

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 26

Die Ministerverantwortlichkeit im konstitutionellen Staat

unter besonderer Berücksichtigung der Verfahren gegen
den Minister von Scheele im Herzogtum Holstein 1855/56

Von

Dr. Friedrich Greve



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

FRIEDRICH GREVE

Die Ministerverantwortlichkeit im konstitutionellen Staat

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 26

Die Ministerverantwortlichkeit im konstitutionellen Staat

unter besonderer Berücksichtigung der Verfahren gegen
den Minister von Scheele im Herzogtum Holstein 1855/56

Von

Dr. Friedrich Greve



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Greve, Friedrich

Die Ministerverantwortlichkeit im konstitutionellen Staat: unter bes. Berücks. d. Verfahren gegen d. Minister von Scheele im Herzogtum Holstein 1855/56. — 1. Aufl. — Berlin: Duncker und Humblot, 1977.

(Schriften zur Verfassungsgeschichte; Bd. 26)

ISBN 3-428-03921-1

Alle Rechte vorbehalten

© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1977 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3 428 03921 1

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1976/77 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Kiel als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt meinem verehrten Lehrer Herrn Prof. Dr. Georg Christoph von Unruh, der die Anregung zu dieser Untersuchung gab und sie betreut hat. Dank schulde ich daneben Herrn Prof. Dr. Werner Frotscher für vielfältige Hilfe und Förderung.

Herrn Senator E. h. Ministerialrat Prof. Dr. J. Broermann danke ich für die Aufnahme der Arbeit in sein Verlagsprogramm.

Kiel, im März 1977

Friedrich Greve

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
-------------------------	----

Erster Teil

Historische Einführung

I. Die geistig-politischen Bewegungen im 19. Jahrhundert	15
II. Die Anfänge und Grundlagen des schleswig-holsteinischen Gedankens	16
III. Die Verfassungsentwicklung in Schleswig-Holstein seit 1848	19
1. Die Zeit bis zu der Bekanntmachung vom 28. Januar 1852	19
2. Der Inhalt der Bekanntmachung vom 28. Januar 1852	23
3. Die Spezialverfassungen	24
4. Die Gesamtverfassung	26

Zweiter Teil

Die Ministerverantwortlichkeit im konstitutionellen Staat

I. Die allgemeine geschichtliche Entwicklung	30
1. Die Entwicklung in den vorkonstitutionellen deutschen Territorien	30
2. Die Entwicklung in England	31
3. Die Entwicklung in Frankreich	33
4. Die Entwicklung in Deutschland im 19. Jahrhundert	37
II. Die Entwicklung im Herzogtum Holstein bis 1854	40
III. Die Begründung der Ministerverantwortlichkeit	42
1. Die Unverantwortlichkeit des Staatsoberhauptes	42
2. Die Verantwortlichkeit der Minister	45
IV. Der Inhalt der Ministerverantwortlichkeit	47
V. Die Arten der Ministerverantwortlichkeit	50
1. Einteilungsmodelle	51
a) Einteilung nach den Foren	51
b) Einteilung nach den Handlungen	53
2. Terminologie	54
VI. Die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit	55
VII. Der Zweck der Ministerverantwortlichkeit	57

*Dritter Teil***Die Verfahren gegen den Minister von Scheele**

I. Der Werdegang des Ludwig Nicolaus von Scheele	59
II. Die achte Holsteinische Provinzialständeversammlung	64
1. Die Parteibildungen in der Ständeversammlung	64
2. Die Verhandlungen in der Ständeversammlung	66
a) Die Proposition des Abgeordneten von Blome	66
aa) Die Einbringung der Proposition	66
bb) Die Begründung der Proposition	68
cc) Die Diskussion über die Bildung eines Ausschusses	68
dd) Der Ausschußbericht	69
ee) Die Vorberatung	71
ff) Die Schlußberatung und Abstimmung	73
b) Die Königliche Proposition, betreffend das Anklageverfahren	73
III. Die Beschwerde an den König	75
1. Der Inhalt der Beschwerde	75
2. Die Rechtsgrundlagen für die Ernennungen und Entlassungen von Beamten und Richtern	76
3. Die Gründe für die Ernennungen und Entlassungen	79
4. Raasløffs Votum	83
5. Die Beratung der Beschwerde im Geheimen Staatsrat	85
6. Die Ansicht des Königs und sein persönliches Verhältnis zu dem Minister von Scheele	87
7. Die Antwort des Königs an die Ständeversammlung	90
8. Zusammenfassung	91
IV. Die Anklage vor dem Oberappellationsgericht	92
1. Die Vorstellung des Anklägers	93
2. Die Prüfung der Zulässigkeit der Klage durch das Oberappellationsgericht	93
3. Die Anklageschrift	96
a) Die Prüfung des § 11 der Holsteinischen Verfassung	98
aa) Holsteinische Angelegenheiten	98
bb) Veränderungen in der Gesetzgebung	98
cc) Vorgängige Zustimmung der Provinzialständeversammlung	104
b) Die Prüfung des § 13 der Holsteinischen Verfassung	106
c) Die Prüfung des § 14 der Holsteinischen Verfassung	107
d) Der Antrag	107
4. Die Verteidigungsschrift	108
a) Formell-rechtliche Einwände gegen die Anklage	108
b) Materiell-rechtliche Einwände gegen die Anklage	109
aa) Provisorische Gesetze	110

Inhaltsverzeichnis

9

bb) Zustimmung durch die Provinzialstän­deversammlung	110
α) Allgemeine Unterscheidungskriterien	111
β) Prüfung der einzelnen Verfügungen	112
cc) Dringender Grund	115
c) Der Antrag	116
5. Die mündliche Verhandlung	117
6. Das Urteil	118
7. Zusammenfassung	119

Vierter Teil

Das Ergebnis	121
---------------------	-----

Anhang

I. Das Urteil des Oberappellationsgerichts vom 1. September 1856	124
II. Die königliche Antwort vom 16. Februar 1856	129
III. Raasløffs Entwurf einer königlichen Antwort	130
Quellen- und Literaturverzeichnis	131

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
Abt.	Abteilung
a. E.	am Ende
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Bay. RegBl.	Bayerisches Regierungsblatt
Bd.	Band, Bind
begr.	begründet
bzw.	beziehungsweise
CS	Chronologische Sammlung der Verordnungen und Verfügungen für die Herzogtümer Schleswig und Holstein
DBL	Dansk Biografisk Leksikon
ders.	derselbe
Dok.	Dokumente
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
f.	die folgende Seite
ff.	die folgenden Seiten
Fas.	Faszikel
GS	Gesetzessammlung
h. L.	herrschende Lehre
Holst. ABl.	Vereinigtes Amtsblatt für das Herzogtum Holstein
Holst. GBl.	Gesetzblatt für das Herzogtum Holstein
hrsg.	herausgegeben
insb.	insbesondere

Jur. Diss.	Juristische Dissertation
KrZ	Kritische Zeitschrift für Rechtswissenschaft und Gesetzgebung des Auslandes
LAS	Landesarchiv Schleswig
Lfg.	Lieferung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nr.	Nummer
Old. GS	Oldenburgische Gesetzessammlung
QuFGSH	Quellen und Forschungen zur Geschichte Schleswig-Holsteins
RAK	Reichsarchiv Kopenhagen
Reg. Bl.	Regierungsblatt
S.	Seite
Sächs. GVOBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Schl. CS	Chronologische Sammlung der Verordnungen, Verfügungen etc. für das Herzogtum Schleswig
SchlHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SHBl	Schleswig-Holsteinisches Biografisches Lexikon
sog.	sogenannt
Sp.	Spalte
u. s. w.	und so weiter
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel
zit.	zitiert
ZSHG	Zeitschrift der Gesellschaft für Schleswig-Holsteinische Geschichte

Einleitung

In alle konstitutionellen Verfassungen des 18. und 19. Jahrhunderts wurde neben der Unverantwortlichkeit des Staatsoberhauptes auch das Institut der Ministerverantwortlichkeit aufgenommen. Es ist ein unbestrittener Satz der staatsrechtlichen Literatur, daß diese beiden Prinzipien die wichtigsten konstitutionellen Grundsätze beinhalten und in ihrer Verbindung den „*Schlußstein des Konstitutionalismus*“ bilden¹. Dabei fällt dem Institut der Ministerverantwortlichkeit die Aufgabe zu, die Ausübung der hoheitlichen Gewalt an Stelle des unverantwortlichen Staatsoberhauptes gegenüber den Kontrollrechten der Volksvertretung zu vertreten und diesem Staatsorgan die Möglichkeit einzuräumen, über die Einhaltung der Gesetze und insbesondere der Verfassung zu wachen und sie notfalls zu erzwingen². Diese Aufgabe konnte das Institut der Ministerverantwortlichkeit allerdings nur erfüllen, wenn es als gleichwertig zur Unverantwortlichkeit des Staatsoberhauptes verstanden und behandelt wurde.

In der vorliegenden Arbeit soll nun untersucht werden, ob die in den §§ 14 und 17 der Holsteinischen Verfassung vom 11. Juni 1854³ geregelte Ministeranklage und Beschwerde an den König solch eine wirksame Begrenzung der Exekutivgewalt beinhalten. Bei der Beantwortung dieser Frage werden die von der achten Holsteinischen Provinzialständeversammlung gegen den Minister für die Herzogtümer Holstein und Lauenburg *Ludwig Nicolaus von Scheele* eingeleiteten Verfahren, die in der Literatur zwar erwähnt⁴, aber bislang in ihrer staatsrechtlichen Problematik noch nicht behandelt worden sind⁵, ob-

¹ *Dallinger*, S. 59; *Frisch*, S. 104; *Maurer*, S. 6; *Passow*, S. 40 f.; *Putzrath*, S. 39.

² *Dallinger*, S. 63; *Frisch*, S. 184; *Hauke*, S. 24 f.; *Samuely*, S. 65 ff.

³ Holst. GMinBl. 1854 Nr. 111; Urkundenbuch, S. 51 ff.

⁴ *Boysen*, S. 18 f.; *Döhring*, SchlHA 1959, 229 (234 f.); *von Hedemann-Heespen*, S. 688 f.; *Henrici*, S. 50; *Lorenzen*, ZSHG 87 (1962), 153 (169 f.); *Lüders*, SchlHA 1934, 241 (243); *Tagg*, S. 9 ff.; *Thudichum*, Annalen des Deutschen Reichs 1885, 637 (663 f.).

⁵ Ausschließlich mit den Verfahren gegen den Minister von Scheele befassen sich nur drei anonyme Flugschriften aus dem Jahre 1856. Zwei von ihnen (Die Holsteinische Provinzialständeversammlung gegen den Minister! Der Minister aber für das Volk!; Zur Widerlegung der Bargum'schen Vertheidigungsschrift für den Minister von Scheele) sind noch vor Abschluß der Ministeranklage erschienen, während die dritte Flugschrift (Ein Wort über die Entscheidung des Oberappellationsgerichts) zwei Monate nach Ende des

wohl sie zu den wenigen durchgeführten Verfahren dieser Art während der gesamten Epoche des Konstitutionalismus in Deutschland gehören, besondere Berücksichtigung finden.

Prozesses verfaßt wurde. Auf Grund der eindeutigen Parteinahme für das Vorgehen des Ministers hat die erstgenannte Flugschrift rein politischen Charakter. Die Verfasser der beiden anderen Schriften behandeln die staatsrechtliche Problematik ebenfalls nicht, sondern geben lediglich die rechtliche Argumentation der Anklage (Zur Widerlegung der Bargum'schen Vertheidigungsschrift für den Minister von Scheele) bzw. der Verteidigung (Ein Wort über die Entscheidung des Oberappellationsgerichts) wieder.

Erster Teil

Historische Einführung

I. Die geistig-politischen Bewegungen im 19. Jahrhundert

Nach der Auflösung der feudalen Sozialstruktur des Mittelalters und der Entwicklung neuer Wirtschaftsmethoden versuchte der dritte Stand, die aufsteigende Schicht des besitzenden Bürgertums, seit dem 18. Jahrhundert einen stärkeren Anteil am gesellschaftlichen und politischen Leben zu nehmen.

Im Kampf gegen die alte ständische Ordnung bildeten dabei die Forderungen nach persönlicher Freiheit und politischer Gleichheit die geistigen Waffen. Dieses liberale Gedankengut, dessen Wurzeln in der englischen Aufklärung liegen und das von französischen Gelehrten weiterentwickelt worden ist, hat zum ersten Mal in der amerikanischen Demokratie praktische Anwendung gefunden. Seinen entscheidenden Durchbruch hat es jedoch in der französischen Revolution von 1789 mit der Erklärung der Menschenrechte erlangt¹.

Mit dem politischen Liberalismus jener Jahre hängt der Nationalismus auf das engste zusammen. Auch die nationale Idee, das Streben nach einem bürgerlichen Nationalstaat, ist Ausdruck des Persönlichkeitsdenkens². Mit der Forderung nach nationaler Einheit und Freiheit ging die bürgerliche Bewegung gegen die altständische Gesellschaftsordnung, die den privilegierten Gruppen — dem Adel und der Geistlichkeit — eine Vorherrschaft einräumte, vor.

Beide Strömungen, der politische *Liberalismus* und der *Nationalismus*, gingen von Frankreich aus. Die dann folgende Herrschaft Napoleons förderte und stärkte die Besinnung der Völker auf ihre eigenen kulturellen Werte. In dem Kampf gegen diese Fremdherrschaft spürten breite Bevölkerungsschichten zum ersten Mal, daß sie einer großen Schicksalsgemeinschaft angehörten. Dadurch wurde der Drang nach einem Nationalstaat, der dem einzelnen Bürger den erforder-

¹ Schnabel, Geschichte, S. 90 ff.

² Forsthoff, S. 72 ff.; Huber, Verfassungsgeschichte II, S. 380; zum Entstehen des Nationalismus in den einzelnen Völkern Europas eingehend Lemberg, S. 152 ff.