

27

Die Verantwortlichkeitsfrage.

Staatsrechtlich und politisch beleuchtet

von

Dr. jur. Adolph Enyrim,
Mitglied der National-Versammlung,
aus Kurhessen.



Frankfurt am Main.

Joh. Christ. Hermann'sche Buchhandlung.
F. E. Suchsland.

1848.

212

Augustinisch-Bibliothek

Siebenbürgische und Walachische Bibliothek



8481

— 4 —

gründliche und zielgerichtete Arbeit um die nationale Selbstverwaltung und
die sozialen Interessen im Interesse des Volkes und der
Arbeiter. Die Kritik am Gesetz ist nicht nur eine Kritik an dem Gesetz
selbst, sondern auch eine Kritik an den gesellschaftlichen und politischen
Bedingungen, unter denen das Gesetz entstanden ist. Die Kritik zielt auf die
verbesserte Arbeitsbedingungen und die Verbesserung der sozialen
Situation der Arbeiter und Löhner. Sie fordert die Einführung von
sozialen Sicherungsmaßnahmen und die Verbesserung der sozialen
Dienstleistungen.

Die Verantwortlichkeits-Frage bietet, wiewohl sie für das
Provisorium entschieden ist, ein fortwährendes Interesse dar,
nicht nur unter dem Gesichtspunkte einer Kritik des erlassenen
Gesetzes, sondern auch als Vorbereitung auf die Wiederkehr
dieser Frage bei der definitiven Feststellung der Reichsverfassung.

Vor Allem ist es jedoch nötig, sich über den Begriff der
Verantwortlichkeit selbst zu verständigen, denn unser Staatsrecht
kennt mehrere Gattungen und Grade von Verantwortlichkeit;
auch enthält dasselbe einige verwandte Begriffe, welche davon
ausgeschieden werden müssen und die Erfahrung lehrt, daß Dis-
cussionen über diesen Gegenstand häufig blos deßhalb nicht zum
Ziele führen, weil man eine solche Verständigung vorausgeschicken
unterlassen hatte.

Wir haben in unserem Staatsrechte 1) die Verantwor-
tlichkeit des Monarchen; sie erstreckt sich über alle seine
Regierungshandlungen, und hat zur Folge, daß, dieselben mögen
noch so unzweckmäßig und fehlgegriffen seyn, ja sie könnten das
Gesetz oder selbst die Verfassung verlegen oder sogar verbrecherisch
erscheinen, indem ihnen Bestechung oder irgendwelche Untreue
zum Grunde läge, daß — also — die Schuld hiervon nicht auf

den Monarchen, sondern nur auf die Minister fällt; der Monarch selbst kann nicht zur Rechenschaft gezogen werden.

Dies ist der Umfang der Unverantwortlichkeit, allein es knüpft sich daran auch eine nothwendige Folge, nämlich die Unabsehbarkeit. Denn derjenige, welcher nicht zur Rechenschaft und Untersuchung zu ziehen steht, kann natürlich auch nicht einer Pflichtverlegung für schuldig erklärt, somit auch nicht abgesetzt werden. Daher sind denn Unverantwortlichkeit und Unabsehbarkeit zwei anerkannte Attributionen des Monarchen.

Allein wir haben noch einige verwandte Begriffe, welche genau davon unterschieden werden müssen; es ist dies die, den Monarchen beigelegte Unverleglichkeit der Person und die s. g. Heiligkeit der Person.

Die Unverleglichkeit der Person geht noch weiter als die Unverantwortlichkeit, denn die Unverantwortlichkeit sichert dem Monarchen, wie oben gezeigt wurde, nur Straflosigkeit für Regierungs-Verbrechen zu; die Unverleglichkeit seiner Person aber verleiht ihm auch Straflosigkeit für Privatverbrechen; er möchte tödten, morden oder irgend ein anderes derartiges Verbrechen begehen, und würde, da seine Person unverleglich ist, deshalb nicht mit Strafe belegt werden können.

Die Heiligkeit der Person endlich hat mit der Unverantwortlichkeit nichts zu schaffen; sie ist nur das, was man sonst die Majestät nennt, also das höchste Maß von Ehre, welches dem monarchischen Oberhaupte des Staates zukommt.

Ein zweiter zu erörternder Begriff unseres Staatsrechts ist die Ministerverantwortlichkeit.

Dieselbe geht auf den ersten Anblick noch weiter als die Verantwortlichkeit jedes anderen Staatsbeamten; denn der Minister steht nicht blos für seine eignen, selbstständigen Amtshandlungen ein, sondern auch für die Handlungen eines Dritten,

nämlich für die Regierungsacte des Monarchen, welche er *con-*
transignirt hat.

Gewöhnlich basirt man diese Verantwortlichkeit auf die s. g. constitutionelle Fiction, indem es so angesehen werde, als sey der Minister der Urheber des angegriffenen Regierungsactes, allein es scheint kaum einer solchen Fiction zu bedürfen, denn da der Minister nicht blos als Rathgeber des Monarchen, sondern auch unmittelbar durch seine Gegenzeichnung Theil an dem Regierungsacte genommen hat, so entspricht es bereits allgemeinen Rechtsgrundzügen, daß er als Theilnehmer der incriminierten Handlung nicht nur schuldig ist, dieselbe zu rechtfertigen, sondern daß er auch, wenn ihm dies nicht gelingt, die sich daran knüpfenden Nachtheile und selbst die etwaige Bestrafung als Folge seiner eignen Handlung trägt.

Diese Ministerverantwortlichkeit kann man, je nachdem es sich dabei blos um den Vorwurf eines geringeren Verschuldens und somit nur um eine Rechtfertigung vor der Kammer oder um eine eigentliche strafbare Pflichtverlegung und also um eine formliche Anklage vor dem Staatsgerichtshofe handelt, in die parlamentarische und in die gerichtliche Verantwortlichkeit eintheilen.

Solang es sich nämlich nur um den Vorwurf einer unrichtigen Beurtheilung des Sachverhaltnisses, um die Wahl unzweckmäßiger Mittel, um die irrite Auslegung eines Gesetzes oder selbst um eine einfache Gesetzverlegung handelt, ist es klar, daß von einer Bestrafung des Ministers oder von einer Entfernung desselben vom Amte wider seinen Willen nicht die Rede seyn kann. Es kommt in allen diesen Fällen nur darauf an, daß der Minister die Gründe seiner Handlungweise der Kammer angebe, und von der Majorität des Hauses entweder eine Anerkennung oder doch eine Indemnitätsbill für dieselbe auswirke, oder wenn ihm

dies nicht gelingt, daß die Kammer ihre abweichende Meinung in mehr oder weniger mißbilliger Weise ausspricht.

Die Folge hiervon wird alsdann darin bestehen, daß sich der Minister, insofern anders die Meinungsverschiedenheit wesentliche Regierungsgrundsätze oder doch Gegenstände von Wichtigkeit betrifft, freiwillig von seinem Amte zurückzieht, denn es muß gleichmäßig als ein Gebot staatsmännischer Ehre wie gewissenhaften Handelns erscheinen, sich ebensowenig einem andersdenkenden Volke als Lenker aufzudringen, als die Regierung des Landes in einem, der eignen Ueberzeugung widersprechenden, Sinne fortführen zu wollen.

Hieraus ergibt sich übrigens, daß der freiwillige Rücktritt des Ministers in solchen Fällen nicht sowohl eine Vorschrift des Staats-Rechts, als vielmehr ein Gebot der Staats-Moral ist; daß ihm eine unter Ehrenmännern anerkannte Marime freiwilligen Handelns, nicht aber eine, dem Rechtsgesetze angehörende, Zwangs-Pflicht zum Grunde liegt, und, wenn ein Minister in einem Falle der angegebenen Art seinen Rücktritt zu nehmen dennoch unterließe, so würde derselbe rechtlich nicht zu erzwingen stehn.

Bei der, vor dem Staatsgerichtshofe geltend zu machenden Verantwortlichkeit des Ministers handelt es sich dagegen nicht mehr um die bloße innere Zweckmäßigkeit oder die Gesetzmäßigkeit des Regierungsactes, sondern der Vorwurf, der ihm gemacht wird, geht dahin, es sei die Verfassung verlegt, oder ein Amtsverbrechen darin enthalten, indem die Regierungsverfügung auf Bestechung, Verrätherei oder irgend welcher Untreue beruhe, und der Minister müsse daher seines Amtes entsezt, auch wohl noch sonst bestraft werden.

Man stößt sehr häufig auf die Ansicht, diese s. g. gerichtliche Verantwortlichkeit, oder, wie sie von Manchen genannt wird, die strafrechtliche (auch criminelle) Verantwortlichkeit ge-

höre überhaupt nicht zur politischen Verantwortlichkeit, und bilde vielmehr den Gegensatz derselben. Allein die politische Verantwortlichkeit begreift alle Amts- oder Regierungshandlungen in sich, einerlei, ob ihre Fehlerhaftigkeit bloß in einem irrgen Urtheile und geringeren Verschulden liegt, oder ob sie sogar verbrecherisch sind; die verbrecherischen Amtshandlungen müssen sogar um so gewisser zur politischen Verantwortlichkeit gehören, wenn schon ein geringes Verschulden hinreicht, um die politische Verantwortlichkeit zu begründen. Die politische Verantwortlichkeit wird daher nicht durch den Grad des begangenen Unrechts, sondern durch das Object bestimmt, nämlich durch den Umstand, daß es eine Amtshandlung ist, um deren Rechtfertigung es sich handelt. Eine Amtshandlung liegt aber nicht bloß als dann vor, wenn dem Beamten nur ein geringes Verschulden vorgeworfen wird, sondern gewiß auch dann, wenn seine Amtshandlung als verbrecherisch angeklagt wird. Der gerügte Irrthum hat meist in der unrichtigen Annahme seinen Grund, daß das Verbrechen ein, von der Amtshandlung getrennter Act sei, allein zum Thatbestande des Amtsverbrechens gehört stets die verbrecherische Amtshandlung selbst, und wer etwa für alle seine Regierungshandlungen unverantwortlich wäre, würde z. B. wegen des, in Folge verabredeter Verrätherei mit dem Feinde, dem Generale gegebenen Rückzugsbefehles nicht vor Gericht gestellt werden können, da er wegen des, zu seinen unverantwortlichen Amtshandlungen gehörenden Rückzugsbefehles nicht zur Rechenschaft gezogen werden könnte.

Die politische Verantwortlichkeit umfaßt daher sowohl die parlamentarische als die gerichtliche Verantwortlichkeit, und den richtigen Gegensatz derselben bildet vielmehr die Privatverantwortlichkeit, also die Verantwortlichkeit für Privathandlungen und Privatverbrechen. Da es sich indessen in dieser ganzen Lehre um die bloße Privatverantwortlichkeit überall nicht han-

delt, so ist es zu Vermeidung von Begriffsverwirrungen ratschlich, diesen Gegensatz auch nicht anzuregen, sondern die Ausdrücke politische oder auch wohl staatsrechtliche Verantwortlichkeit möglichst zu vermeiden, und bei der, übrigens auch ganz erschöpfend, Eintheilung der Verantwortlichkeit in die parlamentarische und gerichtliche stehen zu bleiben.

Nachdem solcher Gestalt die Begriffe und Ausdrücke festgestellt sind, kann man, wenigstens ohne Besorgniß vor Mißverständnissen, zur Frage selbst übergehen.

Das Gesetz erklärt den Reichsverweser für unverantwortlich, und meint hiermit, da von Privathandlungen hier überall nicht die Rede ist, die s. g. politische (staatsrechtliche) Unverantwortlichkeit, also die Unverantwortlichkeit für seine Regierungshandlungen; diese aber legt es ihm ohne Einschränkung bei, also sowohl die parlamentarische als auch die gerichtliche, d. i. es verleiht ihm die ganze unbeschränkte Unverantwortlichkeit des Monarchen, und da dieselbe gezeigtmaßen nothwendig auch die Unabsehbarkeit in ihrem Gefolge hat, so stattet es ihn mit den beiden unterscheidenden Merkmalen der monarchischen Gewalt aus, mit Unverantwortlichkeit und Unabsehbarkeit.

Diese beiden Attributionen sind in der Hand des Monarchen natürlich und nothwendig, denn sie gehen aus der Beschränktheit seines Rechtes von selbst hervor. Der Monarch ist nämlich der Inhaber der Staatsgewalt selbst; er übt sie, krafft eines, ihm darin zustehenden, eignen Rechtes aus, und so wenig, wie irgendemand sonst schuldig ist, Rechenschaft darüber abzulegen, welchen Gebrauch er von seinem Rechte macht, so wenig braucht dies der Monarch zu thun, wenn er die Staatsgewalt, mithin ein, ihm eigenthümlich angehörendes, Recht gebraucht.

Hieraus ergibt sich, daß die Unverantwortlichkeit und die Unabsehbarkeit des Monarchen nicht etwa Attributionen sind, die man von Außen her entnommen, und ihm blos aus Gründen der Staatsklugheit auf positivem Wege erst beigelegt hätte, sondern es sind Rechtsfolgen, welche aus der Natur des monarchischen Rechtes als eines eignen Rechtes dergestalt mit Nothwendigkeit hervorgehen, daß, wenn man dem Monarchen, eines dieser Rechte nehmen und ihn für verantwortlich oder für absehbar erklären wollte, er Monarch zu sein aufhören, und in einen Beamten umgewandelt werden würde.

Eben so nothwendig aber, wie der Monarch unverantwortlich und unabsehbar ist, eben so nothwendig muß der Staatsbeamte verantwortlich und absehbar sein. Denn er ist nicht der Inhaber der Staatsgewalt selbst, er übt sie nicht kraft eines, ihm daran zustehenden, eigenthümlichen Rechtes, sondern nur vermöge eines, ihm vom Inhaber der Staatsgewalt dazu erteilten Auftrags, mithin als ein fremdes Recht aus. Der Mandatar aber muß, wenn er anders bloß Bevollmächtigter bleiben soll, stets gehalten sein, dem Eigenthümer des Geschäfts Rechenschaft über seine Verwaltung abzulegen; und eben so muß er stets von der Verwaltung entfernt werden können, denn es gibt kein Recht darauf, fremde Angelegenheiten gegen den Willen des Eigenthümers fortführen zu wollen.

So wie man daher den Monarchen zu einem Beamten macht, wenn man ihn für verantwortlich oder für absehbar erklärt, eben so legt man dem Beamten Rechte eines Monarchen bei, wenn man ihm Unverantwortlichkeit und folgeweise Unabsehbarkeit verleiht. Man übergibt ihm alsdann die Staatsgewalt, damit er sie nach eigenem Ermessen und unverantwortlichem Gutdünken, d. i. wie ein eignes Recht gebrauche; man gibt sie ihm aber auch so, daß sie ihm nicht wieder genommen werden kann, d. h. wiederum als ein ihm eigenthümlich ein-

geräumtes Recht; denn die Rechte, welche uns nicht genommen werden können, sind eben unsre eignen oder eigenthümlichen Rechte; mit andern Worten, man verleiht ihm die Substanz der Staatsgewalt selbst, nicht blos die Ausübung derselben.

Die Aussstattung des Reichsverwesers mit Unverantwortlichkeit und Unabsetzbarkeit erscheint daher, da er doch wesentlich nur Beamter, nicht Monarch sein kann, vom Standpunkte des bestehenden Staatsrechts als eine unerhörte Novität, denn einen Beamten mit monarchischen Rechten und einen monarchisch Berechtigten mit Unterthanenpflichten im Uebrigen kannte man bisher noch nicht; es ist das eine Zwittergestalt, für welche sich ein neues Staatsrecht nunmehr noch bilden muß; vom seithe- rigen Standpunkte aus ist es ein staatsrechtliches monstrum horrendum ingens!

Eben so wenig kann man jedoch dem entgegengesetzten Sy- steme eines Uebermaßes von Verantwortlichkeit beipflichten. Nach dieser Ansicht soll die Nothwendigkeit, sich bei entgegen- stehender Majorität des Hauses zurückzuziehen, sogar zur gesetz- lichen Vorschrift erhoben werden; allein man vermengt dadurch die Grenzen des politischen Sittengesetzes mit denen des poli- tischen Rechtsgesetzes, und verstoßt zugleich gegen die Rathschläge der Staatsklugheit, da man auf diesem Wege zu einem raschen Verbrauche unserer, eben nicht zahlreichen, großen Staats- männer kommen, und es an aller Stabilität fehlen würde, wenn der Reichsverweser bei jedem veränderten Zuglüftchen in der Paulskirche der Nationalversammlung unter den Händen auf- und davon flöge.

Es drängt sich daher von selbst ein Mittelweg auf, welcher dem Oberhaupt zwar die parlamentarische Verantwortlichkeit abnimmt und auf die Minister überträgt, dagegen ihm die ge- richtliche Verantwortlichkeit beläßt.

Für die Befreiung des Oberhauptes von der parlamentarischen Verantwortlichkeit redet nicht blos die, aus Rücksichten der Politik wünschenswerthe Stabilität, sondern auch ein gewichtiger innerer Grund.

Da es nämlich unmöglich ist, daß das Oberhaupt alle Kenntnisse und Erfahrungen der Staatsregierung in sich vereinige, daß er also z. B. ein eben so großer General sei, als er vielleicht Kenner der internationalen und diplomatischen Verhältnisse ist, daß er gleich sehr das Finanzfach wie das Innere, die Justiz wie die Domainenverwaltung &c. durchdrungen habe, so muß er sich ohnehin in den einzelnen Geschäftszweigen der Hülfe fachverständiger Beamten, d. i. der Minister bedienen und berechtigt sein, sich auf deren technisches Gutachten zu verlassen. Seine Verantwortlichkeit in diesen Dingen würde daher nothwendig dahin führen, daß er — gewissermaßen durch eine nominatio auctoris — auf das Gutachten und die Rathschläge der Minister hinwiese, und die Verantwortung auf diese übertrüge. Alsbald aber ist es gewiß vorzuziehen, daß man mit Abschneidung aller Umschweife alsbald die Minister selbst zur Verantwortung ziehe, und sie in ein direktes Verantwortlichkeits-Verhältniß zur Kammer setze.

So oft es sich dagegen um Verlegung der Verfassung oder überhaupt um strafbare Regierungs-Handlungen fragt, würde jene nominatio auctoris (die Berufung auf die Rathschläge und Theilnahme der Minister) natürlich kraft- und wirkungslos sein müssen; Staatsmoral und Politik würden gleich dringend fordern, daß — um bei dem obigen Beispiele stehen zu bleiben — wenn aus Conspiration mit dem Feinde der Rückzug des Heeres angeordnet wäre, nicht blos der Minister, der den Befehl contra signirte, sondern auch der Verräther selbst angeklagt, vom Amte entfernt und bestraft werde, während nach dem Systeme der Unverantwortlichkeit der Thäter rechtlich an der Spize der

Geschäfte bliebe, und nur durch faktisches Unrecht, durch das Verbrechen der Insurrektion, vertrieben und verfolgt werden könnte.

Aus diesen Betrachtungen des Staatsrechtes und der Politik war der vom Unterzeichneten gestellte Antrag hervorgegangen, in das Gesetz die Bestimmung aufzunehmen:

Der Präsident selbst ist der National-Versammlung nur wegen solcher Fälle verantwortlich, welche nach gemeinem deutschen Strafrechte Entfernung eines Beamten von seinem Amte zur Folge haben.

Indessen ist dieser Antrag in der großen Fluth von Anträgen mit untergegangen, und eben so wenig war es möglich, für die vorliegende Ausführung die Rednerbühne zu erobern.

Man hat diese und ähnliche Formulirungen als gleichstehend mit der Verantwortlichkeit des nordamerikanischen Präsidenten betrachtet, nach Art. 2. pos. 3 der nordamerikanischen Verfassung:

„Der Präsident, Vizepräsident und alle Civilbeamte der vereinigten Staaten sollen auf Anklage und Ueberführung der Verräthelei, Bestechung oder anderer großer Verbrechen ihres Amtes entsezt werden.“

Allein man hat hierbei übersehen, daß an dieser Stelle nur davon die Rede ist, in welchen Fällen die Amtsentfernung verwirkt sein soll (und zwar nicht einmal blos von Seiten des Präsidenten, sondern überhaupt bei jedem Civilbeamten), daß mithin durch diese Bestimmung über die Verantwortlichkeit in allen übrigen Fällen offenbar nichts ausgesagt ist.

Der nordamerikanische Präsident ist vielmehr nirgends für unverantwortlich erklärt, er ist also vollständig verantwortlich, und ein genauer Kenner der dortigen Zustände, welcher selbst Bürger und Civilbeamter der vereinigten Staaten ist, bestätigt dies nicht nur, sondern versichert zugleich, daß dies auch mit der

staatsrechtlichen Nebung dorthselbst übereinstimme, indem man nur den Präsidenten als verantwortlich betrachte, und die Minister gänzlich ignorire; indeß habe die Erfahrung gelehrt, daß der Präsident, weil die Angelegenheiten stets halb zwischen ihm und den Ministern schwelten, nicht leicht tenent zu machen sei, daher man dort eine Übertragung der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Präsidenten auf die Minister wünsche — natürlich unbeschadet seiner gerichtlichen Verantwortlichkeit — und sich von diesem Vorhaben nur durch die Nothwendigkeit einer Änderung an der Verfassungsurkunde abhalten lasse.

So würde demnach der obige Vorschlag sogar zu einer Institution führen, welche man in Nordamerika für wünschenswerth hält, und es würde ihm in der Erfahrung und dem politischen Urtheile Nordamerika's zugleich eine gewichtige Autorität zur Seite stehen.

Möge die vorstehende Ausführung vorzugsweise als ein Beitrag für die, bei Berathung des Reichsgrundgesetzes wiederkehrende Verantwortlichkeitsfrage angesehen und dieser hochwichtige Gegenstand alsdann sorgfältiger discutirt werden, als es diesmal beim Mangel einer speciellen Discussion über die einzelnen Paragraphen des Gesetzes und der deßhalb unterbliebenen Aufklärung mehrfacher Missverständnisse über den Begriff der Unverantwortlichkeit, ja selbst der Ungewisheit, welchen Sinn der Ausschuß mit der beantragten Unverantwortlichkeit verbinde, der Fall gewesen ist.

Digitized by Google





