

DIE DISKUSSION ÜBER DIE VERANTWORTLICHKEIT DER MINISTER IN DER FRANZÖSISCHEN NATIONALVERSAMMLUNG VON 1789

Roland Kleinhenz
(*Université d'Erfurt*)

I. Historischer Ablauf der Diskussion

A) Der Dritte Stand hatte sich am 17. Juni 1789 allein zur Nationalversammlung ausgerufen¹. Es folgte eine erste Auseinandersetzung mit dem König. Die Nationalversammlung behauptete sich².

Am 9. Juli 1789 begann sie ihre Arbeit als verfassunggebende Nationalversammlung (« *Assemblée nationale constituante* »), als der Abgeordnete³ Mounier den Arbeitsplan für das Verfassungswerk vorstellte⁴.

Die zweite Auseinandersetzung zwischen dem König und der Nationalversammlung wurde vom König begonnen. Er weigerte sich, trotz einer Bitte der Nationalversammlung vom 9. Juli⁵, die um Paris und Versailles konzentrierten zusätzlichen Truppen zurückzuziehen. Vor allem aber berief er am 11. Juli den populären Finanzminister Necker ab und befahl ihm, innerhalb von 24 Stunden das Land zu

¹ In dem von der Versammlung gefassten Beschluss heißt es ausdrücklich : « La dénomination d'*Assemblée nationale* est la seule qui convienne à l'*Assemblée* dans l'état actuel des choses, ... » (zit. nach *Archives Parlementaires de 1787 à 1860*, première série (1789 à 1799), ed. von M. J. Mavidal, E. Laurent und E. Clavel, Paris 1875, t. VIII, p. 127 [nachfolgend : AP, Band, Seite]).

² Zu den Vorgängen im einzelnen sei auf die einschlägigen Darstellungen zur politischen Geschichte und Verfassungsgeschichte Frankreichs verwiesen, etwa : M. Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, tome premier, Paris 1932 ; A. Mathiez, *La Révolution française : La chute de la Royauté*, Paris 1922 ; M. Vovelle, *La chute de la monarchie (1787-1792)*, Paris 1972. S. ferner R. Redslob, *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789*, Leipzig 1912, S. 58 ff. und R.K. Gooch, *Parliamentary Government in France : Revolutionary Origins, 1789-1791*, New York 1960, p. 18 ff.

³ Frz. « député ».

⁴ AP VIII, 214 f. Mounier war Sprecher des am 6. Juli (*idem*, 199) gebildeten Ausschusses zur Einteilung der Sachgebiete für die zu erarbeitende Verfassung.

⁵ *Idem*, 211.

verlassen. Anschließend berief er weitere drei der insgesamt sechs Minister ab und ersetzte sie durch ihm genehme Minister. Die neue Regierung war am 12. Juli gebildet¹. Der König plante, die Nationalversammlung aufzulösen². Als die Nationalversammlung am 13. Juli von der Regierungsbildung erfuhr³, kam es zur ersten großen Debatte zum Thema Ministerverantwortlichkeit. Diese wichtige und wegweisende Debatte bildet den ersten Gegenstand der Untersuchung.

B) Es war der Abgeordnete Mounier, ein liberaler Royalist, der am 13. Juli 1789 den ersten Misstrauensantrag gegen eine Regierung in der französischen Verfassungsgeschichte stellte. Der Antrag lautete dahingehend, den König in der Form einer Adresse zu bitten, die entlassenen Minister wieder in das Amt zu berufen. Weiter sollte dort erklärt werden, dass die Nationalversammlung kein Vertrauen zu den neuen und den verbliebenen Ministern haben könne⁴.

Obwohl der Nationalversammlung noch kein Verfassungsentwurf vorliegt, spricht Mounier die zwei Pole an, zwischen denen sich die entscheidungserhebliche Frage nach dem Einfluss der Nationalversammlung auf die ausübende Gewalt (*pouvoir exécutif*) bewegt. Er betont, dass der König das Recht habe, seine Minister auszuwechseln. Andererseits habe die Nationalversammlung das Recht, den König aufzuklären und ihn um die Entlassung der amtierenden Minister zu bitten. Mounier betont ausdrücklich auch, dass die Nationalversammlung das Recht zu einer Misstrauenserklärung gegenüber den amtierenden Ministern habe⁵.

Die beiden nachfolgenden Redner, Target und de Lally-Tollendal, unterstützen Mouniers Antrag⁶. Dann spitzen sich die Ereignisse zu⁷. Die Gewalt auf der Straße führt zur Unterbrechung der Debatte. Es folgt der symbolträchtige Sturm auf die Bastille am 14. Juli. Der König ist beeindruckt und befiehlt den Rückzug der Truppen aus Paris. Er gibt dies der Nationalversammlung persönlich am 15. Juli bekannt⁸.

¹ S. im einzelnen L. Muel, *Gouvernements, Ministères et Constitutions de la France de 1789 à 1895*, Paris 1895, p. 10 ff.

² M. Deslandres, *op. cit.*, p. 58.

³ S. dazu AP VIII, 223.

⁴ AP VIII, 224.

⁵ *Idem*, 223.

⁶ *Idem*, 224-26.

⁷ S. zum folgenden *idem*, 229-30.

⁸ *Idem*, 237.

Am 16. Juli folgt der zweite Akt der Auseinandersetzung mit dem König. Es ist der große Auftritt des Gabriel de Riqueti Graf von Mirabeau. Er verliest den Text einer langen Erklärung an den König, über die die Nationalversammlung beschließen soll. Die Erklärung ist eine flammende Anklage gegen die amtierenden Minister, die, wohlgemerkt, noch nicht fünf Tage im Amt sind ! Mirabeau listet eine ganze Menge Vorwürfe auf und stellt die Minister als Gegner der Nationalversammlung, mehr noch, als Feinde des Volkes hin. Er betont am Ende seiner Rede, dass das Recht des Königs, seine Minister frei zu wählen, von der Nationalversammlung nicht angetastet werden solle¹.

Der Abgeordnete Barnave, ein junger Anwalt und liberaler Royalist, wendet sich gegen die beantragte Adresse. Er macht aber den feinen Unterschied, dass er der Nationalversammlung das Recht abspricht, dem König in Bezug auf die *entlassenen* Minister deren Wiedereinstellung zu empfehlen. In Bezug auf die *amtierenden* Minister stellt er jedoch ausdrücklich klar, dass die Nationalversammlung diesen das Misstrauen aussprechen dürfe². Erstaunlicherweise ist der Abgeordnete Mounier, mittlerweile ist er Mitglied des neugebildeten achtköpfigen Verfassungsausschusses (« comité de Constitution³ »), gegen Mirabeaus Antrag, entgegen seiner Auffassung vom 13. Juli⁴. Mounier betrachtet nun den Vertrauensentzug gegenüber den amtierenden Ministern als ein indirektes Mittel, den König zu zwingen, sie zu entlassen und dies sei nicht zulässig. Dabei verweist er diesbezüglich auf die schlimme Praxis in England. Die Wiedereinsetzung Neckers könne man nur verlangen, weil der König erklärt habe, er wolle einen Rat, mit dem der Frieden wieder hergestellt werden könne und dies sei am besten durch die Wiederberufung Neckers möglich⁵.

Mirabeau spricht sich dagegen in seiner zweiten Rede deutlich für ein Recht der Nationalversammlung aus, zu erklären, dass das Volk kein Vertrauen zu den Ministern habe. Dieses Recht sei essentielles Recht des Volkes und Folge des Gesetzes der Ministerverantwortlichkeit. Dieses „Gesetz“, wie es Mirabeau ausdrücklich nennt (« loi »), wolle die Nationalversammlung

¹ S. zur Rede Mirabeaus *idem*, 240-42.

² *Idem*, 242.

³ *Idem*, 232.

⁴ S. Fn. 10.

⁵ *Idem*, 242.

statuieren. Mirabeau sieht das Recht der Nationalversammlung auf Abgabe eines Misstrauensvotums aber, wie er betont, als Teil des Rechtes des Parlaments zur Kontrolle der Regierung. Er macht klar, dass die Nationalversammlung nicht die Minister ernenne und entlasse. Prägnant formuliert er vom Recht der Nationalversammlung zur Erklärung (« droit de déclaration ») hinsichtlich der Minister ; ein Begriff, der in späteren Debatten immer wieder aufgegriffen wird. Ebenso betont er das Recht der Nationalversammlung zur Ministeranklage. Schließlich verweist er auf das Beispiel England, wie segensreich sich dieses Recht des Parlaments, sich in der Ministerfrage zu erklären und (nur) in diesem Sinne Einfluss auf die Existenz der Minister auszuüben, dort ausgewirkt habe. Dann spricht er noch, um das ganze System zu vervollständigen, das dortige Recht des Königs an, das Parlament aufzulösen und dem Volk in der Vertrauensfrage die Entscheidung zu überlassen¹.

Der Vorschlag einer Adresse, wie von Mirabeau vorgestellt, wird dann nicht weiter beraten, weil bekannt wird, dass der König bereits alle amtierenden Minister entlassen hat. Die Nationalversammlung beschließt nunmehr, eine Delegation zum König zu senden, die ihm den Dank der Nationalversammlung dafür ausspricht².

C) Nach bestandener Machtprobe in der Ministerfrage, macht sich die Nationalversammlung nun an die Aufgabe, für Frankreich eine Verfassung zu schaffen.

Bereits am 27. Juli 1789 stellt Mounier im Namen des Verfassungsausschusses die ersten Artikel der neuen Verfassung vor. Kapitel II, die Prinzipien der französischen Regierung, dort Art. 3, bestimmt, dass die ausführende Gewalt allein in den Händen des Königs liegt. Art. 24 stellt nochmals klar, dass der König absoluter Herr bei der Wahl seiner Minister und der Mitglieder seines Rates ist. Art. 7 postuliert die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Minister. Von einer politischen ist nicht die Rede³.

Ende August und im September 1789 werden wesentliche Teile der Verfassung, zunächst zur Exekutive, dann zur Legislative, von der Nationalversammlung verabschiedet. Es findet, entsprechend der „reinen Lehre“ der Gewaltentrennung, nur der Grundsatz der

¹ S. zur Rede Mirabeaus *idem*, 243.

² *Idem*, 244.

³ S. hierzu AP VIII, 285 ff.

rechtlichen Verantwortlichkeit der Minister Eingang in den Verfassungsentwurf. In Art. 5 des Verfassungsentwurfs über die Prinzipien der französischen Regierung vom 31. August 1789 heißt es, dass die Minister und die anderen hoheitlich handelnden Personen für alle Gesetzesübertretungen verantwortlich sind, egal welche Anweisungen sie auch erhalten haben mögen¹.

An bedeutsamen Regelungen im Sinne der Gewaltenteilungslehre werden das nur aufschiebende Veto des Königs im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens², die Unauflösbarkeit der gesetzgebenden Körperschaft durch den König³ und die Unvereinbarkeit von Ministeramt und Abgeordnetenmandat verabschiedet. Letzteres wird in der Debatte vom 6. und 7. November 1789 entschieden⁴. Die Hauptredner sind auf der einen Seite Mirabeau, auf der anderen Seite der Mediziner Blin. Blin setzt sich durch. Seine Aussagen gipfeln in der Bemerkung: « En admettant les ministres, la responsabilité devient une chimère : n'ayant pas de commettants, ils n'auraient personne à qui répondre. Il faut, ou que les ministres dirigent l'Assemblée, ou qu'ils cèdent à l'Assemblée : dans le premier cas nulle liberté ; dans le second, avilissement du pouvoir exécutif⁵... ».

D) Die nächste große politische Debatte zu ministeriellem Fehlverhalten ereignete sich dann am 19. und 20. Oktober 1790⁶.

Der Abgeordnete Menou stellte am 19. Oktober 1790 in der Nationalversammlung im Namen der Ausschüsse für Diplomatie, Kolonien, Militär und Marine seine Beschlussvorlage an die

¹ AP VIII, 523 ; s. auch AP IX, 237.

² S. die Debatten ab 29. August 1789, AP VIII, 509-612.

³ AP VIII, 529-612, s. ferner AP IX, 211 und zur Regelung im späteren Verfassungsentwurf AP XXIX, 332 ; vgl. noch aufschlussreich M. Deslandres, *op. cit.*, p. 120-21.

⁴ AP IX, 709 ff.

⁵ *Idem*, 716. Blin geißelt, in scharfem Gegensatz zu Mirabeau, vor allem die englische Regierungspraxis, wo die Regierung das Parlament beherrsche, die dortige Parlamentsmehrheit sei durch die Regierung korrumpiert (*idem*). Die Nationalversammlung beschloss (*idem*, 718): « Aucun membre de l'Assemblée nationale ne pourra obtenir aucune place de ministre pendant la session de l'Assemblée actuelle. ».

⁶ AP XIX, 714-37 ; s. zu dieser Debatte auch V. Azimi, *Aux origines de la responsabilité ministérielle*, in J. Bart, J.-J. Courvoisier und M. Verpeaux (Hrsg.), *1791 La première constitution française*, Actes du colloque de Dijon 26 et 27 septembre 1991, Paris 1993, p. 240.

Nationalversammlung vor¹. Anlass dafür ist die Meuterei eines Flottenverbandes (Eskadra) der königlichen Marine in Brest und konterrevolutionäre Vorgänge in der Stadt Brest selbst. Durch Beschlüsse der Nationalversammlung soll die Lage wieder in den Griff gebracht werden. Menou wirft vor allem dem Marineminister politisches Versagen vor. Er stellt einen aus drei Teilen bestehenden Antrag. Die ersten beiden Teile haben unmittelbar mit der Meuterei und den Vorgängen in Brest zu tun und zielen auf konkrete Abhilfe der dortigen Zustände. Der dritte Teil des Antrages wird zur eigentlichen Streitfrage. Dort wird die Regierung als ganzes angegriffen. Nach dem Antrag soll dem König eine Adresse überbracht werden. Darin soll erklärt werden, dass das Misstrauen des Volkes gegenüber den Ministern das größte Hindernis sei, die öffentliche Ordnung wiederherzustellen und die Einhaltung der Gesetze und das Zustandekommen einer Verfassung zu erreichen.

Einer der besten Redner der Rechten, de Cazalès, antwortet unmittelbar². Seine Rede ist taktisch geschickt aufgebaut. Denn zunächst erklärt er, warum ihm die gegenwärtigen Minister missfallen, gibt in der Sache also Menou recht. Erst dann greift er Menous dritten Teil des Antrages an. Dieser berühre die konstitutiven Prinzipien der Monarchie. Stimme man dem Antrag zu, so bestünde die Gefahr, dass die Legislative die ausführende Gewalt sprichwörtlich an sich reiße. Dann entstehe ein Despotismus der Legislative, speziell wenn sie das Recht des Königs, die Minister zu ernennen und zu entlassen, usurpieren wolle. Die größte Gefahr sieht Cazalès darin, dass mit dem Antrag das Misstrauen des Volkes gegen die Minister festgestellt werden soll. Der König müsse diesem Willen folgen und zwar deshalb, weil er keine Handhabe besitze, den wirklichen Willen des Volkes über eine Parlamentsauflösung zu ergründen, denn dieses Recht stünde ihm nach der künftigen Verfassung nicht zu. Cazalès zieht sodann einen Vergleich mit der Situation in England seit 1641 und stellt fest, dass in England die Gefahr einer derartigen Parlamentsherrschaft über die Exekutive nicht gegeben sei und auch nicht bestehe, weil der König dort das Recht habe, das Parlament im Konfliktfall oder im Falle von Zweifeln über den wahren Willen des Volkes aufzulösen und das Volk zu befragen³. Er spricht sich im Anschluss an seine Rede dagegen aus, dass die Nationalversammlung

¹ AP XIX, 714-15.

² *Idem*, 715-16.

³ *Idem*, 716.

das Recht haben solle, durch Adressen im Namen des Volkes die Entlassung der Minister zu fordern. Er plädiert vielmehr für die Ministeranklage als einzig legitimes Mittel der Nationalversammlung, die Minister zur Verantwortung zu ziehen, also auch die politische Verantwortlichkeit zu realisieren¹. Zu der Frage einer Lücke im System, nämlich was geschieht, wenn ein strafrechtliches Verhalten von Ministern nicht nachweisbar ist oder offensichtlich gar nicht gegeben sein kann, äußert er sich nicht. Cazalès will das Prinzip der Gewaltenteilung strikt verwirklicht sehen und das bedeutet, dass die Minister für Amtsverlust einzig und allein gegenüber dem König haften und das Parlament dieses königliche Vorrecht auch nicht indirekt beeinflussen darf. Nachfolgende Redner unterstützen de Cazalès Auffassung, namentlich Stanislas de Clermont-Tonnerre².

Der Hauptredner unter den Befürwortern von Menous Antrag ist der wortgewaltige Barnave³. Er ist Cazalès stärkster Gegner. Er sieht in den Vorgängen in der Nationalversammlung vom 13. und 16. Juli 1789 einen Präzedenzfall, der auch hier gelte. Im jetzigen Fall sei es ebenfalls das Recht und die Pflicht der Nationalversammlung, dem König die Wahrheit zu sagen, nämlich dass die Nation kein Vertrauen mehr zu den Ministern habe. Barnave argumentiert geschickt, die Lücke im System einer nur strafrechtlichen Verantwortlichkeit sehend, für das Mittel der Vertrauensentzugserklärung/Misstrauensfeststellung, weil die Ministeranklage nur Fälle erfasse, wo Minister Verbrechen begangen hätten. Er verweist dabei neben dem eigenen Fall von 1789 auf die analoge Situation in England und die Ungeeignetheit dieses Mittels für die politische Kontrolle der Regierung.

Die Nationalversammlung stimmt über den dritten Teil von Menous Antrag am 20. Oktober 1790 ab. Der Antrag wird mit einer knappen Mehrheit von 440 Nein- gegen 403 Ja-Stimmen abgelehnt, die Misstrauensfeststellung also verweigert⁴.

E) Einige Monate später begann dann die Nationalversammlung das Thema Verantwortlichkeit der Minister ausführlicher, jedoch im Range unterhalb der Verfassung, nämlich im Rahmen des Gesetzes

¹ Dieses Instrument war in England zu dieser Zeit schon weitgehend außer Mode gekommen.

² Zu ihm s. AP XIX, 730-31.

³ Seine Rede in *idem*, 733-34.

⁴ *Idem*, 737. Trotz der Antragsablehnung reichte der Marineminister de la Luzerne seinen Rücktritt beim König ein, den dieser bestätigte, s. *idem*, 764-65.

über die Organisation der Regierung, zu regeln. Vorgestellt wurde das Gesetzesvorhaben von dem Abgeordneten Dèmeunier, Mitglied des Verfassungsausschusses, am 7. März 1791¹.

Dèmeunier beginnt mit der Rechtsfiktion „the king can do no wrong“, der König handele ausschließlich über Mittelsmänner, seine Minister. Nur diese sind verantwortlich, aber auch für alles, ausnahmslos, lückenlos. Es ist dies juristisch gesehen das Prinzip einer reinen Stellvertreterhaftung.

Dèmeunier stellt sodann zusammenfassend die einzelnen Regelungen des Gesetzesprojekts vor. Es wird deutlich, dass die Frage der Ministerverantwortlichkeit, wofür, wem gegenüber, mit welchen Mitteln und mit welchen Sanktionen, gehaftet wird, eine rein rechtliche, zuvörderst strafrechtliche, ist. Im Rahmen der Ausführungen zur Frage, wann ein Minister strafrechtlich verfolgt werden kann, macht Dèmeunier interessante Bemerkungen. Er führt aus, dass die Nationalversammlung in der Zeit bis zur Verabschiedung eines Anklagebeschlusses gegen den Minister Adressen an den König verabschieden kann, in denen das Verhalten des Ministers missbilligt wird, bis hin zu Adressen, in denen die Entlassung des Ministers gefordert wird. Dèmeunier definiert also noch einmal das so genannte Erklärungsrecht der Nationalversammlung². Diese Ausführungen widersprechen denen maßgeblicher Redner der Debatte vom 20. Oktober 1790, wie wir gesehen haben. Insofern wird der Verfassungsausschuss zur treibenden Kraft, dass die Nationalversammlung im Verlaufe der Diskussion des Gesetzesprojekts am 27. April 1791 schließlich dieses Erklärungsrecht der Nationalversammlung bis hin zum blanken Vertrauensentzug in Bezug auf die Minister beschließt und etwaige andere Auffassungen damit ungültig sind³.

Dèmeunier nimmt im Rahmen der Ausführungen auch zur Frage der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit (Haftung) der Minister Stellung, die nach der Konzeption des Ausschusses von der strafrechtlichen abhängig sein soll, da Minister nur so ungestört ihre Aufgaben erfüllen könnten⁴.

¹ AP XXIII, 716 f.

² Dèmeunier spricht insoweit nirgendwo von „politischer Verantwortlichkeit“. Den Begriff „Verantwortlichkeit“ (« responsabilité ») definiert er nur als „strafrechtliche Verantwortlichkeit“ (*idem*, 720).

³ AP XXV, 360.

⁴ AP XXIII, 719-20.

Dem Gesetzesprojekt¹ vorangestellt ist der Grundsatz in Art. 1, dass dem König allein die Ernennung und Entlassung der Minister zusteht.

Es wird die Bildung von sechs Ministerien (Justiz, Innen, Kolonien, Krieg, Marine, Außen) vorgeschlagen und erklärt, welche Aufgaben und Pflichten der jeweilige Minister hat. Es werden die Prinzipien verkündet, dass königliche Orders oder Beschlüsse des Staatsrats nur gültig sind, wenn sie durch den sachlich zuständigen Minister gegengezeichnet sind (Art. 16) und die Minister für alles verantwortlich sind und sich in keinem Fall entschuldigen können weder durch Erklärungen des Königs noch des Staatsrats (Art. 17). Hier werden also altbekannte Ausdrucksformen der rechtlichen Verantwortlichkeit der Minister statuiert, die letztlich aus der rechtlichen Exemption der Person des Monarchen folgen. Art. 19 wiederholt noch einmal etwas präziser den Begriff der ministeriellen Allverantwortlichkeit. Art. 20 definiert genau, wofür die Minister der gesetzgebenden Körperschaft gegenüber verantwortlich sind und zwar für dreierlei : Erstens für Handlungen gegen die nationale Sicherheit, die Verfassung und die Gesetze, zweitens für jeglichen Angriff auf Freiheit und Eigentum der Bürger und drittens für jede Verschwendung öffentlicher Gelder, die sie veranlasst oder begünstigt haben. Art. 21 bestimmt, dass die Art und Weise, wie die vorgenannte Verantwortlichkeit realisiert wird, mit welchen Mitteln, welchen Strafen und Reparationen, durch ein spezielles Gesetz bestimmt wird.

In Art. 28 findet sich dann, wie von Dèmeunier angekündigt, die positive Statuierung des parlamentarischen Erklärungsrechts zum Verhalten der Minister im Amt. Es heißt dort, dass die gesetzgebende Körperschaft sich an den König mit Adressen wenden kann, die sie hinsichtlich des Verhaltens der Minister für angebracht hält. Von Verantwortlichkeit ist im Text nicht die Rede.

Art. 29 bestimmt, dass ein Minister erst aufgrund eines Anklagebeschlusses des Parlaments strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden kann. Weiter ist zur zivilrechtlichen Haftung der Minister bestimmt, dass dazu ein Anklagebeschluss des Parlaments ergangen sein muss, um Schadensersatzansprüche von Bürgern gegen einen Minister zu verfolgen, die sich auf Fakten des Anklagebeschlusses stützen müssen.

Wichtig ist Art. 31, demzufolge der Anklagebeschluss die Wirkung hat, dass der angeklagte Minister von seinem Amt

¹ *Idem*, 722-24.

suspendiert ist. Er kann also sein Amt nicht weiter ausüben. Es wird hier also eine vorläufige Ministerabsetzung durch das Parlament (!) statuiert.

Es erfolgt die Aussprache der Nationalversammlung. Der Abgeordnete Barrère hält Art. 28 für überflüssig. Das Erklärungsrecht sei natürliches Recht der Repräsentanten der Nation, es sei überflüssig, dies schriftlich festzuhalten¹. Die Debatte wird vertagt².

Am 6. April 1791 wird sie fortgesetzt³. Zum Thema Verantwortlichkeit der Minister weist der jetzt vorgelegte Gesetzentwurf nur geringfügige Unterschiede zum Entwurf vom 7. März 1791 aus, nämlich folgende: Eine Regelung wie in Art. 28 des vorherigen Entwurfs (Adressrecht der Versammlung) fehlte. Dèmeunier hat dies damit erklärt, dass dieses Recht eine Selbstverständlichkeit sei und deshalb nicht geregelt werden müsste⁴. Er greift also die Meinung Barrères vom 7. März auf. In Art. 33 wird das sogenannte Verantwortlichkeitsgesetz (Art. 21 des vorherigen Entwurfs) genannt, es ist das Strafgesetzbuch, wo die Ministerdelikte, die Reparationen und die Strafen gegen schuldige Minister geregelt sind.

Die Regelungen des Gesetzentwurfs zur Ministerverantwortlichkeit als ganzes werden, wegen ihrer Wichtigkeit, zuerst diskutiert. Es ist der Abgeordnete Buzot, der im neuen Gesetzentwurf eine Regelung analog Art. 28 des vorherigen Entwurfs vermisst⁵. Er plädiert dafür, einen entsprechenden Artikel wieder einzufügen und beantragt einen gegenüber Art. 28 modifizierten Artikel, wonach das Parlament auch die Entlassung der Minister soll verlangen können. Weiterhin beantragt er eine Abänderung der Regelung zur zivilrechtlichen Verantwortlichkeit der Minister, wonach ein geschädigter Bürger seinen Schadensersatzanspruch nicht nur verfolgen kann, wenn das Parlament eine Anklage gegen den betreffenden Minister beschlossen hat, sondern auch dann, wenn es dem König erklärt hat, dass der betreffende Minister das Vertrauen der Nation verloren habe.

Charles de Lameth hält das Amendment von Buzot für äußerst wichtig⁶. De Cazalès bleibt auf seiner Linie, wonach die

¹ *Idem*, 726.

² *Idem*, 727.

³ AP XXIV, 602 f.

⁴ *Idem*, 611.

⁵ Buzot's Rede in *idem*, 609-10.

⁶ *Idem*, 610.

Verantwortlichkeit, er meint die strafrechtliche, streng und präzise sein sollte, nicht vage, er sich unter einer „moralischen Verantwortlichkeit“ nichts vorstellen könne¹. Der Begriff „politische Verantwortlichkeit“ fällt nicht. Démeunier schlägt dann vor, den vorherigen Artikel 28 in veränderter Form wieder aufzunehmen, wonach das Parlament dem König auch erklären könne, dass die Minister das Vertrauen der Nation verloren hätten. Die Aufnahme des Artikels sei zweckmäßig, weil das Recht zu einer derartigen Erklärung in der Versammlung strittig sei². Démeunier spielt dabei offensichtlich auf die Debatte und Abstimmung vom 20. Oktober 1790 an.

Sodann wird die Einfügung des Artikels von der Nationalversammlung beschlossen³. De Cazalès Meinung ist damit verworfen, die Nationalversammlung hat sich in Richtung auf eine politische Verantwortlichkeit der Minister fortentwickelt⁴.

Am 8. April geht es nur noch um die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Minister. Die Nationalversammlung folgt der Empfehlung des Verfassungsausschusses und beschließt, dass die Verfolgung zivilrechtlicher Ansprüche gegen einen Minister erst zulässig ist, wenn ein Anklagebeschluss des Parlaments ergangen ist⁵. Auch die anderen Artikel zur rechtlichen Verantwortlichkeit der Minister werden nahezu ohne Diskussion beschlossen⁶.

Am 27. April 1791 stellt dann der Berichterstatter des Verfassungsausschusses, Démeunier, den Gesetzentwurf über die Organisation der Regierung als ganzes der Nationalversammlung vor⁷. Die Artikel werden einzeln zur Abstimmung gestellt und beschlossen⁸. Die Regeln zur Verantwortlichkeit der Minister finden sich in Art. 24 bis 33. Dieser Block trägt die Überschrift *Responsabilité*. Bemerkenswert ist, dass sich dort auch die Regelung des Art. 28 findet, die lautet : « Le Corps législatif pourra présenter au roi telles observations qu'il jugera convenables sur la conduite des

¹ *Idem*. Die radikalen Meinungen der Abgeordneten Pétion de Villeneuve (*idem*, 608) und Goupil-Préfeln (*idem*, 611), die in die Richtung gehen, die Regierung vom Parlament bestimmen zu lassen, bleiben Einzelmeinungen.

² *Idem*, 611.

³ *Idem*, 612.

⁴ Dies sollte sich in der Praxis Anfang 1792 zeigen, s. hierzu V. Azimi, *op. cit.*, p. 243 ff.

⁵ *Idem*, 654.

⁶ *Idem*, 655.

⁷ AP XXV, 357-60.

⁸ *Idem*, 360. Das Gesetz trat am 25. Mai 1791 in Kraft.

ministres, et même lui déclarer qu'ils ont perdu la confiance de la nation ».

F) Am 20. Juni 1791 flieht König Ludwig XVI. zum ersten Mal und wird kurze Zeit später festgenommen und nach Versailles zurückgebracht. Für die Nationalversammlung ist dies noch kein Anlass, das Verfassungsprojekt einer konstitutionellen Monarchie zu überdenken und den Weg in Richtung Republik einzuschlagen. Die Diskussion des Verfassungsentwurfs geht in die Endphase. Am 14. August werden in der Nationalversammlung auch die einzelnen Verfassungsartikel über die Minister zur Abstimmung gestellt¹. Die Diskussion beginnt mit dem grundlegenden Art. 1, wonach dem König allein das Recht zusteht, die Minister zu ernennen und zu entlassen. Als dieser Artikel zur Abstimmung gestellt wird, ergreift der Abgeordnete Riffard de Saint-Martin das Wort und beantragt, diesem Artikel den von der Nationalversammlung beschlossenen Art. 28 des Gesetzes über die Organisation der Regierung hinzuzufügen. Darauf antwortet ihm der Berichterstatter des Verfassungsausschusses, Thouret, dass es diese Regelung nicht verdiene, in die Verfassung aufgenommen zu werden, denn der König müsse den Beschluss der gesetzgebenden Körperschaft nicht beachten. Der Ausschuss meine aber, dass es für eine Verfassung unwürdig sei, dort Regelungen aufzunehmen, die zu nichts führten. Diese Erklärung überzeugt den Abgeordneten de Saint-Martin und er nimmt seinen Antrag zurück. Dann wird Art. 1 ohne Änderungen beschlossen². Ebenso werden die übrigen Verantwortlichkeitsartikel beschlossen, Art. 2, der die Gegenzeichnungspflicht durch Minister regelt, Art. 3, die eigentliche Verantwortlichkeitsregelung, wo geregelt ist, wofür die Minister verantwortlich sind, generell ausgedrückt, nur für Rechtsbrüche, Art. 4, der regelt, dass sich die Minister der Verantwor-

¹ Als « SECTION IV. Des ministres », AP XXIX, 434.

² *Idem*. Art. 28 des Gesetzes über die Organisation der Regierung wurde aber von der Nationalversammlung weder vor noch nach Verabschiedung der Verfassung vom 3. September 1791 revidiert. Es gab zwar hin und wieder Stimmen, die seine Verfassungsmäßigkeit bestritten (etwa Dehaussy-Robecourt in der Debatte vom 13. Januar 1792, s. V. Azimi, *op. cit.*, p. 244) oder bezüglich seines Gebrauches Zurückhaltung anmahnten (so die Empfehlung des Gesetzesausschusses [comité de législation] in der Sitzung vom 22. Februar 1792, *idem* oder zuvor Hérault de Séchelles in der Sitzung vom 2. Dezember 1791, *idem*, p. 242; von Redlob, *op. cit.*, S. 269-70, ist das Problem nicht diskutiert worden, ebenso nicht von Gooch, *op. cit.*, p. 215-16); doch in der Praxis etablierte sich der Misstrauensantrag ohne weiteres neben der Ministeranklage im Laufe des Jahres 1792 (s. unten Fn. 60).

tlichkeit durch keine königliche Order entziehen können und schließlich Art. 6, der regelt, dass die Minister nur aufgrund einer Anklage durch die gesetzgebende Körperschaft strafrechtlich verfolgt werden können¹.

Am 3. September 1791 wird dann die Verfassung (*La Constitution française*) als ganzes von der Nationalversammlung beschlossen².

II. Analyse und Zusammenfassung

A) Die Debatten vom 13. und 16. Juli 1789 in der Nationalversammlung ließen die monarchische Regierungsform unangetastet. Ziel war „nur“ die konstitutionelle Monarchie (*royauté constitutionnelle*) – dies war schon revolutionär genug³, nicht ein Systemwechsel, hin zu einer Republik. Demgemäß bewegten sich die Debatten nur um die Frage, wie weit es zulässig sei, das als Selbstverständlichkeit vorausgesetzte Recht des Königs, seine Minister nach freiem Belieben zu ernennen und zu entlassen, von Seiten der Nationalversammlung zu beeinflussen. Dazu schien das Mittel der Misstrauensfeststellung im Namen des Volkes gegenüber den Ministern in Nachahmung der englischen politischen Praxis am geeignetsten. Systematische Gründe gegen die Zulässigkeit eines Misstrauensvotums, wie sie etwa aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung hergeleitet werden konnten, spielten hier noch so gut wie keine Rolle. Pragmatisch, wegen der unausgesprochenen Frage der Selbstbehauptung gegenüber der Krone aber auch unumgänglich, war die Nationalversammlung für das Misstrauensvotum als zulässiges Mittel, den Willen des Königs bei der Ministerwahl zu beeinflussen.

¹ AP XXIX, 434.

² AP XXX, 189 ; Abschnitt IV im II. Kapitel des III. Titels regelt in Art. 5 den Kern der rechtlichen Verantwortlichkeit der Minister. Die rechtliche Regel zur politischen Verantwortlichkeit der Minister enthält implizit Art. 1, der dem König allein die Ernennung und Entlassung der Minister zuweist. Diese Regelung wird im Range unterhalb der Verfassung ergänzt durch Art. 28 des Gesetzes über die Organisation der Regierung. Entscheidend ist, dass diese Regelung für den König sanktionslos ist. Anderenfalls könnte sie nicht verfassungsgemäß sein.

³ Der König sollte seine Macht fortan von der Nation ableiten (hier wirkte Rousseaus Lehre [vgl. *Du contrat social*, v.a. liv. III, ch. 1-3], s. die späteren Verfassungsbestimmungen, Tit. III, Art. 1, 2, 4).

B) Nach bestandem Machtkampf mit dem König wird der Pragmatismus in der Ministerfrage zunächst vom Systemgedanken verdrängt. Der Grundsatz der Gewaltenteilung zwischen gesetzgebender und ausführender Gewalt ist im Verfassungsentwurf als zentrales Verfassungsprinzip verankert. Die Nationalversammlung ist dabei systematisch auf die Kontrolle der Regierung beschränkt. Neutralität oder besser Misstrauen, nicht aber Vertrauen, ist hier das vorherrschende theoretische Prinzip zwischen gesetzgebender und ausführender Gewalt. Die Regelung der Verantwortlichkeit der Minister ist auf Rechtsverstöße, in der Regel strafrechtliche Verstöße, beschränkt. Der Entwurf der künftigen Verfassung gibt der Nationalversammlung nicht nur das Recht zur Ministeranklage, die vor dem neuen Hohen Nationalen Gerichtshof verhandelt und entschieden wird, sondern verpflichtet die Nationalversammlung auch zu diesem Verfahren, welches im angelsächsischen Rechtskreis als Impeachmentverfahren bekannt ist. Für eine politisches Fehlverhalten der Regierung oder einzelner Minister regelnde Verfassungsbestimmung ist kein Raum, da der König von Verfassungs wegen über die Existenz der Minister *allein* bestimmt. Ende 1789/Anfang 1790 steht das Regierungssystem der künftigen Verfassung. Und dazu gehören noch bedeutsame Regelungen wie diese: Der König hat kein Recht, die Nationalversammlung aufzulösen; die Minister dürfen nicht dem Parlament angehören, sie haben im Parlament nur unter ganz bestimmten engen Voraussetzungen Rederecht¹.

C) Wie die Nationalversammlung in der Praxis nun mit politischem Fehlverhalten der Minister umgeht, zeigt dann die große Debatte vom 19. und 20. Oktober 1790. Die Mehrheit der Redner spricht sich gegen die Zulässigkeit eines Misstrauensvotums aus. Wortführer dieser Mehrheit war der Abgeordnete de Cazalès mit dem im Sinne der Gewaltenteilung systemkonformen Argument, dass der König Herr der Exekutive sei und er bei einer Misstrauensfeststellung zur Entlassung der Minister gezwungen sei; denn er könne, mangels Parlamentsauflösungsrecht, nicht das Volk befragen. Der Beschluss des Parlaments habe, da Wille des Volkes, für den König somit bindende Wirkung und die Gewaltenteilung sei aufgehoben.

¹ S. dazu die späteren Verfassungsregeln: Tit. III, Ch. I, Art. 5; Tit. III, Ch. II, Sec. IV, Art. 2; Tit. III, Ch. III, Sec. IV, Art. 10 (AP XXX, 154, 159, 162).

D) Im März und April 1791 wird die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister im Rahmen des Gesetzes über die Organisation der Regierung, also auf der Ebene unterhalb der Verfassung, konkret ausgestaltet. Neu ist, dass der Vertrauensentzug durch die Nationalversammlung gegenüber den Ministern erstmals in der französischen Verfassungsgeschichte *gesetzlich* zugelassen wird. Diese Regelung, mit der der Stand vom 20. Oktober 1790 überwunden wird, befindet sich -systematisch erstaunlich- inmitten der Regelungen über die (rechtliche) Verantwortlichkeit.

E) In der Verfassung vom 3. September 1791 wurde nur die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister geregelt. Andererseits wurde die Zulässigkeit eines Misstrauensvotums dort nicht verboten. Dieses blieb damit nach dem Gesetz über die Organisation der Regierung vom 27. April-25. Mai 1791 zulässig¹. Der umgekehrte Fall, nämlich die Verabschiedung von Vertrauens- oder Unterstützungsvoten für die Regierung, noch dazu auf Antrag von Regierungsmitgliedern, war in diesem System der Gewaltenteilung naturgemäß nicht vorgesehen und tatsächlich obsolet, so dass es sich nicht hin auf eine parlamentarische Exekutive hätte bewegen können, denn es wohnte ihm nur das destruktive Element, die politische Zerstörung der Regierung oder einzelner Mitglieder davon, inne.

¹ In der kurzen Praxis der Verfassung von 1791 kam es schon im Laufe des Jahres 1792 – sicherlich entscheidend begünstigt durch die Bedrohung Frankreichs von Außen – mehrfach zu Misstrauensanträgen, aber mehr noch, vor allem nach der (zweiten) Flucht des Königs nach Varennes am 10. August 1792, zu Ministeranklagen (s. etwa AP XXXVIII, 80, 84, 92 [Misstrauensantrag und Antrag auf Ministeranklage vom 1. Februar 1792 gegen den Marineminister de Moleville, beide abgelehnt]; AP XXXIX, 545-49 [Antrag und Beschluss auf Ministeranklage gegen den Außenminister Delessart am 10. März 1792], s. zu diesen und weiteren Fällen auch V. Azimi, *op. cit.*, p. 258 ff). Diese endeten in einer immer radikaler werdenden Nationalversammlung in einigen Fällen nicht nur mit der politischen, sondern physischen Vernichtung des betreffenden Ministers (s. zu den einzelnen Fällen D. Amson, *La responsabilité politique et pénale des ministres de 1789 à 1958*, in *Pouvoirs*, n° 92 (2000), p. 32-35).