit, Indolenz geschehen ist. Er soll für seine Handlungen und seine Unterlassungen verantwortlich gemacht werden. [...] Das Interesse des Staates und die schuldige Ehrfurcht vor dem Regenten fordert es, daß der Minister die Vornahme einer Handlung nicht geradezu abschlage, sondern seine Gründe angebe, um den Regenten für seine Ansicht zu bestimmen. Man wollte dem Minister aber noch andere Mittel an die Hand geben, um moralischen Einfluß auf den Regenten auszuüben, dadurch, daß man ihm gestattete, seine Ansicht durch die des Ministerrathes zu unterstützen. [...] Das ist kein Rekurs an den Ministerrath oder an den Staatsrath, sondern nur eine moralische Autorität für den Minister dem Regenten gegenüber, und das word, wie es vorgeschlagen worden, genügen, daß der Minister, dem eine Amtshandlung gesetzwidrig oder den Interessen, der Ehre, dem Wohl des Landes nachtheilig erscheinen, seine Unterschrift verweigern müsse."³⁴

Nun möchte ich noch in eigenen Worten systematisch die wichtigsten Paragraphen dieses Gesetzes diskutieren. In den ersten beiden Artikeln wird festgestellt, daß ein Ministerium stets von einer verantwortlichen Person besetzt sein muß. Außerdem kann niemand zur Annahme eines Ministeriums verpflichtet werden. Dies wurde bestimmt, um zu verhindern, daß es, wie unter Ludwig I üblich, zu langen Vakanzen in den Ministerämtern kam und der König Verweser einsetzen konnte, auf die er erheblich mehr Druck ausüben konnte. In den Artikeln 3-5 wird festgelegt, daß ein Minister jederzeit um seine Entlassung bitten kann und daß ohne seine Kontrasignatur keine Anordnung vollziehbar ist. Desweiteren macht sich jeder nachgeordnete Beamte schuldig, der eine nicht gegengezeichnete Verordnung ausführt. Damit ist, dem Gesetz nach zumindest, jeder Art von Kabinettsverordnungen die Grundlage entzogen. Zusätzlich ist festgeschrieben, daß dem Minister das Standesgehalt unvershmälert verbleiben muß. Damit ist dem König ein weiteres wichtiges Druckmittel aus der Hand gewunden.

Im Artikel 7 schließlich ist festgelegt, daß ein Minister nicht nur das Recht hat, die Unterschrift zu verweigern, sondern daß er sogar dazu verpflichtet ist, wenn er eine Maßnahme nicht für richtig hält. Zudem kann er den Ministerrat und den Staatsrat als moralische Rückendeckung gebrauchen. Dies gibt dem Minister einen zusätzlichen Machtschalthebel gegenüber dem Monarchen. Andererseits ist somit auch jedes Abschieben von Verantwortung theoretisch unmöglich.

³⁴ LV, 1848, Bd. 5, S. 173ff.

Die folgenden Artikel beschäftigen sich mit den Prozeduren und Folgen der Ministeranklage. Diese Bestimmungen haben allerdings nur theoretischen Wert, da es in Bayern bekanntermaßen niemals zu einer Ministeranklage kam.

Von der Regierung wurde auch noch ein Gesetzesentwurf für das Verfahren bei Ministeranklagen eingebracht. Aus Zeitgründen, konnte dieser jedoch in den Kammern nicht diskutiert werden und es wurde daher darum gebeten, diesen im nächsten Landtag nochmals vorgelegt zu bekommen. Dieser Entwurf war äußerst umfangreich, weil es, neben dem eigentlichen Verfahren, auch noch die Schwurgerichtsbarkeit, die im rechtsrheinischen Bayern noch unbekannt war, und alles davon abhängige kodifizieren mußte. Als nun die Schwurgerichtsbarkeit in ganz Bayern eingeführt wurde, bevor das Gesetz über das Verfahren bei Ministeranklagen verabschiedet wurde, konnten weite Teile des ursprünglichen Entwurfes entfallen.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß der Landtag des Jahres 1848 äußerst vielversprechend erschien. Der Grundstein für eine dynamische Entwicklung der Verfassung hin zu einem demokratischen System schien gelegt und das alles, noch bevor es in den meisten anderen deutschen Staaten zu größeren Konflikten gekommen war. Diese Tatsache erklärt auch, warum die Errungenschaften des Landtags von 1848 nicht einfach wieder abgeschafft wurden. Die neuen Regelungen waren nur Behebungen allgemein anerkannter Mißstände und geschahen nicht auf Druck unterbürgerlicher Schichten. Trotzdem hatte dieser Ansatz keine Chance sich im reaktionären Klima des Jahre nach 1848 fortzuentwickeln. Vielmehr sorgte eine sehr konservative Auslegung der Gesetze und eine enge Anlehnung an Österreich bzw. Preußen dafür, daß Bayern wieder despotischer und nicht etwa demokratischer regiert wurde.

V. Die Entwicklung nach 1848

1. Der Landtag von 1850

Die oben bereits vorgezeichnete Entwicklung brach sich in den folgenden Jahren Bahn. Trotzdem wurden auf dem Landtag von 1850 nochmals wichtige Errungenschaften erzielt. Insbesondere ist hier die Verabschiedung des Gesetzes über das Verfahren bei Ministeranklagen zu nennen. Dies soll uns jedoch nur am Rande interessieren.

Interessanter ist auf diesem Landtag eine Diskussion über eine Vorlage der Regierung und das Zweikammernsystem. Die Kammer der Reichsräte hatte zwar die Ereignisse des Jahres 1848 überstanden, aber ihr Überleben hatte sie wohl eher mangelnder Zeit des damaligen Parlaments als ihrer Hochschätzung als Verfassungsorgan zu verdanken. In diesem Sinne ist auch die Diskussion zu verstehen, die am 13. März 1850 im Landtag ihren Lauf nahm. In dieser ging es darum, die Regierungsvorlage zu besprechen, die vorsah, daß schon der Beschluß einer Kammer ausreichte, um einen Minister in den Anklagestand zu versetzen. Dies ist in unserem Zusammenhang deshalb relevant, weil es ein deutliches Zugeständnis der Regierung zur

Anerkennung der politischen Verantwortlichkeit der Minister war. Letztlich bedeutete diese Vorlage, daß das Vertrauen der Kammer der Abgeordneten in den Minister eine wichtige Rolle spielte. Verständlicherweise wurde dieser Punkt äußerst kontrovers diskutiert und zuletzt behielten die konservativen Gegner dieser Regierungsproposition Recht. Demnach wurde der Regierungsvorschlag dahingehend abgeändert, daß beide Kammern einer Anklage zustimmen müßten. Dabei gilt es auch zu beachten, daß dieses Ergebnis den konservativen Abgeordneten der Zweiten Kammer wichtiger war, als ein eventueller Machtgewinn gegenüber der Ersten Kammer. Kurioserweise hatte aber genau dieser in der Kammer der Reichsräte unter folgender Modifikation Zustimmung gefunden. So spricht der 2. Präsident Weiß: "Die Kammer der Reichsräte, welcher Ihr Ausschuß beigetreten ist, hat das Prinzip, welches der Regierungsvorlage zu Grunde liegt, nämlich, daß auch eine Kammer Anklage erkennen könne, adoptiert, jedoch für diesen Fall eine Majorität von zwei Drittel bei Anwesenheit von drei Viertel aller Kammermitglieder verlangt."³⁵ Danach plädiert er in heftiger Weise für das Zweikammernsystem, das nicht durchbrochen werden dürfe. Der Referent des Ausschusses, Dr. Kirchgessner, weist dann noch auf das Problem hin, daß es vorkommen könne, daß ein Minister von einer Kammer angeklagt sei, während die andere ihm für dasselbe Beifall zollen könne. Nach all diesen eher abstrusen Gedankenspielen, meldet sich dann der Ministerpräsident von der Pfordten zu Wort: "Es wird wohl selten vorkommen, daß ein Gesetzentwurf ein Beispiel für seine Anwendung in sich selbst in einer so schlagenden Weise trägt, als der gegenwärtige. [...] Ich glaube nicht zu irren, wenn ich annehme, man würde eine große Neigung gehabt haben, das Ministerium sofort in Anklagestand zu versetzen, wenn es den Gesetzentwurf nicht so eingebracht hätte, wie es gethan hat. [...] Ich sage, es ist um die Ministerverantwortlichkeit eine eigenthümliche und schwere Sache, namentlich nach dem Gesetz vom 04. Juni 1848 und man wird leicht nachweisen können, daß, wenn nicht die Aussicht auf eine mäßige Anwendung bestände, eigentlich ein besonnener Mann diesem Gesetze gegenüber gar nicht Minister werden könne; hält man sich bloß an den Buchstaben des Art. 9 des Gesetzes [d. h. ein Minister kann für Handlungen und Unterlassungen verantwortlich gemacht werden], so müßte man Jemanden, welcher ein Ministerium übernimmt, eigentlich unter Kuratel setzen, weil er den größten Leichtsinns-Kund gäbe, dessen ein Mensch überhaupt fähig ist."³⁶

Nach diesen sehr dramatischen und übertriebenen Äusserungen geht er auf die Motive ein, die die Regierung dazu bewegten, den umstrittenen Zusatz aufzunehmen. "Es kam dazu die weitere Überlegung, daß es für einen Minister jedenfalls schwierig seyn wird, die Geschäfte fortzuführen, wenn eine Kammer entschieden durch eine große Majorität beschlossen hat, ihn in Anklagestand zu versetzen." Darin äußert sich politischer Realitätssinn und man erkennt den Staatsmann v. d. Pfordten hinter dem Theatraliker des vorhergehenden Zitats.

³⁵ LV 1850, Bd. IV, S. 224.

³⁶ LV 1850, Bd. IV, S. 229.

Diskutiert wird auch noch die Frage, ob es gegen das einmal gefällte Urteil des Staatsgerichtshofs Rekurs geben sollte. Die konservativen Abgeordneten meinen, daß ein Rekurs gerade in einem Rechtsstaat immer möglich sein müsse, während die liberal gesinnten Parlamentarier mit Recht darauf hinweisen, daß der Staatsgerichtshof eine außerordentlich gebildete Instanz aus den Spitzen der Judikative ist und es per definitionem keinen höheren Gerichtshof geben kann.

Nach diesem Landtag verstummten die Diskussionen über die Ministerverantwortlichkeit größtenteils. Zu einer Anwendung der an sich hervorragend durchdachten und praktikablen Gesetze kam es niemals.

2. Der Landtag von 1881/82

Die Ministerverantwortlichkeit war schon längst kein brennendes Problem mehr, aber trotzdem kam es in den Jahren des Kulturkampfes häufig zu Konflikten zwischen dem Landtag und der Regierung. Das Parlament wurde von einer an sich königstreuen katholischen Faktion beherrscht, die aber an vielen Maßnahmen der Regierung, die sich vor allem an die offizielle Politik Preußens hielt, Anstoß nahm. Demzufolge wurden auch manchmal Stimmen laut, die forderten, daß die Regierung in ihrer Politik die Grundzüge der Meinung des Parlaments widerspiegeln müsse. Das entspricht der Forderung der Abgeordneten nach einer politischen Verantwortlichkeit der Minister in unserem heutigen demokratischen Sinn. Beachtenswert ist auch, daß man sich dabei als echte Volksvertreter ansieht, wogegen Seydel den Abgeordneten, wie bereits erwähnt, dies rundweg abspricht. Dementsprechend argumentiert der Abgeordnete Bonn am 04. November 1881: "Als trotz der berühmten Wahlkreiseintheilung vor sechs Jahren Bayerns Volk in seiner Mehrheit sich gegen das Ministerium ausgesprochen hat, durfte es hoffen, daß es den energischen Angriffen der Mehrheit seiner Vertreter gelingen werde, das Ministerium zum Weichen zu bringen, das Ministerium dem man ohne Übertreibung und strenge bei der Wahrheit bleibend sagen konnte: 'Du besitzt das Vertrauen des Volkes nicht.' [...] Dem Mißtrauensvotum der vorigen Kammer hat Seine Exzellenz, Herr von Lutz, die Antwort entgegengehalten, er halte es für seine patriotische Pflicht, auf seinem Platze auszuharren und die Rechte des Staates gegen die Herrschaft der Kirche zu verteidigen. [...] Ich weiß sehr wohl, daß die bayerische Verfassung der Mehrheit der Vertreter des Volkes nicht das Recht gibt, die Minister zu wählen. Es ist auch ferne von uns, das alleinige und ausschließliche Recht der Krone in dieser Richtung irgendwie antasten zu wollen. Aber wir sind berufen, das Beste des Landes zu berathe und den Willen unserer Wähler offen und treu zu verkünden. [...] Eines bin ich gewiß, die Liebe des bayerischen Volkes zu seinem erhabenem Könige und zu seinem Vaterlande, sie wird Alles überdauern, auch einen Minister, der wohl nur sich selbst für unentbehrlich hält."³⁷

³⁷ LV 1881, Bd. 1, S. 79f.

Diesen scharfen Attacken tritt nun der Innenminister Lutz am 04. März 1882 entgegen: "Der Herr Abgeordnete Kopp hat auch heute wieder dem Ministerium vorgehalten, daß es seine konstitutionelle, d. h. wohl seine verfassungsmäßige Pflicht wäre, von der Regierung zurückzutreten. Ich kann nicht umhin, auch heute zu betonen, daß eine solche Verpflichtung für das Ministerium, die aus verfassungsmäßigen Grundsätzen hergeleitet werden könnte, anzuerkennen nicht im Stande bin. Eine solche Verpflichtung besteht für uns nicht. Sie könnte höchstens entwickelt werden aus den Grundsätzen des Parlamentarismus, eine Verfassungsform, welche den Gedanken zweifellos enthält, daß die Regierung abtreten muß, wenn sie sich im Widerspruch mit der Majorität der Volksvertretung befindet. [...] Aber, meine Herren, einen solchen Parlamentarismus haben wir nicht in Bayern; von solchen Sätzen, wie ich sie den Herrn Abgeordneten Kopp aussprechen höre, steht in unserer Verfassung kein Wort."³⁸ Dem ist eigentlich nichts hinzuzufügen.

3. Max von Seydel (1885), Ministerverantwortlichkeit und Parlamentarismus

Zum Ende dieser Arbeit sollen die Ausführungen eines großen Staatsrechtlers dieser Zeit, Max von Seydel, dargelegt werden. Dies wird getan, um aufzuzeigen, welche Entwicklung im Denken über die Ministerverantwortlichkeit seit der Verfassung von 1818 stattgehabt hat und welche Meinungen am Ende des 19. Jhdts. vorherrschten. Dabei ist zu beachten, daß, Max von Seydel zwar konservative Einstellungen hat, er aber entschieden auf dem Boden der Verfassung stand und diese nicht abschaffen wollte. Darauf weist folgendes Zitat eindrücklich hin: "Indessen ist der König, aller Fülle seiner Macht ungeachtet, nur ein Mensch [...]. es ist ihm ferner auch geistig unmöglich, in seiner Person die von ihm wahrzunehmenden staatlichen Interessen stets so objektiv zu verkörpern, daß seine Willensbestimmungen von individuellen Schwächen und Schwankungen frei bliebe."³⁹ Daraus folgt die Gebundenheit des Monarchen an Helfer und eine Selbstbeschränkung in Form einer Konstitution.

Weiterhin muß noch erwähnt werden, daß dieser überaus bedachtsame und kenntnisreiche Mensch die vorherrschende Meinung seiner Zeit vertrat und somit das vom ihm verfaßte *Bayerische Staatsrecht*, aus dem im folgenden stetes zitiert werden soll, eine treffliche Quelle darstellt.

Dem Landtag weist von Seydel im zweiten Band seines 1885 erschienen Werkes die folgenden Aufgaben zu:⁴⁰

Der Landtag ist dem König untertan und hat sich nicht in die Regierungsgeschäfte einzumischen. Er darf ohne Zustimmung der Minister keine Appelle an das Volk richten und es gibt

³⁸LV 1882, Bd. 2, S. 347.

³⁹ Seydel, 1885, Bd 2, S. 1.

⁴⁰ Vgl. Seydel, 1885, S. 4ff.

für ihn keine Vermutung der Zuständigkeit. Nur die Dinge, die explizit in der Verfassungsurkunde genannt sind, fallen unter den Aufgabenbereich des Landtags. Von Seydel spricht dem Landtag auch, wie bereits oben erwähnt, die volle rechtliche Vertretung des Volkswillens ab, aus der sich eine „Teilsouveränität“ des Landtags herleiten ließe. Eine Steuerverweigerung ist den Kammern nicht möglich. Ihre Rechte sind, neben der Zustimmung zu den Gesetzen, das Recht auf Information, Petition, Verfassungsbeschwerde und Anklage wegen Verfassungsbruchs. Damit legt von Seydel die Verfassung von 1818 sehr eng aus. Von einer Entwicklung dieser hin zum Parlamentarismus kann bei ihm nicht gesprochen werden.

Zur Stellung der Minister im Konstitutionalismus schreibt von Seydel in politisch realistischer Einsicht, daß sich an deren Rechten und Pflichten auch eine besondere Verantwortung zuzuordnen ist. Ihre besondere Stellung als oberste verantwortliche Organe des Staates entspricht es, daß sie nicht an eine volle Gehorsamspflicht gebunden sind. Der König kann keine staatsrechtlich gültigen Akte vollziehen, die nicht von seinen Ministern gegengezeichnet sind.

Die Verantwortlichkeit nachgeordneter Stellen der Exekutive, die eine nicht rechtmäßige Verordnung ausführen, erkennt er als besonderes Problem. Ebenso den Konflikt zwischen politischer Bestrafung eines Ministers wegen eines Verfassungsbruchs und den vom Strafgesetzbuch vorgesehenen Strafen für Gesetzes- und Verfassungsverletzungen. Daher heißt er die gesetzliche Regelung der Ministerverantwortlichkeit aus dem Jahr 1848 gut.

Auf den Seiten 296ff referiert von Seydel die verschiedenen Theorien über die respektiven Stellungen von König und Ministern und die daraus folgende alleinige Verantwortlichkeit letzterer. Er folgert, daß die Minister verantwortlich sind, weil es **auch ihre** freie Entscheidung ist, die einen Verwaltungsakt rechtsgültig macht. Die Ministeranklage hält er deshalb für sinnvoll, weil es dem Schutz der Rechte des Landtags dient. Er konzidiert den Kammern auch, daß das Recht zur Überprüfung der Einhaltung der Verfassung, direkter Ausfluß des Rechtes zur Zustimmung bei der Gesetzgebung ist. Damit soll dem Parlament aber nicht ein Mittel an die Hand gegeben werden, seine Einflußsphäre zu erweitern.

Von Seydel weist es auch entschieden zurück, daß aus dem Recht zur Ministeranklage eine Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Landtag hergeleitet werden könne, obwohl dies vom Parlament wiederholt diskutiert wurde. Nur die Verletzung von Gesetzen kann eingeklagt werden, nicht aber sonstige Verletzungen der Amtspflicht. Dies ist wieder die entscheidende Grenze zwischen juristischer und politischer Verantwortlichkeit, die das Denken eines Max von Seydel vom parlamentarischen Denken grundsätzlich unterscheidet.

Wenn wir nun die in der Arbeit vorgestellten Entwicklungen der Ministerverantwortlichkeit resümieren und dann einen Vergleich zum *Bayerischen Staatsrecht* von 1885 ziehen, ist es einsichtig, daß sich die konservativen Auslegungen der Verfassung von 1818 weitgehend durchsetzen konnten. Wohl gab es in Bayern wiederholt Ansätze zur Parlamentarisierung der Verfassung, die auch teilweise recht vielversprechend erschienen, aber letzten Endes konnten sich diese Ideen nicht durchsetzen. Dabei wird häufig dem Landtag die Rolle eines

"Hauptschuldigen" zugewiesen, der sich, so z. B. 1831, nicht die Mühe machen wollte, mit kleinen Schritten dem Parlamentarismus näherzukommen, sondern stets in seinen Forderungen unmäßig war.⁴¹

Dem möchte ich meine Meinung entgegenstellen, daß das Scheitern der Entwicklung der bayerischen Verfassung zum Parlamentarismus hin zum großen Teil auch anderen Faktoren zuzuschreiben ist. Natürlich forderte die kompromißlose Haltung des Landtags den Stursinn Ludwigs I heraus, doch wird die Rolle des Landtags wohl etwas überschätzt. Ludwig I wandelte sich nicht vom Paulus zum Saulus, nur weil das Parlament unbotmäßig war. Auch ein maßvoll gestimmter Landtag hätte letztlich nicht viel mehr erreicht, denn der, bei dem die eigentliche Macht lag, kämpfte um jeden Zentimeter seiner Rechte wie um sein Leben.

Auch hätte sich in einzelner Staat dem allgemeinen Zwang des monarchischen Prinzips wohl nicht entziehen können, wie Bundesinterventionen, wie z. B. in Baden, beweisen. Auch ist es fraglich, ob die Parlamentarisierung in Bayern überhaupt großen Anklang in der Bevölkerung gefunden hätte. Die konservativen Elemente in Bayern waren eindeutig zu stark und die Anhänger einer Demokratisierung zwar laut aber nicht zahlreich.

Oft wurde auch die Entwicklung des englischen Parlamentarismus mit dessen Entwicklung in Deutschland verglichen und dann den deutschen Staaten ein Sonderweg bzw. ein Mangel an Demokratiebereitschaft attestiert. Dabei muß aber auch bedacht werden, daß in England das Parlament gegenüber der Bürokratie erheblich bessere Einsichts- und Kontrollmöglichkeiten hatte, als dies in den deutschen Staaten der Fall war. Nur eine effektive Kontrolle der Handlungen der Exekutive kann ein Parlament instande setzen, tatsächlich eine Verantwortlichkeit der Minister oder der nachgeordneten Beamten durchzusetzen und somit auch letztendlich die Überhand zu gewinnen. Das bayerische Parlament hingegen hatte nur an einer einzigen Stelle die Möglichkeit der Einsichtnahme in die Tätigkeit der Verwaltung, nämlich bei der Diskussion des Budgets. Aber auch hier waren die Möglichkeiten sehr eingeschränkt. Zudem trat der Landtag zu selten und für zu geringe Zeit zusammen, um eine genauere Kontrolle zu ermöglichen. Aus diesen Gründen ist es auch verfehlt, von einem Scheitern des bayerischen Parlaments im Vergleich mit den Errungenschaften des englischen zu sprechen. Dazu waren die Ausgangslagen zu unterschiedlich.

Der Parlamentarismus hatte im Bayern des 19. Jhdts. wohl niemals eine echte Chance, vor allem, wenn man den letzten anzuführenden Punkt in Betracht zieht, der meiner Meinung nach sehr schwer wog, nämlich die Vorbild- und Leitrolle Preußens und Österreichs.

Insbesondere Preußen stellte für viele das wichtigste und bewundernswerteste Modell dar. Die Art und Weise, mit der Bismarck den Reichstag in den 1860er Jahren in die Knie zwang, wurde als vorbildlich empfunden. Mit der Einigung Deutschlands unter einer Kriegsflagge in den Jahren 1870/71 war der Sieg der Konservativen und Staatsgläubigen perfekt und es bedurfte schon großer Erschütterungen, um den Parlamentarismus als Ausweg aus einer aussichtslosen Situation anzusehen.

⁴¹ Vgl. dazu die einschlägigen Handbücher wie die von Bosl, Kraus und Spindler.

VI. Appendix

1. Auszüge aus der Verfassung von 1818

Titel X

§ 4. Die königlichen Staats-Minister und sämmtliche Staatsdiener sind für die genaue Befolgung der Verfassung verantwortlich.

§ 5. Die Stände haben das Recht, Beschwerden über die durch die Königlichen Staats-Ministerien oder andere Staatsbehörden geschehene Verletzung der Verfassung in einem gemeinsamen Antrag an den König zu bringen, welcher denselben auf der Stelle abhelfen, oder, wenn ein Zweyfel dabey obwalten sollte, sie näher nach der Natur des Gegenstands durch den Staatsrath oder die oberste Justizstelle untersuchen und adrüber entscheiden lassen wird.

§ 6. Finden die Stände sich durch ihre Pflichten aufgefordert, gegen einen höhern Staats-Beamten wegen vorsätzlicher Verletzung der Staats-Verfassung eine förmliche Anklage zu stellen, so sind die Anklags-Puncte bestimmt zu bezeichnen und in jeder Kammer durch einen besonderen Ausschuß zu prüfen.

Vereinigen sich beyde Kammern hierauf in ihren Beschlüssen über die Anklage, so bringen sie dieselbe mit ihren Belegen in vorgeschriebener Form an den König.

Dieser wird sie sodann der obersten Justiz-Stelle - in welcher im Falle der nothwendigen oder freywilligen Berufung auch die zweyte Instanz durch Anordnung eines andern Senats gebildet wird - zur Entscheidung übergeben und die Stände von dem gefällten Urtheil in Kenntniß setzen.

2. Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister vom 04.06.1848

Artikel I

Die Führung eines Ministeriums kann nur einem Staatsrathe im ordentlichen Dienste übertragen werden, welcher hiedurch einen sofort unentziehbaren Standesgehalt von 3000 fl. erhält, sofern ihm nicht aus früheren Dienstverhältnissen ein höherer zukommt. Niemand ist zur Annahme eines Staatsministeriums verpflichtet.

Artikel II

Die vorübergehende Leitung der Geschäfte eines Staatsministeriums durch einen vom König zu bestimmenden Staatsrath oder Vorstand eines anderen Ministeriums darf nur stattfinden:

- 1) wenn der wirkliche Staatsminister an der Ausübung seines Amtes verhindert ist;
- 2) in so lange die sofort einzuleitende Wiederbesetzung eines erledigten Staatsministeriums zu keinem Resultate geführt hat.

Artikel III

Ein Staatsminister kann zu jeder Zeit um Enthebung von seiner Stelle bitten. Dieselbe darf ohne Rücksicht auf § 24 der IX Verfassungsbeilage nicht verweigert werden, wenn sie aus dem Grunde erbeten wurde, weil der König in wichtigen Regierungsangelegenheiten die Rathschläge seines Ministers nicht annehmen zu können glaubt.

Dem auf diese Weise in Folge seiner Bitte, sowie dem aus eigenem Antriebe des Monarchen enthobenen Staatsminister verbleibt der Standesgehalt unvershmälert.

Artikel IV

Der König wird Seine Regierungsanordnungen jedesmal von den Ministern oder von den zeitlichen Stellvertretern gegenzeichnen lassen, in deren Geschäftskreis die Sache einschlägt.

Ohne solche Gegenzeichnung sind die besagten Anordnungen nicht vollziehbar.

Artikel V

Derjenige Staatsbeamte, welcher den Vollzug einer ohne ministerielle Gegenzeichnung ergangenen Regierungsanordnung des Königs auf sich nimmt, macht sich des Mißbrauches der Amtsgewalt schuldig.

Artikel VI

Jeder Staatsminister, und Jeder welcher vorübergehend mit der Leitung eines Staatsministeriums betraut ist, übernimmt durch die Gegenzeichnung königlicher Entschlüsse, sowie durch die Unterzeichnung der in eigener Kompetenz getroffenen Ministerialverfügungen, die volle Verantwortlichkeit für deren Inhalt.

Artikel VII

Hält der Vorstand eines Staatsministeriums eine ihm angesonnene Amtshandlung für gesetzwidrig, oder dem Landeswohle nachteilig, so ist er verpflichtet, dieselbe abzulehnen, beziehungsweise seine Gegenzeichnung unter schriftlicher Angabe von Gründen zu verweigern. Er ist berechtigt, seine Gründe dem Ministerrath darzulegen, dessen Protokoll dem Könige vorzulegen ist.

Artikel VIII

Jedem wirklichen oder abgetretenen Staatsminister oder Verweser eines Staatsministeriums dürfen die amtlichen Behelfe zur Rechenschaftsablage über seine Amtsverwaltung nicht vorenthalten werden, wenn er derselben zu seiner Rechtfertigung vor dem Könige oder den Ständen bedarf.

Artikel IX

Ein Staatsminister oder dessen Stellvertreter, der durch Handlungen oder Unterlassungen die Staatsgesetze verletzt, ist den Ständen des Reiches verantwortlich, und kann auf deren Anklage mit Rücksicht auf den Grad des Verschuldens und auf den Erfolg der Pflichtverletzung.

- 1) mit einfacher Entfernung vom Dienste unter Belassung des ihm nach § 19 der Verfassungsbeilage IX gebührenden Ruhegehaltes,
- 2) mit Dienstesentlassung ohne Ruhegehalt, oder
- 3) mit Dienstesentsetzung - Kassation - bestraft werden.

Artikel X

Erachten die Stände des Reiches die Voraussetzungen des Art. IX für gegeben, und demnach durch ihre Pflicht sich aufgefordert, gegen einen Minister oder Ministerstellvertreter förmliche Anklage zu erheben, so wird der König, nachdem das durch Tit. X §6 Absatz I und II der Verfassungsurkunde vorgeschriebene Verfahren stattgefunden hat, den Angeklagten vorläufig suspendieren, und die erhobene Anklage durch einen hiezu besonders zusammenzuberufenden Staatsgerichtshof unverzüglich zur Entscheidung bringen lassen.

Die Bestimmungen des § 16 der IX Verfassungsbeilage bleiben hiebei ausser Anwendung.

Artikel XI

Die Verhandlungen des Staatsgerichtshof sind mündlich und öffentlich.

Die Einreichung und Vertretung der Anklage geschieht durch Bevollmächtigte der Stände des Reiches, welche jede Kammer durch absolute Stimmenmehrheit zu wählen hat. Über die Thatfrage der Anklage haben Geschworene, über die Rechtsfrage rechtskundige Richter zu entscheiden.

Im Übrigen richtet sich die Zusammensetzung und das Verfahren des Staatsgerichtshofes nach den einschlägigen besonderen gesetzlichen Bestimmungen.

Artikel XII

Bezüglich der im Art. IX vorgesehenen Strafen wird der König von dem Rechte seiner Begnadigung keinen Gebrauch machen.

Die Rehabilitierung des Verurteilten kann nur mit Zustimmung der Stände des Reiches erfolgen.

Artikel XIII

Durch das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof wird

- 1) die zuständige Wirksamkeit der ordentlichen Strafgerichte bezüglich der etwa konkurrierenden gemeinen oder Amtsverbrechen oder Vergehen, sowie
- 2) die Verfolgung der Entschädigungsansprüche vor den bürgerlichen Gerichten nicht ausgeschlossen.

Artikel XIV

Gegenwärtiges Gesetz tritt mit dem Tage der Bekanntmachung durch das Gesetzblatt in Wirksamkeit, und soll als ein ergänzender Bestandteil der Verfassungsurkunde und als ein Grundgesetz des Reiches angesehen werden, welches nur in der Tit. X § 7 der Verfassungsurkunde vorgeschriebenen Weise wieder abgeändert werden kann.

VII Quellen- und Literaturverzeichnis

Quellen:

Seydel, Max von. Bayerisches Staatsrecht. Band 2. München: 1885.

Stenographische Berichte der Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten.

1819	Verhandlungen Bände	: VII, IX, XIII, XV
1831	Verhandlungen Bände	: II, IV, V, VII, XX, XXI, XXVII
	Beilagen Bände	: X, XIV, XVII
1843	Verhandlungen Band	: XII
1846	Verhandlungen Bände	: IV, V, XIII
1848	Verhandlungen Bände	: I, II, V, VI, VII, VIII
	Beilagen Bände	: I, II
1849/50	Verhandlungen Band	: IV
	Beilagen Band	: III
1881/82	Verhandlungen Bände	: I, II

Literatur:

Boldt, Hans. „Zwischen Patrimonialismus und Parlamentarismus.“ In Gerhard A. Ritter. *Gesellschaft, Parlament und Regierung*. Düsseldorf: 1974, S. 77-100.

Franz, Eugen. *Bayerische Verfassungskämpfe*. München: 1926.

Gölz, Wilhelmine. *Der bayerische Landtag 1831. Ein Wendepunkt in der Regierung Ludwigs I.* München: 1926.

Götschmann, Dirk. *Das bayerische Innenministerium 1825-1864*. Göttingen: 1993.

Greve, Friedrich. *Die Ministerverantwortlichkeit im konstitutionellen Staat*. Berlin: 1977

Hintze, Otto. *Staat und Verfassung*. Göttingen: 1962².

Huber, Ernst R. *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Band III. Stuttgart: 1963.

Teutsch, Arthur. *Die Ministerverantwortlichkeit in Bayern*. Edenkoben: 1903.

Vierhaus, Rudolf. „Von der altständischen zur Repräsentativverfassung“. In Karl Bosl. *Die Geschichte der Repräsentation in Bayern*. München: 1974.