

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Ernst Friesenhahn
Aufgabe und Funktion
des Bundesverfassungsgerichts

Hans Mütling
Zur Geschichte der deutschen
Gemeinde-Selbstverwaltung

Ernst Friesenhahn, Dr. jur., Dr. jur. h. c., Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Bonn, Bundesverfassungsrichter a. D., geb. 26. Dezember 1901 in Oberhausen.

Veröffentlichungen u. a.: Die Staatsgerichtsbarkeit, in: Anschütz/Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. II, Tübingen 1932; Parlament und Regierung im modernen Staat, in: Veröffentlichungen des Vereins deutscher Staatsrechtslehrer, Berlin 1958; Artikel Menschenrechte, Menschenrechtsdeklaration und Menschenrechtskonvention, in: Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. II, Berlin 1961; Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1963.

Hans Müthling, geb. 8. Juli 1901, kommt aus der gemeindlichen Verwaltung seiner holsteinischen Heimat, Studium der Rechts- und Staatswissenschaften (Diplomvolkswirt, Dr. der Staatswiss., staatl. Befähigung für höh. Verwaltungsdienst), Kämmerer beim Kreis Stormarn und beim Provinzialverband in Kiel, nach 1945 Erster Landesdirektor in Kiel, Kommunaldezernent beim Bundesminister des Innern, Stadtkämmerer von Hannover und (seit 1954) Oberbürgermeister von Kiel, Stellvertreter des Präsidenten des Deutschen Städte-tages.

Herausgeber:

Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Königstraße 85.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänse-
markt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt gern entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und
Zeitgeschichte“

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum
Preise von DM 2,— monatlich bei Postzustel-
lung

Bestellungen von Sammelmappen für die Bei-
lage zum Preise von DM 5,— zuzüglich Ver-
packungs- und Portokosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus-
Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Mei-
nungsäußerung der herausgebenden Stelle
dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung
und Urteilsbildung.

Aufgabe und Funktion des Bundesverfassungsgerichts

I. Die Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts

Die Frage, was eigentlich Verfassungsgerichtsbarkeit ist, ist umstritten. Nicht alle Gerichtsbarkeit, die irgend etwas mit der Verfassung zu tun hat, ist Verfassungsgerichtsbarkeit im spezifischen Sinne. Doch können wir diese theoretische Streitfrage hier beiseite lassen. Wir haben in dem vom Grundgesetz eingesetzten Bundesverfassungsgericht eine Institution vor uns, die nicht nur Gericht ist, sondern zugleich Verfassungsorgan, und dieses Gericht wird in einer Anzahl von Verfahren ganz verschiedener Art zum Schutze der Verfassung tätig. Wenn wir die Funktion des Bundesverfassungsgerichtes im System unserer Verfassung erkennen wollen, müssen wir zunächst seine Zuständigkeiten beschreiben¹⁾.

Das Bonner Grundgesetz hat in Art. 92 die rechtsprechende Gewalt den Richtern anvertraut. Es hat den Funktionsbereich dieser rechtsprechenden Gewalt in einer bisher einzigartigen Weise ausgeweitet.

1. Im Rechtskreis zwischen den einzelnen Privatleuten darf der A, der gegen den B eine Forderung von 1 000,— DM hat, nicht einfach hingehen und im Hause des B nachsehen, wie er sich zufriedenstellen könnte, sondern er muß zunächst das Zivilgericht anrufen, damit der Richter prüfen und entscheiden kann, ob die von A behauptete Forderung gegen B besteht; erst auf Grund des rechtskräftigen Urteils kann dann der A den Gerichtsvollzieher zu B hinschicken.

2. Die staatlichen Strafvollstreckungsbehörden dürfen das Übel der Strafe, sei es Geld- oder Freiheitsstrafe, nicht eher an einem Rechts-

brecher vollziehen, als bis der Strafrichter in einem mit allen Garantien für den Angeklagten umgebenen Prozeßverfahren durch Urteil festgestellt hat, daß der Angeklagte die ihm zur Last gelegte Tat begangen hat und ihn zu einer bestimmten Strafe verurteilt hat.

3. Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts nahm die Gesetzgebung die im Namen des Rechtsstaates vorgetragene Forderung auf, den unabhängig urteilenden Richter auch zwischen den einzelnen und den verwaltenden Staat zu stellen. Aus dem Grundsatz, daß die Gesetze, welche die Sphäre der Freiheit des einzelnen umgrenzen und den Verwaltungsbehörden die Ermächtigung geben, in gewissem Umfang in diesen Rechts- und Freiheitsbereich des einzelnen einzugreifen, zweiseitig bindend sind, der Staat also seine an den einzelnen gerichteten speziellen Gebote und Verbote auf ein Gesetz stützen muß, wurde die Folgerung gezogen, daß dann der einzelne auch die Möglichkeit haben müsse, durch einen anderen als die Verwaltung selbst nachprüfen zu lassen, ob die Verwaltung sich an diese ihr gezogenen rechtlichen Schranken gehalten hat. Die Möglichkeit dazu ergab sich aus der Teilung der Gewalten, die als Organisationsprinzip der rechtsstaatlichen Verfassung zugrunde liegt: Die einheitliche Staatsgewalt wird ausgeübt durch besondere, voneinander unabhängige Organe der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung (vgl. Art. 20 Abs. 2 GG). So konnte der Richter, obwohl selbst auch Organ des Staates, zu einem neutralen Dritten im Rechtsstreit des Bürgers gegen den verwaltenden Staat werden, weil er an Weisungen der Exekutive und der Legislative nicht gebunden ist und nur nach Maßgabe der im Gesetz verkörperten allgemeinen Regel entscheidet, was im konkreten Falle rechtens ist. Erst nur zögernd und auf einzelne speziell bezeichnete Verfügungen der Verwaltungsbehörden begrenzt, entstand so die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Sie hat ihren vollen Ausbau erst nach dem Zweiten Weltkrieg gefunden. Alle Rechtsstreitigkeiten aus dem Verwaltungsrechtskreis können heute einer gerichtlichen Entscheidung zugeführt werden.

¹⁾ Hinweise auf die Literatur und Nachweise aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts finden sich in dem ausführlichen Bericht, den der Verfasser für ein internationales rechtsvergleichendes Colloquium erstattet hat, der unter dem Titel Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1963, erschienen ist. Hingewiesen sei weiter auf die vom Bundesverfassungsgericht aus Anlaß seines zehnjährigen Bestehens herausgegebene Schrift Das Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe 1964. — Dem Charakter dieser Darstellung entsprechend werden hier nur einige wenige Anmerkungen beigegeben.

4. Diese drei Arten der Gerichtsbarkeit, die Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit finden wir in jedem modernen Staat. Schwingen wir uns nun aber eine Stufe höher und fassen wir den Verfassungsrechtskreis ins Auge, so versteht sich die Einrichtung einer Gerichtsbarkeit zur Entscheidung von Rechtsfragen, die in diesem Bereich streitig werden, keineswegs von selbst, ja ihre Konstruktion macht sogar gewisse Schwierigkeiten. Durch die Verfassung wird der Staat mit Organen versehen, die den Willen des Staates bilden. Es werden ihnen ihre Funktionen zugeteilt, und ihr Zusammenspiel wird geordnet. So kommt etwa im Zusammenwirken von Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und Bundespräsident ein Bundesgesetz zustande. Nun kann sich ein Streit erheben zwischen dem Bundestag und dem Bundesrat, ob ein bestimmtes Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf oder nicht. Zwischen Bundestag und Bundespräsident kann streitig werden, ob der Bundespräsident befugt war, die Verkündung eines Gesetzes wegen Verfassungswidrigkeit zu unterlassen. Der Bundespräsident könnte der Meinung des Bundeskanzlers, daß der Bundespräsident die Ernennung und Entlassung der Bundesminister nach dem Willen des Bundeskanzlers zu vollziehen habe, die Meinung entgegensetzen, daß er eine eigene Entscheidung in die Waagschale werfen dürfe. Die Lösung solcher Differenzen zwischen Verfassungsorganen überlassen die Verfassungen in der Regel dem politischen Ausgleich zwischen ihnen. Weder die Bismarcksche noch die Weimarer Reichsverfassung kannten eine Gerichtsbarkeit in diesem Bereich. Bis auf Ansätze im neuen italienischen Verfassungsrecht ist sie auch im Ausland unbekannt. Das Bonner Grundgesetz aber verselbständigt quasi die Verfassungsorgane, betrachtet ihre Zuständigkeit als eigene Rechte und behandelt ihre gegenseitigen Beziehungen als Rechtsbeziehungen wie zwischen selbständigen Rechtssubjekten, die einander im Prozeß vor einem Richter gegenüberstehen können. Es verweist nämlich in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 die Streitigkeiten über den Umfang der „Rechte und Pflichten“ eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch das Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit „eigenen Rechten“ ausgestattet sind, vor das Bundesverfassungsgericht. Hier haben wir den ersten zentralen Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit vor uns, die sogenannten *Organstreitigkeiten*.

Der einzige klassische Fall eines Organstreites, der bisher vor das Bundesverfassungsgericht gebracht worden ist — eine Klage des Bundesrates gegen den Bundespräsidenten wegen der Verkündung des Gesetzes über die Stiftung „Preußischer Kulturbesitz“, dem die vom Bundesrat für notwendig gehaltene Zustimmung nicht erteilt worden war —, ist nicht zur Entscheidung gekommen, weil dieselbe Streitfrage dem Bundesverfassungsgericht auch im Gewande einer abstrakten Normenkontrolle vorgelegt worden war. Das Bundesverfassungsgericht hielt in diesem Fall das objektive Verfahren der Normenkontrolle für die gemäße Form der Ausübung von Verfassungsgerichtsbarkeit und hat es der Entscheidung im Streitverfahren zwischen Verfassungsorganen vorgezogen. Weiter wären hier aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch zu erwähnen die Klage von Abgeordneten des Bundestages gegen den Bundestag wegen Beschränkung der Redezeit und die Klage der SPD-Fraktion gegen den Bundestag wegen einer Geschäftsordnungsbestimmung, die im Bereiche der Finanzvorlagen das Initiativrecht beschränkte. Im übrigen ist der Bereich der Organstreitigkeiten dadurch erweitert worden, daß das Bundesverfassungsgerichtsgesetz auch den mit eigenen Rechten ausgestatteten *Teilen* von Verfassungsorganen die Befugnis zuerkannt hat, die Verletzung von verfassungsmäßigen Rechten oder Pflichten des Organs selbst durch andere Verfassungsorgane zu rügen. So hat etwa die SPD-Fraktion des Bundestages mehrfach die Bundesregierung verklagt mit der Behauptung, die Regierung habe bei dem Abschluß völkerrechtlicher Abkommen das im Art. 59 Abs. 2 GG vorgesehene Mitwirkungsrecht des Bundestages verletzt. Endlich hat das Bundesverfassungsgericht in einer schöpferischen Rechtsprechung aus der verfassungsmäßigen Anerkennung der politischen Parteien als tragender Glieder unseres demokratischen Staates (Art. 21 GG) die Konsequenz gezogen, daß die politischen Parteien die Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte im Wahlverfahren durch Wahlgesetze im Wege des Organstreites geltend machen können. Das Bundesverfassungsgericht ist bereits mit einer ganzen Anzahl derartiger Streitigkeiten befaßt worden.

5. Das Grundgesetz hat einen Staat besonderer Art verfaßt. Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat, d. h. ein aus Staaten zusammengesetzter Staat. Das Grundgesetz muß darum zwei Normen-Komplexe

umfassen, einmal die Verfassung des Bundes als des Gesamtstaates, die den Bund mit seinen Staatsorganen versieht und ihr Zusammenwirken regelt, und zum andern die Ordnung des *bündischen* Gefüges, d. h. die Verteilung der staatlichen Funktionen auf den Bund und die Länder, die Festlegung der Rechte und Pflichten des Bundes gegen die Länder, der Länder gegen den Bund und der Länder untereinander. In diesem zweiten Bereich bietet sich die gerichtliche Entscheidung von Streitigkeiten, die sich insbesondere aus der Kompetenzverteilung ergeben können, schon eher an, da wir es mit selbständigen Rechtsgebilden zu tun haben. Hier stehen sich Staaten gegenüber, für die wir auch im internationalen Bereich eine Gerichtsbarkeit kennen. In diesem *föderalen Bereich* finden wir darum die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht nur schon in der Weimarer Reichsverfassung, sondern auch in ausländischen Bundesstaaten. Nach dem Grundgesetz ist das Bundesverfassungsgericht zuständig zur Entscheidung von verfassungsrechtlichen Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern und zwischen Ländern (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 und 4 GG).

Einige politisch besonders interessante Verfahren, die die breitere Öffentlichkeit bewegt haben, gehören in diesen Bereich, so etwa der Streit zwischen Baden und dem Bund um die Neugliederungsgesetze im Südwestraum, der Streit zwischen dem Bund und Niedersachsen wegen der Vereinbarkeit des niedersächsischen Schulgesetzes mit dem Reichskonkordat, der Streit zwischen dem Bund und Hessen betreffend die Volksbefragung über Atomwaffen in den hessischen Gemeinden, der große Fernsehprozeß zwischen Hamburg und Hessen auf der einen Seite und dem Bund auf der anderen Seite, und endlich der Streit zwischen Hessen und der Bundesrepublik wegen der Nichteinbringung des Gesetzentwurfes für das Neugliederungsgesetz nach Art. 29 GG.

Der einzige Fall einer Streitigkeit zwischen den Ländern, der sich nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes erhoben hat, wurde vor Einrichtung des Bundesverfassungsgerichtes durch ein Schiedsgericht erledigt²⁾.

6. Für einen Bundesstaat ist es nicht gleichgültig, wie es um die politische Ordnung in den Gliedstaaten steht. Die innere Befriedung ist ein Hauptanliegen eines jeden Bundes. Der Bund als solcher muß also ein Interesse an Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Gliedstaates nehmen. Die Intervention kann auf politischem Wege geschehen. Wo aber

ein Bundesstaat über ein Verfassungsgericht verfügt, da werden konsequenterweise auch die Organstreitigkeiten innerhalb eines Gliedstaates diesem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung zugewiesen, soweit das Land nicht selbst durch Einrichtung eines Landesverfassungsgerichtes Vorsorge für einen gerichtlichen Austrag solcher Streitigkeiten getroffen hat. Diesem Vorbild der Weimarer Reichsverfassung folgt auch das Grundgesetz (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4).

Die komplizierten Fragen des Verhältnisses von Landesverfassungsgerichtsbarkeit zur Bundesverfassungsgerichtsbarkeit möchte ich hier nicht eingehender erörtern, sondern nur festhalten, daß alle deutschen Länder ein eigenes Verfassungsgericht besitzen außer Schleswig-Holstein, das gemäß Art. 99 GG das Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung von Landesverfassungsstreitigkeiten zuständig gemacht hat. Grundsätzlich gelangen darum nur Organstreitigkeiten aus Schleswig-Holstein an das Bundesverfassungsgericht. Wenn allerdings das Landesverfassungsrecht — und sei es auch nur durch die Interpretation, die das Landesverfassungsgericht einer Zuständigkeitsklausel gibt — eine Lücke in dem bundesverfassungsrechtlich vorausgesetzten verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz läßt, so tritt das Bundesverfassungsgericht in diese Lücke ein. So wurde etwa das Bundesverfassungsgericht für Organstreitigkeiten politischer Parteien gegen den Landtag wegen Wahlrechtsbestimmungen für Baden-Württemberg zuständig, weil der Staatsgerichtshof für Baden-Württemberg die politischen Parteien nicht zum Organstreit zuließ. Daraufhin hat dann allerdings der Staatsgerichtshof seine Rechtsprechung geändert.

7. Die Fälle, die ich bisher aus der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichtes vorgeführt habe, zeichnen sich dadurch aus, daß streitende Parteien — Glieder eines Bundesstaates oder Faktoren des Verfassungslebens — einander gegenüberstehen und geltend ma-

²⁾ Es handelte sich um eine in den Bereich des Finanzausgleichs fallende Streitigkeit zwischen Niedersachsen auf der einen Seite und den Ländern Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg auf der anderen Seite wegen Durchführung der Niedersachsen-Klausel in § 4 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Kriegsfolgekosten im Rechnungsjahr 1949 vom 6. 8. 1949. Der Streit wurde durch den Schiedsspruch eines durch Erlaß des Bundesfinanzministers gebildeten Schiedsgerichtes vom 29. August 1951 zugunsten Niedersachsens entschieden.

chen, daß sie durch das Verhalten des anderen Teils in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt seien; sie erstreben in einem *kontradiktorischen Streitverfahren* ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes und müssen darum auch ein besonderes Rechtsschutzinteresse daran geltend machen. Anders ist die Funktion des Bundesverfassungsgerichtes bei den *objektiven Verfahren*, die zwar auch des Anstoßes durch einen in der Verfassung oder in einem Gesetz bestimmten Antragsteller bedürfen, deren Gegenstand aber nicht Rechte — bzw. verfassungsmäßige Zuständigkeiten — des Antragstellers sind, sondern vor allem die Prüfung der Geltung oder der Qualität einer Norm.

a) Wenn irgendein Richter im Rahmen seiner Zuständigkeit eine Entscheidung fällen soll, so muß er auf den von ihm festgestellten Sachverhalt das diesen Fall betreffende Gesetz anwenden. Nun gibt es Staaten, wie etwa Frankreich, die das für sakrosankt erklären, was der Gesetzgeber beschlossen hat: Der Richter muß jedes Gesetz als geltendes Recht anwenden, das ordnungsmäßig verkündet ist. Andere Verfassungen gestatten dem Richter die Prüfung, ob das Gesetz, das sich ihm als das Recht, nach dem der konkrete Fall zu entscheiden ist, darbietet, auch wirklich geltendes Recht ist oder ob es mit einer höherrangigen Norm der Verfassung im Widerspruch steht und darum ungültig ist. Eine solche Prüfung stellt der Richter dann aus Anlaß eines konkreten Prozesses an. Es sind inzidente Überlegungen, die er anstellen muß, um das Recht zu finden, nach dem er den vor sein Forum gebrachten Fall entscheiden muß. Kommt er zu dem Ergebnis, daß das zunächst in Betracht kommende Gesetz wegen Widerspruchs zur Verfassung ungültig ist, so läßt er es bei der Entscheidung des Falles außer acht. Er entscheidet nicht ausdrücklich über die Gültigkeit oder Ungültigkeit des Gesetzes, sondern aus den Gründen seines Urteils über einen anderen Streitgegenstand ergibt sich, daß er ein Gesetz für ungültig gehalten und darum nicht angewandt hat. So war die Situation in Deutschland unter der Herrschaft der Weimarer Reichsverfassung, nachdem das Reichsgericht in einer Entscheidung vom November 1925 dieses *richterliche Prüfungsrecht* in Anspruch genommen hatte. Bei diesem System richterlicher Normenprüfung wird das für ungültig gehaltene Gesetz nicht förmlich beseitigt; ein anderer Richter könnte es für gültig halten und anwenden.

Die Vereinigten Staaten von Amerika kennen nur diese Art von Verfassungsgerichtsbarkeit. Wenn berichtet wird, daß der Oberste Bundesgerichtshof der Vereinigten Staaten ein Gesetz für ungültig erklärt habe, so handelt es sich nicht um eine Entscheidung über Gültigkeit oder Ungültigkeit des Gesetzes als solche; dem Gerichtshof war vielmehr ein Rechtsstreit unterbreitet und aus Anlaß der Entscheidung dieses Rechtsstreites wurde inzidenter über die Gültigkeit des Gesetzes befunden, was nicht in der Urteilsformel, sondern nur in den Gründen des Urteils Ausdruck findet. Natürlich hat aber eine solche inzidente Prüfung und Verwerfung eines Gesetzes durch einen obersten Gerichtshof faktisch die gleiche Wirkung, als wenn das Gesetz förmlich aufgehoben würde, besonders wenn es sich um einen Gerichtshof von dem Ansehen des Obersten Bundesgerichtshofes der Vereinigten Staaten handelt, der weitgehend eben nur dann tätig wird, wenn schwierige verfassungsrechtliche Fragen im Hintergrund der Sach-Entscheidung stehen.

Das Mißliche bei solcher Ordnung ist, daß verschiedene Gerichte dasselbe Gesetz verschieden beurteilen, die einen es für gültig halten und anwenden, die anderen es für ungültig halten und außer acht lassen können. Um diesem Mißstand zu begegnen, ordnet das Grundgesetz an, daß der Richter, der ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei seiner Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält, das Verfahren aussetzen und die Entscheidung des Verfassungsgerichtes einholen muß, und zwar des Bundesverfassungsgerichtes, wenn er das Gesetz für grundgesetzwidrig hält, des Landesverfassungsgerichtes, wenn er einen Verstoß gegen die Landesverfassung annimmt (Art. 100 Abs. 1 GG). Der Richter ist nicht genötigt, das Verfassungsgericht anzurufen, wenn er das Gesetz für gültig hält, mag die Gültigkeit in der Literatur noch so sehr umstritten sein, und mag er von einer der Prozeßparteien noch so sehr bedrängt werden, die Frage dem Verfassungsgericht vorzulegen. Hält er dagegen das Gesetz für verfassungswidrig, so wird der Prozeß unterbrochen, und die abstrakte Rechtsfrage der Gültigkeit des Gesetzes wird aus dem Prozeß herausgelöst und dem Verfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt. Das Verfassungsgericht entscheidet dann mit Gesetzeskraft. Kommt es zu dem Ergebnis, daß das Gesetz der Verfassung widerspricht, so erklärt es das Gesetz für nichtig, wodurch das Gesetz endgültig ver-

nichtet ist und von keinem Richter mehr angewandt werden darf.

Das Prüfungsrecht des Richters bleibt also bestehen, aber an die Stelle der gelegentlichen, von jedem Richter aus Anlaß irgendeines Rechtsstreites geübten Verwerfung eines Gesetzes wegen Verfassungswidrigkeit mit Wirkung nur für diesen Rechtsstreit ist die Konzentration des Verwerfungsrechtes als ausdrücklicher Ausspruch mit Gesetzeskraft beim Bundesverfassungsgericht getreten. Der Sinn dieser Regelung ist, daß nicht jedes Gericht sich über den Willen des in unserer heutigen Verfassung etablierten Gesetzgebers soll hinwegsetzen können. Nur dieses besondere Verfassungsgericht ist berufen, das Parlament als Gesetzgeber zu kontrollieren. Handelt es sich dagegen um Gesetze aus der Zeit vor dem Erlaß des Grundgesetzes — die nach Art. 123 GG fortgelten, soweit sie dem Grundgesetz nicht widersprechen —, so bedeutet die Feststellung eines Widerspruchs nicht, daß der Gesetzgeber die Verfassung mißachtet hat, sondern daß eine spätere Norm (Grundgesetz) die frühere Norm (vorkonstitutionelles Gesetz) außer Kraft gesetzt hat. Wie immer in solchen Fällen der *lex posterior* kann darum jeder Richter auch ein vorkonstitutionelles Gesetz mit dem Grundgesetz vergleichen und bei seiner Entscheidung außer acht lassen, wenn er einen Widerspruch für gegeben erachtet. Aus den gleichen grundsätzlichen Erwägungen — die Autorität des Parlamentes als Gesetzgeber ist nicht im Spiel — hat das Bundesverfassungsgericht weiter entschieden, daß jeder Richter eine Rechtsnorm, die nicht vom Gesetzgeber erlassen worden ist — Verordnung der Regierung oder Satzung der Gemeinde —, nicht nur wegen Gesetzeswidrigkeit, sondern auch wegen Verfassungswidrigkeit bei seiner Entscheidung außer acht lassen darf.

Die Nichtigkeitsklärung von Gesetzen wird vielfach als gesetzgeberische Funktion bezeichnet, die an sich dem Richter nicht zukomme. Ich halte das nicht für richtig. Das Gericht bleibt auch hier im Rahmen der Rechtsprechungs-Funktion: Das zu prüfende Gesetz ist der Tatbestand, der unter die Verfassung subsumiert wird. Das Gericht untersucht, ob der Gesetzgeber beim Erlaß des Gesetzes gegen Normen der Verfassung verstoßen hat und zieht im Bejahungsfall daraus in seinem Urteil die Rechtsfolge der Nichtigkeit. Die Technik des Richterspruches muß sich der Technik der richterlich zu kontrollierenden Staatstätigkeit anpassen. So wenig der Verwaltungs-

richter verwaltet, wenn er einen Verwaltungsakt wegen Gesetzeswidrigkeit aufhebt (statt die Verwaltungsbehörde zu verurteilen, den Verwaltungsakt aufzuheben), so wenig wird der Verfassungsrichter als Gesetzgeber tätig, wenn er ein Gesetz für nichtig erklärt (statt den Gesetzgeber zu verurteilen, das Gesetz seinerseits rückwirkend zu beseitigen). Formal gesehen wirkt zwar die mit Gesetzeskraft versehene und im Gesetzblatt zu verkündende Feststellung (!) der Nichtigkeit wie ein gesetzgeberischer Akt, der Sache nach ist es aber ein normativ gebundener richterlicher Akt, nicht (im Rahmen der Verfassung) freie Gestaltung der Rechtsordnung, wie es die Funktion des Gesetzgebers ist.

Bedeutungsvoll allerdings sind die politischen Folgen der Nichtigkeitsklärung eines Gesetzes für den Gesetzgeber. Ich erinnere etwa daran, welche Verwirrung und welcher lang dauernde Stillstand im Veranlagungsgeschäft der Finanzämter entstand, als das Bundesverfassungsgericht die Bestimmung des Einkommensteuergesetzes über die Zusammenveranlagung der Ehegatten für nichtig erklärt hatte. Hier hat das österreichische Recht eine praktikablere Lösung gefunden: Der österreichische Verfassungsgerichtshof hebt das Gesetz wegen Verfassungswidrigkeit *pro futuro* auf und kann sogar seine Fortgeltung bis zur Dauer eines Jahres bestimmen, um dem Gesetzgeber die Möglichkeit zu geben, in Ruhe für Ersatz zu sorgen.

b) Ein Rangverhältnis der Normen besteht nicht nur zwischen dem einfachen Gesetz und dem Verfassungsrecht, sondern im Bundesstaat auch zwischen dem Landesrecht und dem Bundesrecht. Nach Art. 31 GG bricht Bundesrecht Landesrecht. Jeder Richter muß darum auch dann die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einholen, wenn er Landesrecht für ungültig hält wegen Widerspruchs zum Bundesrecht (Art. 100 Abs. 1 GG).

c) Das Bundesverfassungsgericht wird in sehr vielen Fällen von Gerichten angerufen, die ein Gesetz für nichtig halten. Nicht alle solche Vorlagen sind sehr sinnvoll. Man könnte darum fragen, ob es überhaupt berechtigt ist, jedem Richter — auch der untersten Instanz — diese Möglichkeit zu eröffnen. Es könnte abgewartet werden, wie die höheren Instanzen entscheiden, etwa gar nur den obersten Gerichten der verschiedenen Rechtsprechungs-zweige das Vorlagerecht vorbehalten werden. Aber die geltende Regelung entspricht eben doch der hohen Würde des Richteramtes: Kein Richter

soll genötigt werden, ein Gesetz anzuwenden, das er für ungültig hält.

d) Normenkontrolle übt das Bundesverfassungsgericht nicht nur auf Vorlage eines Gerichtes (sog. *konkrete Normenkontrolle*) aus, sondern auch als sogenannte *abstrakte Normenkontrolle* auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Bundestages (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG). In diesem Verfahren kann auch die Vereinbarkeit eines vorkonstitutionellen Gesetzes oder einer Verordnung mit der Verfassung zur Entscheidung gestellt werden.

e) Für die Funktion des Bundesverfassungsgerichtes dürfte es nun sehr aufschlußreich sein, daß weitaus die Mehrzahl der Gesetze, die ihm zur Normenkontrolle vorgelegt werden, für gültig erachtet wurden. Das Gericht übt eine gewisse Zurückhaltung und geht von einer Art Vermutung der Gültigkeit der Gesetze aus. Nur wenn das Gesetz evident gegen die Verfassung verstößt, wird es für nichtig erklärt. Das hat insbesondere Bedeutung bei der Prüfung an Hand des Gleichheitssatzes: Findet sich auch nur ein irgendwie gearteter Rechtfertigungsgrund für die Differenzierung, die der Gesetzgeber vorgenommen hat, so wird das Gesetz aufrechterhalten. Das Bundesverfassungsgericht versucht überdies, ein Gesetz selbst dann noch zu retten, wenn es in der Auslegung, die ihm vom vorlegenden Gericht gegeben worden ist, in der Tat verfassungswidrig sein würde, indem es dem Gesetz eine andere — verfassungskonforme — Auslegung gibt.

An dieser Stelle möchte ich einmal ein konkretes Beispiel aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes herausgreifen und an dem Beispiel eines kürzlich ergangenen Beschlusses demonstrieren, wie wichtig dieses Prüfungsrecht des Bundesverfassungsgerichtes ist. Der Fall hat vor allem deswegen grundsätzliche Bedeutung, weil der Maßstab, an dem das Gesetz gemessen wurde, nicht eine scharf umrissene, präzise formulierte Norm unseres Verfassungsgesetzes war, sondern ein Grundprinzip unserer Verfassungsordnung: die Rechtstaatlichkeit. Dieses Beispiel hat vor allem auch Bedeutung für das Problem der Auslegung der Verfassung und des Verhältnisses von Verfassungsrecht und Politik, das in Kapitel III erörtert wird.

Es handelt sich um den Beschluß vom 7. April 1964 (1 BvR 12/63), der aus Anlaß der Prü-

fung einer Bestimmung des Personenbeförderungsgesetzes die Anforderungen an die rechtsstaatliche Gestaltung der Gesetze präzisiert.

Nach dem Personenbeförderungsgesetz bedarf einer besonderen Genehmigung der zuständigen Verwaltungsbehörde, wer Personen entgeltlich oder geschäftsmäßig mit Kraftfahrzeugen befördern will. Dabei werden der Linienverkehr und der Gelegenheitsverkehr unterschieden und als Formen des Gelegenheitsverkehrs nur zugelassen der Verkehr mit Taxen, die Ausflugsfahrten und der Verkehr mit Mietomnibussen und Mietwagen. Der Verkehr mit Mietwagen wird dahin definiert, daß bei ihm der Mieter Zweck, Ziel und Ablauf der Fahrt bestimmt. Nun hatten sich sog. Mitfahrerzentralen gebildet, die Fahrgäste vermitteln, wenn jemand vorhat, mit seinem Personenkraftwagen nach einem bestimmten Ziel zu fahren und bereit ist, Fahrgäste gegen Erstattung eines anteilmäßigen Betrages der Betriebskosten mitzunehmen. § 1 Abs. 2 Nr. 1 des Personenbeförderungsgesetzes bestimmt dazu:

„Diesem Gesetz unterliegen nicht

1. Beförderungen mit Personenkraftwagen, wenn das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt und Fahrer und Mitfahrer weder durch öffentliche Vermittlung, noch durch Werbung zusammengeführt worden sind.“

Daraus ergibt sich also, daß die Beförderung gegen Beteiligung an den Betriebskosten dem Gesetz unterliegt und mithin genehmigungspflichtig ist, wenn Fahrer und Mitfahrer durch Mitfahrerzentralen zusammengebracht werden. Für einen solchen Verkehr sieht aber das Gesetz eine Genehmigung nicht vor; Mietwagenverkehr liegt per definitionem nicht vor, weil in diesen Fällen nicht ein Mieter des Wagens Ziel und Ablauf der Fahrt bestimmt. Faktisch läuft also die zitierte Bestimmung auf ein Verbot der Mitfahrerzentralen hinaus.

Nach § 60 des Gesetzes wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig Personen mit Kraftfahrzeugen ohne Genehmigung befördert. Täter dieser Straftat ist also der Fahrer; der Vermittler (Mitfahrerzentrale) macht sich nur als Gehilfe strafbar. Nun hatte der Geschäftsführer einer Mitfahrerzentrale nach dem Inkrafttreten des Personenbeförderungsgesetzes in mindestens 2000 Fällen Fahrgelegenheiten gegen Kostenbeteiligung an Kraftfahrer ver-

mittelt, die keine Genehmigung nach dem Gesetz hatten. Die Staatsanwaltschaft verfolgte nicht diese zweitausend Täter, sondern klagte den Geschäftsführer der Mitfahrerzentrale wegen Beihilfe an. Das Landgericht verurteilte ihn auch wegen fortgesetzter Beihilfe zur unerlaubten Personenbeförderung zu einer Geldstrafe. Der mit der Revision angerufene Strafsenat des Bundesgerichtshofs aber hielt die oben wiedergegebene Bestimmung des Gesetzes für verfassungswidrig und legte die Frage der Gültigkeit des Gesetzes dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung nach Art. 100 Abs. 1 GG vor.

Bei seiner Prüfung geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, daß das Grundrecht der Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG nur durch ein Gesetz eingeschränkt werden darf, das der verfassungsmäßigen Ordnung entspricht, das also mit den formellen und materiellen Vorschriften des Grundgesetzes im Einklang steht. Die bezüglich der „Mitfahrer“ im Personenbeförderungsgesetz getroffene Regelung verstößt aber, wie das Bundesverfassungsgericht überzeugend darlegt, gegen den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit als einem tragenden Grundprinzip unserer Verfassung. In Verbindung mit dem vom Grundgesetz gewährleisteten grundsätzlichen Freiheitsanspruch des Bürgers verlangt das Rechtsstaatsprinzip, daß der einzelne vor unnötigen Eingriffen der öffentlichen Gewalt bewahrt bleibt, daß aber die Voraussetzungen möglichst klar und für den Bürger erkennbar umschrieben werden müssen, wenn ein solcher Eingriff in Gestalt eines gesetzlichen Gebots oder Verbots unerlässlich ist. Dabei müssen dann die Mittel des Eingriffs zur Erreichung des gesetzgeberischen Zieles geeignet sein und dürfen den einzelnen nicht übermäßig belasten.

Unter all diesen Gesichtspunkten war die zur Prüfung gestellte Bestimmung des Personenbeförderungsgesetzes zu beanstanden. Zunächst darf ein Gesetzesinhalt nicht so offensichtlich widersprüchlich und unklar sein, daß auf der einen Seite die öffentlich vermittelten Mitnahmefahrten genehmigungspflichtig gemacht werden und auf der anderen Seite über Voraussetzungen, Verfahren und Form dieser Genehmigung nichts bestimmt wird. Sodann ist nicht zu erkennen, welche Gründe des öffentlichen Wohles das Verbot rechtfertigen sollen. Die Bundesregierung, die entgegen dem klaren Wortlaut des Gesetzes, der Literatur und der Rechtsprechung die Mitnahmefahrten für genehmigungsfähig hält, gab

vor, im Genehmigungsverfahren würden Fahrer und Fahrzeug überprüft; das brächte erhöhte Sicherheit des Straßenverkehrs und erhöhten Schutz des einzelnen Mitfahrers. Demgegenüber hatte sie noch in der Begründung zu dem Gesetzentwurf, der die einschlägige Bestimmung noch nicht enthielt, mit Recht betont, daß die Interessen des öffentlichen Verkehrs durch die hier in Rede stehenden Verkehrsvorgänge nicht wesentlich berührt würden. Und es ist ja wirklich nicht zu verstehen, warum von allen Mitnahmefahrten gegen Kostenbeteiligung nur die „öffentlich“ vermittelten verboten, alle anderen aber (privat vermittelter oder durch „Anhalten“ zustandegekommener Mitnahmeverkehr) unbeschränkt zulässig sein sollen. Das Bundesverfassungsgericht weist auch noch darauf hin, daß umgekehrt das Verbot zu größerer Gefährdung der bisher von den Mitfahrerzentralen vermittelten Fahrgäste führen könnte, weil die Mitfahrerzentralen im Rahmen ihrer gewerblichen Pflichten gehalten sind, darauf zu achten, daß die Beförderer im Besitz der Fahrerlaubnis sind und daß die verwendeten Fahrzeuge den Vorschriften der Straßenverkehrs-Zulassungsordnung entsprechen. Das Verbot der öffentlich vermittelten Mitnahmefahrten ist also ein objektiv ungeeignetes Mittel zur Erreichung des angeblichen gesetzgeberischen Zieles. Schließlich aber ist mit Händen zu greifen, daß das Verbot in Wahrheit erlassen worden ist, um die öffentlichen Verkehrsträger, insbesondere die Bundesbahn, zu schützen. Dann hätte aber der Gesetzgeber seine Gebote und Verbote unmittelbar an die Mitfahrerzentralen richten müssen — und dabei hätte er die Grenzen der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG achten müssen, also kaum diesen Beruf vollständig verbieten dürfen, sondern die Berufsausübung gewerbepolizeilich regeln müssen. Da dieser gerade Weg nicht gangbar war, wählte der Bundestag den Umweg, um die Mitfahrerzentralen faktisch lahmzulegen. In einem offensichtlichen Mißbrauch strafrechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten stellte er in dem strafrechtlichen Tatbestand das Täter-Gehilfen-Verhältnis geradezu auf den Kopf: das nach dem Verbotziel allenfalls als Beihilfe zu wertende Handeln des Kraftfahrers wird zur Haupttat, der eigentlich gemeinte Täter, der Vermittler, wird in die Rolle des Gehilfen gedrängt. In der Praxis wurden dann die Tausende von angeblichen Tätern nicht verfolgt, während die Inhaber der Mitfahrerzentralen wegen strafbarer Beihilfe zur Rechenschaft gezogen wurden! Eine solche, der

Sachlage zuwiderlaufende Gesetzesgestaltung, die die wahren Absichten des Gesetzgebers verschleiert, verstößt eindeutig gegen das Rechtsstaatsprinzip.

Ich möchte glauben, daß die Begründung, mit der das Bundesverfassungsgericht die zur Prüfung gestellte Norm des Personenbeförderungsgesetzes für nichtig erklärt hat, absolut überzeugend ist. So mag dieses Beispiel lehren, wie wichtig es ist, daß der Gesetzgeber vom Verfassungsgericht kontrolliert wird — nicht nur, um die Freiheit des Bürgers zu sichern, sondern auch, um ihn zu sorgsamer Arbeit anzuhalten. Zugleich mag dieser Fall aber auch zeigen, wie wenig das vom Bundespräsidenten unter Beifall der herrschenden Lehre in Anspruch genommene materielle Prüfungsrecht die Verkündung evident verfassungswidriger Gesetze verhindern kann. Da nur das Bundesverfassungsgericht nach unserer Verfassungsordnung mit Verbindlichkeit darüber entscheiden kann, ob ein Gesetz mit der Verfassung vereinbar ist oder nicht, sollte sich die Prüfung des Bundespräsidenten auf die formelle Seite der Einhaltung des Weges der Gesetzgebung beschränken. Doch kann ich diese These hier nicht weiter begründen. Zur politischen Seite dieses Problems möchte ich aber noch auf das erstaunliche Phänomen aufmerksam machen, daß das Belegschaftshandelsgesetz, bei dem es um subtilste und umstrittenste Fragen der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG ging, vom Bundespräsidenten nicht ausgefertigt und verkündet worden ist ^{2a)}, während eine so evident verfassungswidrige Norm wie § 1 Abs. 2 Nr. 1 des Personenbeförderungsgesetzes anstandslos diese Barriere passiert hat.

8. Weitere objektive Verfahren, die die Geltung oder die Qualität von Normen zum Gegenstand haben, sind das Verfahren, in dem festgestellt wird, ob ein Gesetz aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes als Bundesrecht oder als Landesrecht weiter gilt (Art. 126 GG), und das Verfahren, in dem auf Antrag eines Gerichtes klargestellt werden soll, ob eine allgemeine Regel des Völkerrechtes besteht, die nach Art. 25 GG zu einem Bestandteil des Bundesrechtes geworden ist (Art. 100 Abs. 2 GG).

9. Neben den Organstreitigkeiten, den Streitigkeiten aus dem föderalen Bereich und der Normenkontrolle haben wir schließlich als

^{2a)} Vgl. dazu Anders, Zum Prüfungsrecht des Bundespräsidenten, in: Die öffentliche Verwaltung, 1963, S. 653, der allerdings die herrschende Lehre vertritt.

weiteren zentralen Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit noch die *Verfassungsbeschwerde* zu erwähnen. Sie ist allerdings nicht im Grundgesetz selbst vorgesehen, sondern erst durch das Bundesverfassungsgerichtsgesetz (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. 3. 1951 § 90) eingeführt worden. An der Spitze unserer Verfassung findet sich das Bekenntnis zur Würde des Menschen und zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. Nach einer Periode, in der Freiheit, Würde und Leben des Menschen in unerhörter Weise mißachtet worden sind, werden im ersten Abschnitt unserer Verfassung die Grundrechte des einzelnen in ganz besonderer Weise gesichert. Damit ihre Achtung stets sichergestellt ist und Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz die Grundrechte einheitlich auslegen, ist die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht geschaffen worden. Jedermann kann das Bundesverfassungsgericht anrufen mit der Behauptung, daß er durch die öffentliche Gewalt — sei es durch die Verwaltung, sei es durch ein Gesetz, sei es durch das Urteil eines Gerichtes — in seinen Grundrechten verletzt sei ³⁾. Soweit ein Rechtsweg gegeben ist — wie etwa gegen einen Verwaltungsakt die Möglichkeit, das Verwaltungsgericht anzurufen —, muß jedoch zunächst dieser Rechtsweg erschöpft werden. Die Grundrechtswidrigkeit eines Gesetzes kann daher in der Regel mit der Verfassungsbeschwerde erst geltend gemacht werden, wenn ein Gericht seinem Urteil das Gesetz zugrunde gelegt hat, das der Beschwerdeführer als grundrechtsverletzend ansieht. Die Verfassungsbeschwerde ist dann unmittelbar gegen das Urteil gerichtet, mittelbar aber geht sie gegen das Gesetz, das eigentlich angefochten wird. Beschränkt auf

³⁾ Mit der Verfassungsbeschwerde kann also nicht jede Verfassungswidrigkeit gerügt werden, sondern nur die Verletzung eines *Grundrechtes* des Antragstellers, wozu außer den formellen Grundrechten des 1. Abschnittes des Grundgesetzes auch die materiellen Grundrechte gehören, die in den Artikeln 33, 38, 101, 103 und 104 GG verbürgt sind. Da das in Art. 2 Abs. 1 GG garantierte Grundrecht der Handlungsfreiheit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber immer verletzt ist, wenn ein die Handlungsfreiheit einschränkendes Gesetz irgendeine (auch organisatorische oder Zuständigkeits-) Vorschrift der Verfassung verletzt (Definition der „verfassungsmäßigen Ordnung“ in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts — BVerfGE. — Bd. 6 S. 32 ff), ist in diesem Umfang das Rügerecht erweitert worden.

den Grundrechtsbereich ergibt sich also hier auf Initiative einer Prozeßpartei doch noch die Möglichkeit, die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zur Kontrolle des Bundesverfassungsgerichtes zu stellen, wenn der Prozeßrichter das Gesetz nicht nach Art. 100 GG vorgelegt hat, weil er es für verfassungsmäßig hielt. Ausnahmsweise kann der einzelne jedoch auch sofort gegen ein Gesetz die Verfassungsbeschwerde einlegen, wenn er unmittelbar durch das Gesetz in seinen Rechten betroffen wird und es nicht der Zwischenschaltung eines Vollziehungsaktes bedarf. Ja, der einzelne kann sogar geltend machen, daß der Gesetzgeber eines seiner Grundrechte, vor allen Dingen das Grundrecht auf Gleichheit vor dem Gesetz, durch die Unterlassung eines Gesetzgebungsaktes verletzt habe. Die sehr schwierigen Probleme der Verfassungsbeschwerde wegen Unterlassung des Gesetzgebers möchte ich hier nicht weiter erörtern. Aber das Faktum, daß der einzelne in gewissen Grenzen vom Bundesverfassungsgericht ein Urteil erreichen kann, daß der Gesetzgeber durch ein Unterlassen sein Grundrecht verletzt hat, ist ein für die Struktur unserer Verfassung außerordentlich wichtiger Punkt. Das Bundesverfassungsgericht kann zwar nicht den Bundestag verurteilen, ein Gesetz zu erlassen, aber die Feststellung, daß der Gesetzgeber durch Unterlassen ein Grundrecht verletzt hat, hat doch praktisch zur Folge, daß der Gesetzgeber nunmehr die Konsequenzen zieht und die beanstandete Lücke ausfüllt.

Von der Verfassungsbeschwerde wird außerordentlich stark Gebrauch gemacht. Man kann wohl sagen, daß oft Mißbrauch damit getrieben wird. Es gehen monatlich etwa 100 Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht ein. Von den Tausenden dieser Verfassungsbeschwerden kommen nur ganz wenige überhaupt zur Erörterung vor einen der beiden Senate. Sicher 90 % scheitern bereits im Vorverfahren, in dem sie durch drei Richter geprüft und als unzulässig oder offenbar unbegründet verworfen werden bzw. nach der letzten Änderung des Gesetzes nicht zur Entscheidung angenommen werden. Von den Verfassungsbeschwerden, die dann vom Gericht selbst behandelt werden, haben nur relativ wenige Erfolg gehabt, etwa 1,5 %. Es muß aber hervorgehoben werden, daß auf Verfassungsbeschwerde hin grundlegend wichtige Entscheidungen getroffen worden sind (z. B. richterliches Gehör in gerichtlichen Verfahren, Kommunalwahlrecht, Friedensgerichte, Kassenarztzulassung, Grundrecht der Mei-

nungsfreiheit, Überbesetzung der Gerichte, § 90 a Strafgesetzbuch, zwangsweise Unterbringung in geschlossenen Anstalten, Gewerbesteuer, Straßenverkehrsordnung).

Es sind mannigfache Erwägungen darüber angestellt worden, wie man der Flut unnützer Verfassungsbeschwerden Einhalt gebieten könnte, die das Bundesverfassungsgericht hindert, die einer Sachentscheidung würdigen Verfahren schneller zu erledigen. Aber es ist bisher noch kein Heilmittel gefunden worden. Man wird die Verfassungsbeschwerde nicht abschaffen können, da sie zu einer wesentlichen rechtsstaatlichen Institution unserer Verfassungsordnung geworden ist. Rudolf Smend hat in seinem Festvortrag zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverfassungsgerichtes⁴⁾ darauf hingewiesen, daß gerade die Verfassungsbeschwerde dazu beigetragen hat, daß das Grundgesetz viel stärker im Volke verwurzelt und bekannt ist, als es etwa bei der Weimarer Reichsverfassung der Fall war.

10. Nur um das Bild zu vervollständigen, zähle ich nunmehr noch die übrigen Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichtes auf, die sich um die erwähnten zentralen Zuständigkeitsbereiche herumgruppieren:

a) Auf Anklage des Bundestages oder Bundesrates entscheidet das Bundesverfassungsgericht darüber, ob der Bundespräsident das Grundgesetz oder ein Bundesgesetz vorsätzlich verletzt hat — eine Bestimmung, die sicherlich niemals angewandt werden wird (Art. 61 GG). Eine Ministeranklage kennt das Grundgesetz nicht.

b) Das Bundesverfassungsgericht ist weiter zuständig, auf Anklage des Bundestages oder des Landtages darüber zu entscheiden, ob ein Bundes- oder Landesrichter innerhalb oder außerhalb des Amtes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes verstoßen hat (Art. 98 Abs. 2, 5 GG). Eine solche Richteranklage hat es bisher noch nicht gegeben, und es wird sie hoffentlich auch niemals geben.

c) Im Parteienstaat, der die politischen Parteien als wesentliche Faktoren des Verfassungslebens anerkennt, die bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, ist konsequenterweise auch ein Verfahren vor

⁴⁾ Abgedruckt in der in Anm. 1 erwähnten Schrift Das Bundesverfassungsgericht, S. 23 ff.

dem Bundesverfassungsgericht vorgesehen, durch das eine Partei von dieser Mitwirkung ausgeschlossen werden kann, wenn sie nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden (Art. 21 Abs. 2 GG). Bisher haben zwei derartige Verfahren stattgefunden und mit dem Verbot der SRP und KPD geendet.

d) Es entspricht dem Typ der wehrhaften Demokratie, wie ihn das Grundgesetz verwirklicht, daß die verfassungsmäßig verbürgten Freiheitsrechte nicht zum Kampfe gegen die verfassungsmäßige Ordnung mißbraucht werden dürfen. Art. 18 GG sieht darum vor, daß bestimmte Grundrechte wegen eines solchen Mißbrauchs verwirkt und daß die Verwirkung von Grundrechten und ihr Ausmaß durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen werden. Bisher ist keine Entscheidung dieser Art getroffen worden⁵⁾.

e) Bei der Wahlprüfung (Art. 41 Abs. 2 GG) und bei der Entscheidung über den Mandatsverlust eines Abgeordneten ist Objekt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle die ordnungsgemäße Zusammensetzung des zur Ge-

setzung berufenen Staatsorgans. Diese Wahlprüfung ist zunächst dem Bundestag selbst zugewiesen, der sie in einem justizförmigen Verfahren durch einen Wahlprüfungsausschuß vorbereiten läßt; gegen die Entscheidung des Bundestages ist eine Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht gegeben. Im Gegensatz zum Bundestag prüft dann das Bundesverfassungsgericht auch, ob das Wahlgesetz, auf Grund dessen die Wahl durchgeführt wurde, mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Im Rahmen einer solchen Beschwerde war nach der letzten Bundestagswahl geltend gemacht worden, die Bundestagswahl sei deshalb ungültig, weil die Wahlkreiseinteilung mit dem Grundsatz der Gleichheit des Wahlrechtes nicht mehr im Einklang stünde. Die Wahlkreiseinteilung beruhte immer noch auf der Bevölkerungsverteilung im Jahre 1949, so daß etwa das Land Schleswig-Holstein zu viele Wahlkreise hatte, die in anderen Ländern fehlten. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes hat die Bedenklichkeit der Wahlkreiseinteilung herausgehoben, ist aber gerade noch an der Ungültigkeitserklärung der Wahl vorbeigekommen⁶⁾. Der Bundesgesetzgeber ist inzwischen dem Hinweis des Gerichts gefolgt, daß die Wahlkreiseinteilung geändert werden müßte.

II. Das Bundesverfassungsgericht als Institution

1. Das Grundgesetz hat sich nicht mit der Art von Verfassungsgerichtsbarkeit begnügt, die im richterlichen Prüfungsrecht liegt, es hat ihren Bereich auch nicht auf Streitigkeiten im bundesstaatlichen Gefüge begrenzt, sondern es hat Vorsorge getroffen, daß verfassungsrechtliche Streitfragen aus einem ganz umfassenden Bereich zur richterlichen Entscheidung gebracht werden können. Diese umfassende Aufgabe konnte nicht einem anderen Gericht als zusätzliche Aufgabe zugewiesen werden. Das Verfassungsgericht ist auch nicht, wie es die Weimarer Reichsverfassung tat, an ein anderes Gericht angelehnt worden, sondern unsere Verfassung hat eine besondere, sehr umfangreiche Gerichtsbehörde geschaffen, die aus der Sphäre der normalen Gerichtsbarkeiten herausgehoben und unter die Verfassungsorgane eingereiht ist. § 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes bestimmt:

⁵⁾ Dazu mag die Handhabung unseres politischen Strafrechts beigetragen haben; vgl. Copic, Juristenzeitung 1963, S. 494.

„Das Bundesverfassungsgericht ist ein allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber selbständiger und unabhängiger Gerichtshof des Bundes“. Kraft seiner besonderen Funktion ist es also nicht nur ein Gericht, sondern zugleich ein unmittelbar in der Verfassung eingesetztes oberstes Staatsorgan, das von der Verfassung als notwendig erachtete Funktionen im Verfassungsleben zu erfüllen hat („Verfassungsorgan“). Nach seinem verfassungsrechtlichen Status steht das Bundesverfassungsgericht ebenbürtig neben dem Parlament und neben der Regierung. Indem es Recht spricht und in diesen Grenzen richterlicher Gewalt, übt es zugleich als eine Art *pouvoir neutre* eine verfassungsintegrierende Funktion aus. Diesem Status entspricht es, daß das Verfassungsgericht als selbständige Behörde und nicht, wie der Staatsgerichtshof der Weimarer Reichsverfassung, bei einem oberen Bundesgericht errichtet worden ist. Dem Verfassungsgericht kommt auch insofern

⁶⁾ BVerfGE. Bd. 16 S. 130.

Selbständigkeit zu, als es hinsichtlich seiner Behördeneigenschaft nicht der obersten Leitung eines Ministeriums untersteht und einen selbständigen Einzelplan im Haushaltsplan des Bundes hat ^{6a)}).

Besondere Verfassungsgerichtshöfe haben auch die Staaten Italien und Österreich. Aber die dortigen Verfassungsgerichtshöfe haben nicht jene umfassende Kompetenz des Bundesverfassungsgerichtes. Das Bundesverfassungsgericht ist eine in der ganzen Welt einzigartige Institution.

2. Das Grundgesetz kennt nur das Bundesverfassungsgericht. Das vom Ersten Bundestag erlassene Ausführungsgesetz über das Bundesverfassungsgericht, das also jederzeit mit einfacher Mehrheit geändert werden kann, hat dagegen die Konstruktion des Zwillingsgerichtes gebracht. Es sind zwei Senate gebildet worden, die ursprünglich 12, dann 10 Mitglieder hatten und heute aus 8 Richtern bestehen. Die Richter werden in einen bestimmten Senat gewählt und können sich gegenseitig nicht vertreten. Die Zuständigkeit der beiden Senate ist im Prinzip gesetzlich festgelegt. Sie war ursprünglich so falsch verteilt, daß die Hauptlast beim Ersten Senat lag, während der Zweite Senat verhältnismäßig wenig Sachen erhielt. Das ist dann später geändert worden; insbesondere hat das Gesetz auch die Möglichkeit eröffnet, daß das Gericht selbst durch einen Beschluß die Zuständigkeit zwischen dem Ersten und Zweiten Senat anders aufteilt, wenn dies infolge einer nicht nur vorübergehenden Überlastung eines Senates unabweislich geworden ist. Nach einem solchen Beschluß des Gerichtes hat sich jetzt die Belastung der beiden Senate gleichmäßig ausgependelt.

Während die ursprüngliche Zuständigkeitsregelung die Möglichkeit eröffnete, die Zuständigkeit der beiden Senate zu manipulieren, indem dieselbe Streitfrage je nach dem Gewand, in das sie gekleidet wurde (Organstreit, Normenkontrolle, Verfassungsbeschwerde), vor den einen oder den anderen Senat gebracht werden konnte ⁷⁾, ist diese Möglichkeit nunmehr ausgeschlossen. Einzel-

heiten der Zuständigkeitsverteilung tun hier nichts zur Sache.

3. Die Richter des Bundesverfassungsgerichts werden je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt. Je drei Richter in jedem Senat werden aus dem Kreis der Richter an den oberen Bundesgerichten genommen und gehören dem Gericht auf Lebenszeit, d. h. bis zur Erreichung der Altersgrenze an. Die übrigen Richter werden auf 8 Jahre gewählt; für sie gibt es keine Altersgrenze. Diese Wahl auf Zeit ist höchst bedenklich; es wäre besser, wenn alle Richter des Bundesverfassungsgerichts auf Lebenszeit bestellt würden, wobei ihnen der jederzeitige Rücktritt mit Anspruch auf Versorgung nach entsprechend langer Amtszeit eingeräumt sein müßte. Alle Richter müssen die Befähigung zum Richteramt haben. Sie sind hauptamtlich tätig; nur die Professoren dürfen ihre Professur als zweites Hauptamt beibehalten, wobei allerdings die Pflichten aus dem Richteramt vorgehen. Der Bundesrat wählt im Plenum mit Zweidrittelmehrheit, während der Bundestag einen Richterwahlausschuß von zwölf Mitgliedern bestellt, der seinerseits die Richter mit Zweidrittelmehrheit wählt.

Die Wahl der Richter durch die parlamentarischen Körperschaften ist sehr umstritten. Ich halte sie grundsätzlich für gerechtfertigt. Die Bestellung der Richter eines Verfassungsgerichtes läßt sich nun einmal nicht „entpolitisieren“. Es kommt nur darauf an, daß sie nicht zu stark in die Zone reiner Parteipolitik gerät und daß die Parteien sich bemühen, die für diese Aufgabe am besten qualifizierten Persönlichkeiten in das Gericht zu wählen. Autorität wird ein solches Gericht aber nur erwerben können, wenn über die Auswahl der Richter nicht nur die in Parlament und Regierung herrschenden Mehrheitsparteien bestimmen, sondern auch die Opposition beteiligt wird. Darum ist die qualifizierte Mehrheit bei der Wahl unbedingt erforderlich. Als im Jahre 1956 die Regierungspartei versuchte, die qualifizierte Mehrheit zu beseitigen, ist dieser Anschlag auf die Integrität des Bundesverfassungsgerichts nicht zuletzt an der einhelligen Ablehnung durch die öffentliche Meinung gescheitert, wie sie vor allem in der Presse aller Schattierungen sichtbar wurde.

Die bisherigen Richterwahlen haben gezeigt, daß ein Gericht zustande kommt, das keineswegs parteipolitisch zerklüftet ist. Natürlich bringen die Verfassungsrichter als geformte Persönlichkeiten ihre rechtlichen und politi-

^{6a)} Vgl dazu: Der Status des Bundesverfassungsgerichts. Material-Gutachten, Denkschriften und Stellungnahmen mit einer Einleitung von Gerhard Leibholz, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge Bd. 6 (1957), S. 109 ff.

⁷⁾ Vgl. den Streit um EVG.- und Deutschlandvertrag: BVerfGE. Bd. 1 S. 396; Bd. 2 S. 79; Bd. 2 S. 143.

schen Vorstellungen mit in das Amt, die durch ihre soziale Herkunft, ihren Bildungsgang, ihre Weltanschauung usw. beeinflusst sind. Jeder Jurist hat eine Affinität zu bestimmten Argumenten, die durch seine persönlichen Wertvorstellungen erzeugt wird; darum erscheint es mir durchaus legitim, bei der Auswahl der Verfassungsrichter auch nach den Leitbildern ihrer persönlichen Wertvorstellungen zu fragen. Dabei darf nicht verkannt werden, daß die Richter ihre hohe Aufgabe nicht in individueller Vereinzelnung, sondern in der Zusammenfassung zu einem Rechtsprechungskörper erfüllen. Wie einerseits die Qualität eines Gerichtes durch die Persönlichkeiten der ihm angehörenden Richter bestimmt wird, so hat andererseits die Institution des Gerichtes, in die sie eingefügt sind, prägende Kraft für die Persönlichkeit der Richter. Man kann auch sagen, daß das Amt den Richter macht, und schon manchemal hat es sich in der Welt gezeigt, daß gezielte „politische“ Richter-Ernennungen nicht den „gewünschten“ Erfolg hatten. Jeder wahre Richter bemüht sich nach Kräften, von seinen subjektiven Meinungen und Strebungen fortzukommen und in der Auseinandersetzung mit allen nur denkbaren Argumenten, die ihm vor allem auch aus der Beratung mit seinen Mit-Richtern zu kommen, einen objektiven Standpunkt zu gewinnen. Die Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts dürfte beweisen, daß die Bundesverfassungsrichter sich nach Kräften bemühen, den Grad objektiver Rechtsfindung zu erreichen, den zu erreichen einem fehlsamen Menschen immer möglich ist. Bei aller Kritik, der manche Entscheidun-

gen ausgesetzt waren, hat doch wohl kein Kritiker, der Anspruch auf Gehör verdiente, zu behaupten gewagt, daß die Entscheidungen auf subjektiv-politischer Voreingenommenheit der Richter und nicht auf wohlwogeneren — wenn vielleicht auch bestreitbaren — rechtlichen Argumenten beruhten. Ich bedauere es außerordentlich, daß die deutsche Tradition in der Auslegung des Beratungsgeheimnisses dazu führt, daß die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts anonym als Entscheidungen des Gerichts ergehen und nicht persönlich von den Richtern verantwortet werden, die dafür eingetreten sind, während die anderen ihre abweichende Meinung in einem Sondervotum öffentlich bekanntgeben dürfen, wie es angelsächsischer Praxis entspricht. Ich meine, daß die Möglichkeit der Bekanntgabe abweichender Meinungen das Gewissen der Richter sowohl schärft wie entlastet und daß die Offenlegung der Gegenargumente die verfassungsrechtliche Diskussion beleben und die weitere Entwicklung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung heilsam beeinflussen könnte. Und ich vermag nicht einzusehen, daß darunter die Autorität des Spruches leiden würde und daß das deutsche Volk für eine solche Praxis nicht reif sei. Auch bei der gegenwärtigen Praxis wird kein Mensch annehmen, daß in schwierigen und höchstumstrittenen verfassungsrechtlichen Fragen einstimmige Entscheidungen gefällt werden. Beim Bayerischen und Bremischen Landesverfassungsgericht zeigen sich übrigens Ansätze zu einer Bekanntgabe der Sondervoten, die sonst nur zu den Akten gegeben werden können und im Panzerschrank verborgen bleiben ^{7a)}.

III. Die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit im Gesamtgefüge der Verfassung

Die Problematik der Verfassungsgerichtsbarkeit liegt darin, daß die Ausübung der in der Verfassung begründeten Zuständigkeiten und die Einhaltung der von der Verfassung gezogenen inhaltlichen Schranken durch die am Verfassungsleben beteiligten *politischen* Faktoren der Kontrolle unabhängiger Richter unterworfen werden. In gerichtsförmiger Weise soll der Verfassung Bestand und Gewähr verschafft werden. Dies setzt voraus, daß die Verfassung Grundlage richterlicher Erkenntnis sein kann, daß sie als die normative Grundordnung des Staates anerkannt ist. Durch richterliche Reprobierung verfassungswidrigen Verhaltens und richterliche Vernichtung verfassungswidriger Staatsakte soll die

volle Rechtsverbindlichkeit der Verfassung garantiert werden. Verfassungsgerichtsbarkeit widerstreitet also dem Dezisionismus, der die Entscheidungen der politischen Staatsorgane als solche für Recht hält. Sie wird auch von denen für entbehrlich erachtet, die die Achtung der Verfassung im Staate durch die *politischen* Garantien hinreichend gesichert finden.

Ein deutscher Ministerpräsident, der sich zu anderen Zeiten durchaus in der Lage fand, das Bundesverfassungsgericht im Streit mit dem Bund zu bemühen oder einen Spruch des

^{7a)} Vgl. zu diesem Problem die Bonner Dissertation (1964) von Wolfgang Heyde, Das Minderheitsvotum des überstimmten Richters.

Gerichts mit Lob zu bedenken, hat einmal unsere gesamte Verfassungsgerichtsbarkeit verdammt und die Funktion des Bundesverfassungsgerichtes mit folgenden Worten charakterisiert: „Ein als Gericht bezeichnetes Gremium treibt Politik.“⁸⁾ Ich könnte weiter einen ganzen Stoß von Invektiven von hohen Regierungsstellen oder Parteipolitikern gegen das Bundesverfassungsgericht anführen. Charakteristisch ist, daß die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes als Ausdruck des wahren Rechtes gefeiert oder als Unrecht gebrandmarkt werden je nach dem, ob die Entscheidung in das Konzept der eigenen Politik paßt oder nicht.

In der grundsätzlichen Diskussion über die Verfassungsgerichtsbarkeit wird auch heute noch das berühmte Verfahren des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich in Sachen Preußen ./ Reich nach Absetzung der preußischen Staatsregierung durch die Reichsregierung v. Papen herangezogen. Auch damals 1932 schieden sich die Geister an der Stellungnahme zu diesem Urteil. Carl Schmitt tadelte es als Vollendung und Krönung des von ihm perhorreszierten bürgerlichen Verfassungsgedankens; der „folgerichtig zu Ende gedachte bürgerliche Konstitutionalismus“ des 19. Jahrhunderts habe „seinen Gipfelpunkt eben dort“ gefunden, „wo der Nullpunkt des Willens zur politischen Führung lag“⁹⁾. Nun, wohin uns der von Carl Schmitt so sehr gefeierte Wille zur politischen Führung, der auf die Normen des Verfassungsrechtes keine Rücksicht nimmt, gebracht hat, haben wir alle schauernd erlebt. Heinrich Triepel aber, einer der Altmeister der deutschen Staatsrechtslehre — ein Mann durchaus konservativer Prägung —, bekannte sich trotz scharfer Kritik an dem Urteil damals ausdrücklich zum „Rechtsstaat“ und wies darauf hin, daß die Länder völlig schutzlos wären, wenn man die gerichtliche Kontrolle der Diktatur des Reichspräsidenten — also fürwahr ein hochpolitischer Bereich — streiche¹⁰⁾.

⁸⁾ Franz Meyers, damals Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, in seinem Vortrag „Über Politik und Staatsgerichtsbarkeit“ (Politische Bildung, Heft 29, München 1952), einem der schärfsten grundsätzlichen Angriffe gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit (vgl. bes. S. 293 ff.). In einem frappanten Gegensatz dazu steht seine Würdigung des Fernseh-Urteils in dem Mainzer Referat von 1961: Die föderalistische Struktur der Bundesrepublik Deutschland, in: Föderalistische Ordnung, hrsg. von Adolf Süsterhenn, Koblenz 1961, S. 43 ff. (vgl. bes. S. 60 ff.).

⁹⁾ Staatsgefüge und Zusammenbruch des zweiten Reiches, 1934, S. 49.

¹⁰⁾ Deutsche Juristenzeitung 1932 Sp. 1501.

Ein Verfassungsgericht „treibt“ nicht „Politik“, sondern es entscheidet *Rechtsstreitigkeiten*, die im politischen Bereich des Verfassungslebens entstanden sind. „Politik treiben“ bedeutet, das Gemeinschaftsleben des Volkes schöpferisch gestalten. Das ist die legitime Aufgabe der Legislative und Exekutive. Das Verfassungsgericht hingegen prüft immer nur einen Akt der öffentlichen Gewalt oder das Verhalten eines Staatsorgans am Maßstab der Verfassung als der normativen Grundordnung des Staates. Es sichert nur die politischen Grundentscheidungen, die das Volk in seiner Verfassung ein für alle Mal getroffen hat, dagegen, daß sie von der jeweils herrschenden Mehrheit verletzt werden. Niemals kommt es ihm zu, eine politische Willensentscheidung zu treffen, in Freiheit zu gestalten, neues Verfassungsrecht zu schaffen. Immer bleibt es gebunden, dem Verfassungsrecht unterworfen, das ihm von außen gesetzt ist. Selbst da, wo es unmittelbar in den Bestand eines Staatsaktes eingreift, kann dies doch immer nur die Aufhebung sein, die die Folge aus der Erkenntnis zieht, daß dem Akt nach dem geltenden Recht keine Bestandskraft zukommt. Die Feststellung der Nichtigkeit eines Gesetzes wegen Verstoßes gegen Verfassungsrecht ist etwas ganz anderes als die vom Parlament vollzogene Aufhebung eines Gesetzes aus politischem Willen, etwa weil es sich als unzweckmäßig erwiesen hat. Das Gericht hat nur die negative, abwehrende Funktion der Kontrolle darüber, ob sich die übrigen Verfassungsorgane in den ihnen vom Verfassungsrecht gezogenen Schranken gehalten haben. Bleiben sie innerhalb dieser Schranken, so entziehen sich die politischen Wertungen der handelnden Staatsorgane jeder Beurteilung durch das Gericht.

Diese Schranke hat das Bundesverfassungsgericht stets peinlichst eingehalten. Es hat zum Beispiel weit mehr Gesetze aufrechterhalten als für ungültig erklärt. Es geht geradezu von einer Vermutung für die Gültigkeit der Gesetze und das verfassungsmäßige Handeln der Staatsorgane aus. In der Entscheidung über das Saar-Abkommen etwa hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt: „Es muß grundsätzlich davon ausgegangen werden, daß die politischen Organe der Bundesrepublik Deutschland, die am Zustandekommen eines völkerrechtlichen Vertrages beteiligt waren, nicht grundgesetzwidrige Bindungen haben eingehen wollen, daß sie vielmehr die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz geprüft haben und auch weiter auf eine grundgesetzmäßige

Auslegung und Anwendung des Vertrages achten werden. So lange und so weit die Auslegung offen ist, muß deshalb unter verschiedenen in Betracht kommenden Auslegungsmöglichkeiten derjenigen der Vorzug gegeben werden, bei der der Vertrag vor dem Grundgesetz bestehen kann.“¹¹⁾ Und in anderen Entscheidungen ist als Grundsatz aufgestellt, es sei davon auszugehen, daß die Staatsorgane rechtmäßig handeln¹²⁾.

Der Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung von Gesetzen hat in manchen Fällen zur Aufrechterhaltung eines Gesetzes geführt, in denen man zweifeln konnte, ob nicht mindestens eine Teilnichtigkeitsklärung eher am Platze gewesen wäre.

Von der Befugnis, eine einstweilige Anordnung zu erlassen, macht das Gericht nur mit größter Zurückhaltung Gebrauch, weil „der Erlaß einer einstweiligen Anordnung im Verfassungsrechtsstreit einen Eingriff des Gerichts in die Regierungsfunktionen (Legislative und Exekutive) bedeutet, bevor die mit dem Antrag zur Hauptsache anhängig gemachte Rechtsfrage entschieden ist“¹³⁾.

Verfassungsgerichtsbarkeit beruht auf der Einsicht, daß der politische Bereich nicht dem Recht entgegengesetzt oder entzogen ist, daß er vielmehr rechtlich geordnet sein kann und damit der richterlichen Kontrolle zugänglich wird. Natürlich gibt es auch im Verfassungsstaat politische Machtkämpfe, aber sie sind in den Rahmen einer verfassungsrechtlichen Ordnung gebannt. Es ist sicher richtig, daß politische Auseinandersetzungen Machtkämpfe sind und keine Rechtsstreitigkeiten und daß ihre Entscheidung nicht einem Gericht übertragen werden kann. Aber das geschieht auch nicht in der Verfassungsgerichtsbarkeit. Das Gericht ist nur aufgerufen, den rechtlichen Rahmen abzustecken, innerhalb dessen die politischen Machtfaktoren um die „richtige“ Gestaltung ringen sollen und dürfen. Denn für eine normative Betrachtungsweise steht fest: Ein Staatsorgan, das die durch die Verfassung gezogenen Schranken überschreitet, verletzt das Recht und nimmt seinen Maßnahmen die Verbindlichkeit. Ist dem aber so, so ist nicht einzusehen, warum es nicht eine Rechtsentscheidung sein soll, wenn ein Gericht dies feststellt. Mit Recht sagt der Schwei-

zer Staatsrechtslehrer Werner Kägi: „Sage mir Deine Einstellung zur Verfassungsgerichtsbarkeit, und ich sage Dir, was für einen Verfassungsbegriff Du hast“¹⁴⁾. Deshalb, weil Verfassungsrecht politisches Recht ist, weil es, um die Smendsche Formel zu gebrauchen¹⁵⁾, den Bereich ordnet, in dem der Staat sich und sein Wesen bestimmt und durchsetzt, hört es nicht auf, Recht zu sein. Seine Eigenart besteht darin, daß es mit weitgefaßten Generalklauseln und auslegungsbedürftigen Wertbegriffen ausgestattet ist. Streitigkeiten über politisches Recht bleiben aber Rechtsstreitigkeiten. Ein Urteil über eine politische Rechtsstreitigkeit bleibt eine Rechtsentscheidung, auch wenn es Folgen im politischen Raum hat.

Die grundsätzlichen Gegner der Verfassungsgerichtsbarkeit müssen davon ausgehen, daß jedes *politische* Verfassungsorgan in seiner Maßnahme zugleich die diese Maßnahme beherrschende *verfassungsrechtliche* Norm maßgebend auslegt, durch seine *politische Entscheidung* gleichzeitig unwiderleglich und für alle übrigen Staatsorgane und die Bürger bindend die *Verfassungsmäßigkeit* seiner Handlung selbst bezeugt. Sicher eine geschlossene und imponierende Staatskonzeption, es fragt sich nur, ob ein Volk seine Gemeinschaftsordnung so gestalten will. Das Grundgesetz jedenfalls beruht auf einer anderen Konzeption: Das politische Gemeinschaftsleben unseres Volkes soll sich nicht nach dem *Willen* der jeweiligen Parlamentsmehrheit und der von ihr abhängigen Regierung, sondern nach den *Normen* der Verfassung richten. Nicht das ist die Verfassung, was die politischen Staatsorgane in ihren Aktionen als zweckmäßig wollen, sondern was das Grundgesetz als unverrückbare Grundordnung, als Norm der Normen fixiert hat, was also auch mit den Methoden richterlicher Rechtsfindung erkannt werden kann. Es ist letzten Endes eine irrationale Frage des Vertrauens oder Mißtrauens in die politischen Staatsorgane, besonders in den Gesetzgeber, ob die *politischen* Garantien der Verfassungsmäßigkeit, insbesondere die Selbstverantwortung des Parlaments, für ausreichend angesehen oder ob und in welchem Ausmaße *gerichtliche* Garantien in eine Verfassung eingebaut werden.

¹¹⁾ BVerfGE. Bd. 4 S. 168.

¹²⁾ z. B. BVerfGE. Bd. 1 S. 149.

¹³⁾ BVerfGE. Bd. 3 S. 52.

¹⁴⁾ Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Zürich 1945, S. 147.

¹⁵⁾ Rudolf Smend, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, 1923, wiederabgedruckt in: Staatsrechtliche Abhandlungen, 1955, S. 68 ff. (S. 79).

Die Übertragung der Entscheidung verfassungsrechtlicher Streitfragen auf unabhängige Richter entspringt einem Mißtrauen gegenüber den politischen Staatsorganen, insbesondere gegenüber der Parlamentsmehrheit; Antragsrechte werden darum insbesondere auch parlamentarischen Minderheiten eingeräumt. Sie setzt andererseits ein besonderes Vertrauen in die Objektivität der Richter als der machtlosen Repräsentanten des Rechtes voraus. Das Bedürfnis nach einer umfassenden Verfassungsgerichtsbarkeit hatte der Deutsche Juristentag schon im Jahre 1926 bejaht¹⁶⁾. Im Parlamentarischen Rat gab es keine Zweifel: die umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit wurde einmütig und aus freier Entscheidung, ohne die geringste Einflußnahme der Besatzungsmächte beschlossen¹⁷⁾. Damit sind die Väter des Grundgesetzes nicht etwa einer Schockreaktion gegenüber der Willkürherrschaft der nationalsozialistischen Diktatur erlegen, sondern sie folgten einem Zuge der Zeit¹⁸⁾.

Das Ausmaß der Verfassungsgerichtsbarkeit beeinflußt die Struktur einer Verfassungsordnung; durch ein Verfassungsgericht mit der umfassenden Kompetenz des Bundesverfassungsgerichtes wird ein neuer Integrationsfaktor in die politische Ordnung eingefügt. Darum ist es wesentlich, daß das Verfassungsgericht immer nur auf Antrag tätig werden kann. Es bedarf des Anstoßes von außen; durch den Antrag wird die verfassungsrechtliche Streitigkeit präzisiert, über die allein ent-

schieden werden kann. Das Wort von dem Bundesverfassungsgericht als dem „Hüter der Verfassung“ ist also nur cum grano salis zu verstehen. Der wahre Hüter der Verfassung muß auch von sich aus eingreifen können, wenn er die Verfassung in Gefahr sieht. Verfassungsgerichte aber können immer nur auf Antrag die Verfassungsrechtslage klären; sie wirken nur kontrollierend und hemmend, nicht führend und richtungweisend im Staatsleben. Sie urteilen nur über die rechtliche Zulässigkeit einer Maßnahme, nicht über die politische Zweckmäßigkeit; sie tragen darum auch keine politische Verantwortung für die Durchführung der von ihnen als verfassungsmäßig einwandfrei erklärten Maßnahmen¹⁹⁾.

Richtig verstanden und in bezug gesetzt zu der schwierigen Aufgabe, Verfassungsrecht zu interpretieren, stehen die manchmal gegeneinander ausgespielten Äußerungen des Präsidenten des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich, Simons, und des ersten Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Höpker-Aschoff, nicht im Widerspruch zueinander. Simons hatte gemeint: „Wenn immer wieder dem Staatsgerichtshof empfohlen wird, bei der Entscheidung verfassungsmäßiger Streitigkeiten die politischen Folgen zu bedenken, so legt man die Axt an die Wurzel seiner Autorität.“²⁰⁾ Höpker-Aschoff sagte bei der feierlichen Eröffnung des Bundesverfassungsgerichts: „Das Bundesverfassungsgericht muß sich bei seinen Entscheidungen der politischen

¹⁶⁾ Verhandlungen des vierunddreißigsten Deutschen Juristentags zu Köln 1926, Zweiter Band (Stenographischer Bericht), Berlin 1927, S. 193 ff. (Referate von Anschütz und Mende), S. 288 (Beschluß).

¹⁷⁾ Die Entstehungsgeschichte der Artikel 93 und 94 GG ist im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge Bd. 1, 1951, S. 669 ff. verzeichnet. Vgl. weiter den Schriftlichen Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (Drucksachen des Parl. Rates Nr. 850, 854) S. 44 ff. (Bericht des Abg. Dr. Zinn).

¹⁸⁾ Vgl. dazu: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart. Internationales Kolloquium im Max-Planck-Institut für ausländ.-öfftl. Recht und Völkerrecht, Heidelberg 1961 (Beiträge zum ausländ.-öfftl. Recht und Völkerrecht, Bd. 36, Köln 1962) mit 17 Länderberichten, Vergleichenden Sachberichten und dem Protokoll der Diskussion.

¹⁹⁾ Vgl. dazu die Erklärung, die der Präsident des Bundesverfassungsgerichtes bei der Verkündung des Urteils im KPD-Prozeß am 17. 8. 1956 abgegeben hat (KPD-Prozeß, Dokumentarwerk, Bd. 3, Karlsruhe 1956, S. 583), in der es u. a. heißt: „Das Verfassungsgericht kann ein Verfahren nicht von sich aus einleiten. Es bedarf dazu immer des Begehrens eines Antragstellers. Den Antrag, eine Partei zu verbieten, kann die Bundesregierung stellen. Es steht in ihrem politischen Ermessen und unter ihrer ausschließlichen politischen Verantwortung, ob sie den Antrag stellen will und soll. Ist der Antrag gestellt, dann ist das Gericht verpflichtet, darüber zu entscheiden. Das Gericht hat seine Entscheidung nach rein rechtlichen Gesichtspunkten zu treffen; daher sind ihm politische Zweckmäßigkeitserwägungen versagt.“

²⁰⁾ Im Geleitwort zu Bd. IV der Entscheidungssammlung von Lammers und Simons, Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich, Berlin 1932, S. VII.

Folgen seiner Entscheidungen bewußt bleiben.“²¹⁾ Simons wollte nichts anderes ausdrücken als die Selbstverständlichkeit, die auch für Höpker-Aschoff und das Bundesverfassungsgericht nie streitig war, daß nämlich das Gericht nicht nach politischen Zweckmäßigkeitserwägungen urteilen dürfe. Und Höpker-Aschoff wollte nur auf jene eigentümliche Wechselwirkung zwischen Verfassungsrecht und politischer Wirklichkeit hinweisen, die bei der Anwendung des Verfassungsrechts nicht unberücksichtigt bleiben darf. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht in einer Denkschrift ausgeführt: „Ein Verfassungsgericht darf der politischen Lebensordnung, auf die sich die Verfassungsnorm bezieht und in die seine Entscheidung regulierend eingreifen soll, nicht unbeteiligt gegenüberstehen. Es wäre eine Illusion und ein unzulässiger formalistischer Positivismus, zu meinen, daß es im Bereich des Verfassungsrechts möglich wäre, eine Norm wie den Gleichheitssatz oder eine institutionelle Garantie wie die der Selbstverwaltung oder ein Verfassungsprinzip wie das des Föderalismus aus sich heraus auszulegen, ohne daß man gleichzeitig versuchte, diese Verfassungssätze, institutionelle Garantien, politischen Rechtsprinzipien zu der politischen Wirklichkeit in sinnvolle Beziehung zu setzen.“²²⁾ Wenn sich das Bundesverfassungsgericht in diesem Sinne bemüht, die Verfassung zur Wirklichkeit des politischen Lebens zu machen, so erfüllt es seine Pflicht als Diener und Hüter der Verfassung und wirft sich nicht zu deren Herrn auf. Es stellt fest, was Rechtens ist, trifft aber nicht politische Willensentscheidungen im Hinblick auf „wünschenswerte“ oder „unerträgliche“ politische Folgen seiner Urteile.

Die Klärung des rechtlichen Rahmens für die politischen Streitigkeiten zwischen Verfassungsfaktoren oder zwischen Gliedern eines Bundesstaates sowie die Kassation einwand-

²¹⁾ Abgedruckt in der Anm. 1 erwähnten Schrift: Das Bundesverfassungsgericht, S. 1 ff. (S. 3/4).

²²⁾ Vgl. Jahrbuch des öfftl. Rechts, Neue Folge Bd. 6 (1957) S. 200. In dem dort S. 109 ff. mit einer Einleitung von Gerhard Leibholz veröffentlichten Material zum Status des Bundesverfassungsgerichts wird die Problematik der richterlichen Entscheidung politischer Rechtsstreitigkeiten an verschiedenen Stellen grundsätzlich erörtert.

frei verfassungswidriger Gesetze begründet nicht eine Suprematie des Verfassungsgerichtes im Staat. Zwar kommt dem Verfassungsgericht die maßgebende Auslegung der Verfassung zu; und Verfassungsrecht ist politisches Recht, das in seiner zum Teil weitmaschigen Formulierung der Interpretation besonders viel Raum läßt. Immer aber muß das Verfassungsgericht sich darauf beschränken, bestehendes Recht anzuwenden; es mag es entfalten, nicht aber kann es neues Verfassungsrecht schaffen. Insbesondere muß das Verfassungsgericht den Raum freier Entscheidung des Parlaments und der Regierung achten, der diesen politischen Staatsorganen der Natur der Sache nach zukommt und ihnen auch durch das Verfassungsrecht eingeräumt wird. Das Verfassungsgericht darf nicht seine Auffassungen über politische Zweckmäßigkeit oder Gerechtigkeit an die Stelle derer der verantwortlichen politischen Staatsorgane setzen. Diese Selbstbeschränkung ist besonders da zu üben, wo auch der Gesetzgeber in der Gestaltung der Rechtsnormen durch den Gleichheitssatz gebunden ist und das Verfassungsgericht berufen ist, die Einhaltung dieser Grenze zu kontrollieren. Die Grenze der Verfassungsgerichtsbarkeit liegt da, wo es an Rechtsnormen fehlt, die einer richterlichen Entscheidung zugrunde gelegt werden können (justiziabel sind). Die Frage aber, ob und inwieweit das staatliche Handeln verfassungsrechtlich gebunden ist, ist eine Rechtsfrage, auch dann, wenn die Grenzen durch auslegungsbedürftige Wertbegriffe gezogen sind, wie Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat, Freiheit, Gleichheit usw. Indem das Grundgesetz das Bundesverfassungsgericht zur Kontrolle und Auslegung der Verfassung berufen hat, hat es die Ausfüllung dieser Wertbegriffe unter Berücksichtigung der in unserem Volke herrschenden politischen Vorstellungen in die Hand von Richtern gelegt, die zwar den Ermessensbereich der politischen Organe achten sollen, denen aber insoweit die maßgebende Entscheidung zugewiesen ist. Dem Bundesverfassungsgericht steht dabei nicht die Möglichkeit zu Gebote, die dem Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten eröffnet ist: dieser kann sich unangenehme Angelegenheiten vom Halse halten, indem er erklärt, es handle sich um eine „political question“, zu deren Entscheidung er nicht zuständig sei.

Die immer wieder hervorgeholte, gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit gerichtete Formel von Carl Schmitt, daß die Politik juridifiziert und die Justiz politisiert werde und daß dabei die Politik nichts zu gewinnen und die Justiz alles zu verlieren habe²³⁾, dürfte denn doch all zu billig sein, als daß sie das überaus komplexe Problem der gerichtlichen Garantie der Verfassung umgreifen könnte, das ich versucht habe, in seinen wesentlichen Zügen darzulegen. Dabei konnte ich in dem gesetzten Rahmen nicht alle Aspekte dieses Problems berühren.

Sicher ist für das Wohl eines Volkes die Ordnung, die vor aller Formung durch eine Verfassung besteht und die hinter ihr lebendig wirkt, wichtiger als die Institution eines Verfassungsgerichtes. Und wir haben etwa in England das Beispiel eines Staates, in dem kraft dieser Ordnung ohne geschriebene Verfassung und ohne Verfassungsgerichtsbarkeit das Zusammenwirken der Verfassungsorgane und die Rechte des einzelnen vielleicht besser gesichert sind als in manchen Staaten mit starren geschriebenen Verfassungen und Gerichten zu ihrem Schutz. Aber uns geht nun einmal die politische Tradition und der common sense des britischen Volkes ab, und wir müssen mit unseren politischen Gegebenheiten rechnen. In diesem Rahmen erscheint es mir als Gewinn der ausgebildeten Verfassungsgerichtsbarkeit, daß das Sicherheitsgefühl des Bürgers, nach Recht und Gesetz behandelt zu werden, gestärkt wird. Weiter kann das Volk auf die Bewahrung der Grundordnung besser vertrauen, wenn sie dem Spruch unabhängiger, objektiv urteilender, dem politischen Tagesgeschehen entrückter Richter anvertraut ist, als wenn sie dem subjektiven Machtspruch des politisch Stärkeren anheimgegeben wird. Verfassungsgerichte können keine Revolution verhindern, und bei echten Staatskrisen sind ihrem Wirken sicher Grenzen gezogen. Aber

vielleicht können sie dazu beitragen, Staatskrisen zu verhüten. Jener schleichende, über die wahren Vorgänge täuschende, pseudo-legale Übergang von der parlamentarischen Demokratie zur Nazi-Diktatur, den wir 1933 erlebt haben, dürfte sich heute kaum wiederholen können.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit eröffnet dem Widerstandsrecht des Bürgers einen legalen Kanal. Sie wirkt weiter als Katalysator der politischen Atmosphäre, indem sie die Parteien eines Verfassungsrechtsstreites zwingt, in der kühlen Luft des gerichtlichen Verfahrens ihren Standpunkt zu präzisieren und rechtlich zu argumentieren. So können sich unter Umständen auch verhärtete Fronten auflockern, und es könnte über diesen Umweg auch eine Verständigung im politischen Bereich angebahnt werden. Das bloße Vorhandensein des Verfassungsgerichtes hat schließlich einen unübersehbaren Erziehungseffekt für den ganzen Bereich des Staatsapparates.

Von der Wirkungsweise einer so umfassenden Verfassungsgerichtsbarkeit im Gesamtgefüge der Verfassung aus betrachtet, mag es berechtigt sein, vom Bundesverfassungsgericht als einem Machtfaktor zu sprechen²⁴⁾; was aber die subjektive Seite angeht, so darf ich wohl als ehemaliger Richter des Bundesverfassungsgerichts erklären, daß die Bundesverfassungsrichter keine machthungrigen Politiker sind, die darauf aus wären, die politischen Entscheidungen der Regierung oder des Parlaments aufzuheben oder zu ändern, um selbst über das Schicksal des deutschen Volkes zu bestimmen. Sie fühlen sich als Diener des Rechts und tragen schwer an der Verantwortung, die sie zwingt, unter Umständen auch in Schicksalsfragen der Nation ihre Antwort darauf zu geben, welches der Weg ist, den die Verfassung vorschreibt. Diese Antwort kann nicht immer den Beifall aller Beteiligten finden. Aber man sollte nicht gleich eine rechtlich wohlbegründete Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, die mit der eigenen Rechtsauffassung nicht übereinstimmt, als „politisch“ brandmarken.

²³⁾ Carl Schmitt unter Bezugnahme auf Guizot in: Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung (Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben, Bd. 1, 1929, S. 176 ff., wiederabgedruckt in Verfassungsrechtliche Aufsätze, 1958, S. 97 ff.), und in: Der Hüter der Verfassung, Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge Bd. 16, 1929, S. 161 ff., bes. S. 173, 185 (erweitert als Buch erschienen 1931).

²⁴⁾ Vgl. dazu Otto Bachof, Grundgesetz und Richtermacht, Tübingen 1959.

Ich möchte wünschen, daß diese Ausführungen zur Verbreitung der Überzeugung beitragen, daß die Justiz auch im politischen Raum des Verfassungslebens ihren legitimen Platz hat und daß auch eine Institution wie das Bundesverfassungsgericht zum Wohle von

Volk und Staat zu wirken vermag, „independent of parties, independent of power, independent of popularity“, um einen berühmten Toast auf den Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten aus dem Jahre 1801 zu zitieren.

Zur Geschichte der deutschen Gemeinde-Selbstverwaltung

I. Die Vorformen der Selbstverwaltung

Die älteste Form des Gemeinwesens bestand wohl in den Dörfern, die aus den altgermanischen Hundertschaften entstanden waren. Es war die Gemeinfreiheit. Zu ihrem Bild gehörte eine volksverbundene Führerschaft des Adels. Montesquieu, der auf seine deutschen Vorfahren stolz war, schrieb in der Einführung zum „Geist der Gesetze“¹⁾: „Wenn man das bewunderungswürdige Werk des Tacitus über die Sitten der Germanen lesen wollte, so würde man sehen, daß die Engländer von ihnen die Idee ihrer politischen Regierung entlehnt haben. Dieses schöne System ist in den Wäldern gefunden worden.“ Am Anfang stehen fürstliche Territorien. Von ihren partikulären Kräften ging in Deutschland die neue Staatsführung aus. Dabei stoßen sie auf das zähe Eigenleben der kleinen und kleinsten Lebenskreise. In dem Neben- und Gegeneinander dieser Einzelemente des territorialen Lebens liegen die Vorformen der

eigentlichen deutschen Selbstverwaltung. Im nordischen Raum entwickelten sich als eigenständige Vorform städtischen Lebens die „Wike“; sie waren Stützpunkte der genossenschaftlich organisierten Wanderhändler (Schleswig, Lübeck, Wisby, Reval, Dorpat). So entstand wohl die Selbstverwaltung nach dem Vorbild des deutschrechtlichen Genossenschaftsprinzips (der Kaufmannskorporationen, der Zunft, der Deichverbände, der Wasser- und Waldgenossenschaften), nach dem die Glieder eines gemeinsamen Lebensbereiches sich zur Wahrnehmung ihrer eigenen Angelegenheiten in vielfältigen Verbänden vereinigen. Eine genossenschaftliche Einigung der Bürgerschaft war jedenfalls der stärkste Ausdruck für die Entstehung der politischen Gemeinde. Wir werden sehen, daß sich die Selbstverwaltung nach dieser Vorgeschichte in Stadt und Land recht unterschiedlich entwickelte.

II. Die Entstehung der deutschen Selbstverwaltung

Die mittelalterliche Stadt erwuchs auf dem Grund und Boden des geistlichen oder weltlichen Stadtherrn. In seiner Hand allein lag die obrigkeitliche Gewalt. Das änderte sich in den Anfängen der Städtebildung durch einige bemerkenswerte Faktoren:

1. Die Rolle der bürgerlichen Freiheit

Es waren letzten Endes agrarwirtschaftliche Gesetze, die die Bewohner des flachen Landes in ständig zunehmende Abhängigkeit von den Grundherren brachten. Die erste Phase der Landflucht setzte ein. Wer vom Dorf un- frei durch das Holstentor von Lübeck kam, gewann dort wie in Köln und Magdeburg die bürgerliche Freiheit. So ist der Gedanke „Stadtluft macht frei“ eine der wesentlichen Grundlagen für die wachsende Bedeutung der

städtischen Gemeinwesen geworden. Eine Förderung dieser Wandervorgänge²⁾ liegt darin, daß die frühmittelalterliche Stadt in erster Linie eine Burg, ein mit Mauer und Graben befestigter Ort war, der den Bewohnern der umliegenden offenen Landorte als Zuflucht diente³⁾. Die Stadt setzte also einen

²⁾ Karl Bücher, Entstehung der Volkswirtschaft, Bd. 1, S. 117.

³⁾ Daß die Stadt aus der Burg hervorgegangen sein soll, das will uns Heutigen, uns Städtern nur schwer in den Kopf. Eher empfinden wir die Begriffe von Burg und Stadt und die Bilder von Burg und Stadt, wie sie in Königstein und anderwärts gleichsam urtypisch sich darbieten, als feindlichen Gegensatz. Die Burg als Symbol der Herrschaft, die Stadt als Bezirk der Freiheit. Die Burg als Ort und Zeichen der Feudalität, die Stadt als Bereich der Zivilität oder auch der Urbanität, so Dolf Sternberger, Bürger kommt von Burg, Frankf. Allg. v. 7. 9. 1963.

¹⁾ L'Esprit des Lois, Montesquieus Hauptwerk, 1748.

Schutzverband voraus, der die weiteren Umkreise zu einer Art militärischer Gemeinschaft zusammenfügte. Alle diesem Verbands angehörenden Orte hatten die Verpflichtung, die Befestigungswerke der Stadt durch gemeinsame Arbeits- und Gespannleistungen zu unterhalten und im Kriegsfall mit bewaffneter Hand zu verteidigen. Sie hatten dafür das Recht, sich mit allen Bewohnern und mit Vieh und Fahrzeugen hinter den Mauern zu bergen. Das war das Bürgerrecht; wer es genoß, war ein Bürger.

2. Die Stärke der alten Wohlstandsgesellschaft

Für jene Stadtwirtschaft war das Vorhandensein eines Marktes charakteristisch. Darin spiegelt sich für uns die mittelalterliche Wirtschaft der Städte und ihre Wirtschaftspolitik wider. Hier sehen wir über die Jahrhunderte hinweg eine lokal gebundene Differenzierung zwischen Landwirtschaft und Gewerbe, die durch einen Markt zu einer wirtschaftlichen Einheit zusammengefügt sind: das Land, die Produktionsstätte der Nahrungsmittel und Rohstoffe, die Stadt als Produktionsstätte für die Weiterverarbeitung.

Im Gegensatz zum flachen Lande kam die städtische Bürgerschaft schnell zu Wohlstand (Folge des Marktrechtes der Städte für Handel und Gewerbe). So vollzog sich schon frühzeitig die Teilung volkswirtschaftlicher Arbeit zwischen Stadt und Land. Der Wohlstand ermöglichte es den Bürgern, der organisierten Bürgerschaft, eben der so in Entstehung befindlichen Selbstverwaltung, den Grundherren die Obrigkeitsrechte allmählich in langwierigen Verhandlungen oder zähen Kämpfen zu entwenden. Am Ende stand die städtische Kompetenz in einer Art Allzuständigkeit (Marktrecht, Zoll, Steuern, Münze, Justiz). Im städtischen Staat sehen wir also die umfassende Selbstverwaltung der Städte, die bis zur Gerichtsbarkeit über Leben und Tod in einem Maße gilt, daß sie sich als „Staaten im Staate“ beinahe aus dem Verbands des Territorialstaates herauslösen.

3. Genossenschaftliche Stadtregierungen

Es gab die selbstgewählte Stadtobrigkeit. Die städtische Selbstregierung, als typisches Organ meistens der „Rat“, war eine republikanische Selbstregierung. Dabei lag das Schwergewicht der altdeutschen Städtefreiheit nicht so sehr in der Teilhaberschaft an den reichs- und landstädtischen Rechten (wie etwa in Frankreich und England), sondern in der Selbstständigkeit der einzelnen Städte. Die Städte,

vor allem die Reichsstädte (Nürnberg, Augsburg, Lübeck wie Bern, Zürich, Gent, Brügge, Antwerpen, Amsterdam), übten in ihrem Gebiet die meisten staatlichen Hoheitsrechte aus. Für die Entwicklung der modernen Selbstverwaltung war dagegen die städtische Autonomie innerhalb der fürstlichen Territorien wichtiger. Auch ohne eigentliche Staatsfreiheit oder Reichsfreiheit gab es dadurch starke, bedeutungsvolle Kräfte in Danzig, Rostock, Stralsund, Magdeburg, Braunschweig, Osnabrück und in Erfurt. Natürlich war der so herrschende „kräftigste Stadtpatriotismus“ (Schmoller) häufig genug zugleich der engherzigste Kommunalegoismus (Kirchturmhorizont). Dem entsprach weitgehend die „nach innen“ gerichtete Stadtregierung: Der herrschende Rat wurde vielfach durch eine patrizische Oberschicht, durch einen Stadtadel der „Geschlechter“ der Kaufleute besetzt. Die dagegen ankämpfende breite Mittelschicht der Handwerker konnte nach und nach mit Hilfe ihrer eigenen genossenschaftlichen Organisation, ihrer Zünfte⁴⁾, einen gewissen Anteil am Stadtr Regiment erlangen. Eigentliche Demokratie war das noch nicht.

War es dem so in Zünften zusammengeschlossenen Handwerkerstand beispielsweise in Köln (1260), später in Ulm, Worms und in Freiburg i. Br. möglich, in den Rat „einzudringen“, um Einfluß auf die städtische Verwaltung zu gewinnen, so erweiterte sich diese Bewegung ganz allgemein im 14. Jahrhundert, das von dem Ringen um die Stadtherrschaft erfüllt ist. Hierbei kam es den Zünften als Organisation militärisch geschulter Bataillone zustatten, daß sie die Verteidigung der Stadt mit zu übernehmen hatten. Dem Patriziat konnten Zugeständnisse abgerungen werden. Die Geschichtsforschung unterscheidet *Konsumentenstädte* (insbesondere durch den Sitz von Großkonsumenten, Bischofssitze), *Produzenten- und Gewerbestädte* (so frühzeitig Solingen, Ulm, Augsburg, Bochum und Essen) und *Händlerstädte*, z. B. Fernhandel der Hanse mit ihren ersten drei Reichsstädten Lübeck, Goslar und Dortmund, bis zur Ausdehnung der Stadtwirtschaft auf spekulative Unternehmungen im Ausland (z. B. Frankfurt a. M.).

In gewerbereichen Mittelstädten, in denen ein fernhändlerisches Patriziat kaum vorhanden war, kamen die Zünfte indes allein an die Herrschaft. In Trier haben z. B. erst die Zünfte die Ratsverfassung durchgeführt. In Münster

⁴⁾ Wilhelm Stieda, Entstehung des deutschen Zunftwesens, in: Jahrb. für NatOk Bd. 27 S. 55.

erlangten sie das Recht, die Beschlüsse des Rates zu genehmigen⁵⁾). In Frankfurt a. M. zerfällt die Bürgerschaft bis zum Ende des 14. Jahrhunderts in zwei gleich starke Gruppen: die „Gemeinde“ und die Zünfte einerseits und die organisierten Handwerker andererseits. An der Spitze der „Gemeinde“ standen die Geschlechter (Patrizier). Sie hatten dort vermutlich allein das Stadtrecht mit den königlichen Beamten geführt, den Zünften aber schon früh ein Drittel der Ratsstellen eingeräumt⁶⁾.

Waren die Zünfte so einmal ins Stadtrecht eingedrungen, hatten sie dort naturgemäß die beste Sicherung ihrer Existenz. Hier erhielten sie das wohl nachhaltig gesicherte Recht, ihr Gewerbe in Stadt und Umland auszuüben. Die Zünfte waren Träger der Gewerbepolizei, ihre geselligen Vereinigungen übernahmen auch wirtschaftliche Aufgaben (von Below). Sie bildeten auch die einzige gewerberechtliche Instanz (Schmoller). Stadtmagistrat und Zünfte bildeten die neue Einheitsorganisation zum äußeren Schutz der Bürgerschaft (Keutgen). Die Zünfte waren auch Garanten der fiskalischen Leistungen an die Stadt (Stieda). Immerhin dürfen die Zustände nicht idealisiert beschrieben werden: Die Mitgliedschaft wurde nicht nur durch Lehrzeit und Aufnahme, sondern auch durch Erbschaft und Einkauf erworben. Es gab innerhalb der Zünfte auch ökonomische und soziale Gegensätze (Max Weber). Häufig waren die Zünfte nur ein Wahlverband für die Besetzung der Gemeindeämter.

Ansätze jener Entwicklung lassen sich schon im Altertum nachweisen. Aber nicht mehr Grundbesitzer wie in der Antike, sondern Kaufleute und Handwerker waren die führenden Schichten der mittelalterlichen Städte. Hier stieg zum erstenmal in der Geschichte der wirtschaftende, handarbeitende Mensch zur politischen Führung auf. Gerade in Nord-europa, wo der Adel auf seinen Standesprivilegien und bei seinen Lebensformen verharrte, erwuchs im Städter das Bewußtsein seiner Eigenart, ein bürgerliches Standesgefühl, das Bürgertum⁷⁾. Es gibt Theorien,

5) Ricarda Huch, Im alten Reich, Lebensbilder deutscher Städte, 1960, Abschn. 19.

6) Karl Bücher, Die soziale Gliederung einer mittelalterlichen Stadt, in: Entstehung der Volkswirtschaft, S. 393 ff.

7) Edith Ennen, Neuere Arbeiten zur Geschichte des nordwesteuropäischen Städtewesens im Mittelalter, in: Vierteljahreszeitschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 1949, Bd. 2.

die aus der Überwindung des ständischen Wesens die großen bürgerlichen Revolutionen ableiten.

4. Die kulturgeschichtliche Bedeutung jener Selbstverwaltung

Im alten Deutschen Reich gab es auf der Höhe des Mittelalters etwa 3 000 Orte, denen das Stadtrecht in jenem Sinne verliehen war. Dieser Städtereichtum, bei eigener Stadtverwaltung über das ganze Reich hingelagert, bedeutete ein bewundernswertes System örtlicher Dezentralisation. Das etwa war die Epoche, da der Bürger noch Civis, nicht Bourgeois war, da es ein selbständiges städtisches Leben gab mit eigenem Geist, eigener Natur, eigener Kultur, da der Bürger noch Gewächs und aktiver Träger einer politischen Stadtgesamtheit war, einer Polis, einer Burg, einer Gemeinde. Das war die Zeit, auf die man uns Rathausleute verwies, als wir 1945 nach dem Zusammenbruch vor unseren baulich wie wirtschaftlich zerstörten Städten standen: Nun müßten wir wie jene alten Dombaumeister arbeiten, die angesichts der in jenen Zeiten jahrhundertelangen Baudauer wußten, daß sie selber niemals die Vollendung ihrer eigenen Schöpfung erleben würden, die aber dennoch ihre Bauten auf dem Papier in den Himmel türmten. Zu dieser Zeit wurden die Rathäuser gebaut, deren Größe und Schönheit wir heute noch bewundern. Die Stadt war Gehäuse, und die höchste und geheimnisvolle Kunst der Architektur war es wohl schon damals, in ihr den Menschen zu halten.

So wuchs und entfaltete sich in diesen freien Städten die Gemeindedemokratie, mit der die Deutschen seit eh und je so sehr viel besser zustande gekommen sind als mit der politischen Demokratie.

Soziologisch sehen wir in der Geschichte der Städte vorwiegend den Widerstreit zwischen dem selbstbewußten Bürgertum und den Machtbestrebungen der Fürsten, den Gegensatz zwischen Rat und Zünften, die Durchsetzung neuer Glaubenswerte gegenüber der alten Kirche. So gelang es den Städten noch bis ins Ende des 17. Jahrhunderts hinein, ihre bevorzugte Sonderstellung in die neue, nivellierende Zeit hinüberzuretten. Gewalttätigkeit und Machtkämpfe waren schon damals keine Privilegien der Herrscher, sie waren das Gesetz jener Welt. Allerdings war es wohl so, wie es Ricarda Huch⁸⁾ schildert: Sie waren,

8) Im alten Reich, Lebensbilder deutscher Städte, zu Ziff. 177.

wenn auch immer kampfbereit, wenn es um ihr Recht und ihre Freiheit ging, doch nicht maßlos und nicht übermütig. Von jeher mischten sie etwas bedachtsame Vernünftigkeit in ihren Heroismus und ihre Wildheit. Die Verfassungskämpfe verliefen wohl nicht so blutig wie auf der staatlichen Ebene, die Regierenden waren nicht so herrisch, das Volk besann sich nach verübter Gewalttätigkeit eher wieder auf die gemeinsamen Interessen. Diese bestanden in der Liebe zum Gemeinwesen wie auch in der Freude an einem behaglichen, durch gutes Essen und starken Trunk gewürzten Dasein.

Es war, zusammengefaßt, so glauben wir, kein Garten Eden. Schließlich lebte der Mensch der mittelalterlichen Städte mit ihren dauernden Seuchengefährdungen in den gefährlichen Zonen des Daseins.

5. Die Rückständigkeit des flachen Landes

Die „Landflächen“ Deutschlands nahmen an dieser Entwicklung nicht teil. Das ostdeutsche Land war wie alles Kolonialgebiet volks- und kulturärmer als „das große Preußen“. Um so leichter konnte sich die Herrschaft des Landadels in seiner schroffen und einseitigen Form, die das Kennzeichen des sozialen Aufbaues bis in den Anfang unseres Jahrhunderts in Ostelbien geblieben ist, entfalten. Während der west- und süddeutsche Adel an der alten, für die Bauern nicht sehr drückenden Wirtschaftsform der Grundherrschaft festhielt, ging die Ritterschaft der ostdeutschen Länder seit dem 16. Jahrhundert zur Gutsherrschaft über, die die Bauern in stärkste Abhängigkeit brachte und den Gutsherrn die Gerichts- und Polizeigewalt über die „erbuntertänigen“ Bauern ausüben ließ. Der Gutsherr war Obrigkeit. Der Landadel hatte seine bäuerlichen Hin-

tersassen. Die Vorbilder der östlichen Nachbarländer Polen, Böhmen und Ungarn spielten bei dieser „aristokratischen Selbstverwaltung“ eine große Rolle. Die Kommunalgeschichte verzeichnet hiervon nur wenig Ausnahmen. Nur in den bäuerlichen Freistaaten der Nordseeküste, in den Marschen Holsteins und in den Alpentälern der Schweiz erlangten bäuerliche Landschaften schon frühzeitig eine politische Autonomie.

6. Das Eigenleben der Städte und das flache Land

Die in den Städten endgültig erkämpfte Ratsverfassung gewinnt auch für die innerstaatliche Entwicklung eine ungemaine Bedeutung. Sie bringt die genossenschaftlich autonome Selbstverwaltung zum Siege, im Gegensatz zu dem sich auf dem Lande ausbreitenden Prinzip der Herrschaft einzelner. Auf dem Lande wurden die alten genossenschaftlichen Verbände in Gericht und Wirtschaft (Marktgenossenschaft) durch herrschaftliche Macht zurückgedrängt. Je kleiner der Herrschaftsbezirk war, um so drückender wurde der ins kleinliche gehende Zwang. Darin mag der tiefere Grund liegen, daß gerade in den zersplittertesten Teilen Deutschlands später der Bauernkrieg seine heftigsten Formen annahm. Gewiß hat sich als Ausnahme auch in Deutschland auf dem Lande bäuerliche Freiheit längere Zeit gehalten; in Dithmarschen fiel sie erst im sechzehnten Jahrhundert den Herren zum Opfer. Aber im ganzen war es so, daß jeder Bauer seinen Herrn oder gar mehrere hatte.

Der Kulturvorsprung der Städte vor dem flachen Lande war zu groß, als daß er im eigentlichen Mittelalter hätte ausgeglichen werden können.

III. Die mittelalterliche Gemeindedemokratie im Spiegel des Haushalts

Wer das Stadtr Regiment führte, war naturgemäß nicht nur eine Frage der Repräsentation, sondern der gesamten sozialen, wirtschaftlichen und finanziellen Herrschaft. Wenn

die Kaufleute, die Patrizier an der Macht waren, sah die Besteuerung anders aus, als wenn die Zünfte regierten. Die Steuerreform war (schon damals) eine Machtfrage⁹⁾.

⁹⁾ Wilh. Stieda, Städtische Finanzen im Mittelalter, Jahrb. f. NatÖk u. Stat., 3. Folge, Bd. 17 (1925); Adolf Erler, Bürgerrecht und Steuerpflicht im mittelalterlichen Städtewesen, mit besonderer Untersuchung des Steuereides, Frankfurter wissenschaftl. Beiträge, Rechts- u. staatswissensch. Reihe II, Frankfurt 1939; Karl Bücher, Zwei mittelalterliche Steuerordnungen, Der öffentl. Haushalt der Stadt

Frankfurt a. M. im Mittelalter, Beiträge zur Wirtschaftsgeschichte, Leipzig 1922; L. Schönberg, Die Technik des Finanzhaushalts der deutschen Städte im Mittelalter, 1910 (Sonderheft der Münchner volkswirtschaftlichen Studien); B. Kuske, Das Schuldenwesen der deutschen Städte im Mittelalter, Tübingen 1904 (Erg.Heft der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Jahrg. 1904).

1. Zur Ausgabenseite

In der Ausgabenwirtschaft bestand in der mittelalterlichen Stadt nicht überall die Universalität der Zuständigkeit. So wurden gewisse Hauptposten für Krankenhäuser, Schulen, Straßen und Brücken, Wasserversorgung den unmittelbar Interessierten zur Last gelegt oder durch Errichtung von Stiftungen selbständig gemacht. Unbestrittene „Rathaussachen“ waren etwa der Bau der Stadtmauern (bewundernswerte Leistungen in Köln, Rothenburg, Nürnberg und Reval), die Polizei, das allgemeine Gesundheitswesen und die Verzinsung der Schulden.

2. Die städtischen Umlagen an den Landesherrn

Die Steuern, die die Städte an den Stadtherrn (bei den Reichsstädten der König, sonst an den geistlichen oder weltlichen Fürsten) zu entrichten hatten, wurden als Pauschalsummen festgelegt. Mit der Art der Aufbringung beginnt die finanzielle Autonomie der Städte. Um diese Abführungspflichten (einschl. Zwangsanleihen) aufzubringen und um die unmittelbaren eigenen Bedürfnisse für militärische Sicherung, Verwaltung, Wohlfahrtspflege, Schulen, Verkehr zu erfüllen, entwickelte sich zwangsläufig ein städtisches Steuersystem, das

- auf Verbrauchsabgaben beruhte (Aufschlag auf die Tuchfabrikation, Akzisen auf Lebensmitteln¹⁰⁾,
- auf direkten Steuern wie Einkommensteuern,
- auf der Vermögensteuer¹¹⁾.

3. Die Grundlagen der direkten Kommunalsteuern

Die direkte Besteuerung mutet modern an. Bei diesen Abgaben gab es nämlich schon den Grundsatz der Steuergleichheit nach Maßgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, der

¹⁰⁾ Der Anteil am Gesamtaufkommen war bedeutend: in Frankfurt a. M. z. B. 1404 62 %, Basel um 1500 90 % aller Einnahmen.

¹¹⁾ Diese Abgabe war nach Mayer i. Handb. der Finanzwissensch. 2. Aufl. Bd. 1 S. 268 verhältnismäßig hoch. Sie betrug:

1546 in Hamburg	0,5	%	des Vermögens
1388 in Braunschweig	2,1	%	„
1378 in Lübeck	0,5	%	„
1431 in Hildesheim	0,78	%	„
1506 in Leipzig	1,0	%	„
1437 in Mainz	1,0	%	„
1370 in Nürnberg	3,3	%	„
1275 in Frankfurt	1,4	%	„
1377 in Wien	2,6	%	„

Steuerkraft, der Bürger. Ich möchte sagen, daß hier der Ausgangspunkt für die „Äquivalenztheorie“ der Kommunalbesteuerung liegt, wonach die gemeindlichen Abgaben ganz allgemein von denen getragen werden sollen, denen die öffentlichen Leistungen zugute kommen. Die Kommunalsteuern hatten in jenen Zeiten eben schon einen gebühren- oder beitragsähnlichen Charakter.

Zu den ertragreichsten direkten Steuern gehörte die auf den Häusern ruhende Grundsteuer. Sie wurde meistens durch Kapitalisierung des Mietertrags errechnet¹²⁾. Das waren eben Objekte, die sich dem örtlichen Zugriff nicht leicht entziehen konnten. Wissen wir doch aus zahlreichen Einzeluntersuchungen, daß einer übermäßig angespannten Einkommensteuer ganz einfach die „Steuerflucht“ folgte. Der zu hoch besteuerte Unternehmer ging in die Nachbarstadt, in der die „Hebesätze“ geringer waren.

Wo der Landesherr die Gemeinden mit der Armenfürsorge betraut hatte und sie anderseits gleichzeitig ermächtigte, hierfür die von der Landplage des Bettelns befreiten Gemeindebürger zu besteuern, wurde meistens ein Zuschlag zur Grund- und Gebäudesteuer erhoben.

4. Sonderart der direkten Gemeindebesteuerung in den Landgemeinden

Auf dem flachen Lande ließ sich innerhalb eines kleineren Bezirks durch eine allgemeine Hufenbesteuerung (schon mit Bonitierung) eine wohl annähernd gleichmäßige Besteuerung herbeiführen.

5. Indirekte Steuern im Stadthaushalt

Hier ist in erster Linie das Ungeld, nämlich die Getränkesteuer, als einträgliche Finanzquelle der mittelalterlichen Städte zu nennen. Torzölle (in romanischen Ländern: octrois) lagen vor allem auf Getränken und Nahrungsmitteln.

6. Im außerordentlichen Haushalt

Die mittelalterlichen Kommunalschulden sind zum größten Teil Rentenschulden. Die Schul-

¹²⁾ Über den der Kapitalisierung zugrunde liegenden Zinsfuß für langfristige Schulden gibt es ziemlich genaue Überlieferungen:

Im 13. Jahrhundert etwa	10 %
Im 14. u. 15. Jahrhundert etwa	6,6 %
Im 16. Jahrhundert	5—6 %

denpolitik war gut¹³⁾: Man amortisierte ständig die Schulden und suchte höher verzinsliche durch weniger hoch zu verzinsende zu ersetzen. In der glücklichen Ausbildung des öffentlichen Kreditwesens lag eine wesentliche Stärke der mittelalterlichen Städte. Das Vertrauen war so groß, daß die städtischen Rentenkassen zu förmlichen Sparbanken und Versorgungsanstalten wurden.

7. Zur kommunalen Finanzverwaltung

Das Finanzwesen in den deutschen Städten des Mittelalters stand auf einer verhältnismäßig bedeutenden Höhe. Durch seine Kämmererverwaltung und durch die dabei verwendete Buchführung (für Lübeck schon aus dem 13. Jahrhundert bezeugt) war es vor-

bildlich für die Entstehung der Finanzverwaltung in den Territorien. Bei der direkten Besteuerung gab es weitgehend ein Steueranlagensystem, das sich in seinen Grundzügen noch in unseren heutigen Abgabenordnungen und Techniken (Buchprüfungsdienst!) widerspiegelt. Der auch (weniger) verbreitete Grundsatz der Selbstveranlagung (Selbsteinschätzung) und der „Steuereid“ der Bürger wurden in den meisten Städten im 17. Jahrhundert abgeschafft. In Bremen hat er sich bis 1876 gehalten.

Das oberste Organ der städtischen Finanzverwaltung (Ausschreibung der Steuern, Steuerhöhe, Haushaltsveranschlagung der Ausgaben, Rechnungslegung) war überall der Rat.

IV. Der Rückgang unter dem Absolutismus

Im Preußen Friedrich Wilhelms I. gingen die Anfänge einer wieder aufkommenden Selbstverwaltung schnell verloren. „Wir befinden uns nicht mehr im Gemeinwesen, wo freie Menschenkräfte sich durch eigenen Trieb naturgemäß entfalten. Alles ging von der höchsten Gewalt aus, die einseitige Gebote vorschrieb. Es hatte alles den Beigeschmack des Gewaltsamen und Drückenden.“¹⁴⁾

Mit den harten Reformen Friedrich Wilhelms¹⁵⁾ begann der Aufstieg Preußens. Der „Soldatenkönig“ zwang den Adel in den Militärdienst, was dann zur Monopolisierung des Sozialprestiges führte. Demgegenüber sank das bürgerliche Selbstbewußtsein.

In seiner Zeit wie unter der Regierung Friedrichs II. ergab sich ein „beschwerliches Übergreifen des Soldatenstandes“ (Ranke) auf die Gemeinden. In den Städten traten die nicht mehr gewählten, sondern die eingesetzten Magistrate vor den staatlichen Steuer-räten¹⁶⁾ zurück. Die Bürgermeister und die leitenden Stadtbeamten „rekrutierten“ sich aus verabschiedeten Unteroffizieren (Ranke). Unter Friedrich II. wurde 1748 durch spezielles Dekret festgelegt, daß die Städte „zur Ver-

hinderung einer selbständigen Entwicklung“ von den Ortskommissaren, eben den Steuer-räten, abhingen; diese hätten für „ehrliche und brave Bürgermeister“ zu sorgen. Für die Gemeinden sollte Redlichkeit vor der Initiative den Vorrang haben: „Dorthin gehöre der zuverlässige und ordentliche Mann, der betriebsame dagegen in die Industrie.“¹⁷⁾ In hochpolitischen Erziehungsbriefen aus jener Zeit (Kabinetttorders) finden wir immer wieder die gleiche Frage, ob nicht die Verwaltung einer Armee die beste Schule für die Verwaltung des Staates oder der Kommunen sei. Auch dort müsse für Geld und Brot gesorgt werden, für Recht, Strafe und Lohn, für Ruhe, Gehorsam und Ordnung.

Dazu sagt Ranke bei der Beschreibung der Zeit Friedrich Wilhelms I.¹⁸⁾: „In den Städten übte der Stellerrat eine Autorität aus, vor

¹³⁾ nach Kuske a.a.O.

¹⁴⁾ Ranke, 6. Buch der Preuß. Geschichte, Innere Verwaltung.

¹⁵⁾ und mit seiner im Hochabsolutismus und gegenüber seiner feudalen Hofhaltung unerhörten Forderung, daß die Ausgaben des Staates nach den Einnahmen zu richten seien und nicht umgekehrt.

¹⁶⁾ Der Stellerrat hatte, bezogen auf das Gemeindesteueraufkommen, die Entscheidung über die städtischen Ausgaben und die Aufsicht über die gesamte Verwaltung, das Bestätigungsrecht für Beamte und Magistratsmitglieder sowie das Recht der Haushaltsfeststellung. Zusammengefaßt und wiederholt war alles in dem einen Satz des Preuß. Allgemeinen Landrechts von 1794: „Übrigens genießen Stadtgemeinden in Ansehung ihres Kämmervermögens die Rechte der Minderjährigen.“

Der Stellerrat war die staatliche Verwaltungsbürokratie im gemeindlichen Bereich. Danach folgender Aufbau: Stellerrat, Kriegs- u. Domänenkammer, Generaldirektorium, der König.

¹⁷⁾ Ranke, Preuß. Geschichte, 12. Buch, 4. Kap. über Friedrichs Administration und Armee.

¹⁸⁾ Preuß. Geschichte, 6. Buch, 2. Kap.

der die Magistrate in den Schatten traten; sie wurden oft nicht mehr gewählt, sondern gesetzt. Die Landräte, die zugleich Deputierte der Landschaft waren, wurden auf eine dieser unbequemen Weise von der Kammer abhängig.“ Im Zusammenhang hiermit sagt Ranke an gleicher Stelle: „An den unbedingten Wert, den man dem Soldatenstande beimaß, knüpfte

sich, so sehr man es zu vermeiden suchte, ein beschwerliches Übergreifen desselben in andere Sphären des Lebens.“

Der Absolutismus schränkte die Selbstverwaltung der Städte erheblich ein. Im Polizeistaat sehen wir die Städte zu von oben her regierten staatlichen Verwaltungsbezirken ohne jegliche Selbständigkeit werden.

V. Die preußischen Reformen

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts bildete die Wiederherstellung der städtischen Selbstverwaltung eines der Hauptstücke der preußischen Reformen. Die Entwicklung und Festigung der Selbstverwaltung jener Zeit ging von der preußischen Städteordnung von 1808 aus. Es war die Zeit der Erneuerung des zusammengebrochenen Preußentums. Diese Städteordnung war das Werk Steins, der dadurch nach einem viel zitierten Worte Dahlmanns¹⁹⁾ „in tieferem Sinne als König Heinrich, der bloß Festungen bauen konnte, der Städtebauer von Deutschland geworden ist.“

Die letzten Motive Steins hingen wohl aufs engste mit dem allgemeinen Streben nach politischer, sozialer und menschlicher Freiheit zusammen, das den Grundzug der abendländischen Geschichte seit der Aufklärung bedeutet. Und so mag der Kern seiner Staatsauffassung moralisch dahin erklärt werden, daß der Staat die Menschen zum Gemeinsinn und zur gemeinnützigen Tätigkeit erziehen solle. Hierin ist das echte, von ihm selber beispielhaft vorgelebte Ethos seiner Selbstverwaltungsidee begründet. Für den Bürger soll die Mitarbeit an der Selbstverwaltung kein Beruf, sondern ein selbstverständliches Stück des öffentlichen Lebens sein, um das sich ein gebildeter Mensch zu kümmern hat. Aus seinen Schriften und Reden fassen wir Steins Hauptargumente in den großen Vorzügen der gewachsenen Ordnung zusammen, in den starken Kräften der Freiwilligkeit und damit in der besonderen Fähigkeit, sich immer wieder aus sich selbst heraus zu erneuern und in großen Krisen Zähigkeit und Energie aufzubringen. Mit solchen Forderungen war Stein der Bahnbrecher der freien Selbstverwaltung auch für eine deutsche Demokratie des 20.

Jahrhunderts. Er sah in der Selbstverwaltung das wesentliche Element einer freiheitlichen Volkserziehung²⁰⁾. Dort, im staatlichen Bereich, sollte ein einheitlicher und vereinheitlichender Wille stehen; hier in der Gemeinde, eine individualitätenreiche Mannigfaltigkeit in lebensvollem Eifer.

Zum Wesen dieser fast modern anmutenden Selbstverwaltung gehörte neben der Autonomie naturgemäß ein hohes Maß an bürokratischer Ordnung; vieles an ihr war nichts anderes als Dezentralisation innerhalb des staatlichen Verwaltungsapparates. Den anfänglichen Unvollkommenheiten, besonders in der eigentlichen Verwaltungsarbeit, im Städtebau und im Verkehrswesen wie in den sozialen Verpflichtungen, hielt man das stolze Wort der Engländer entgegen: „Better selfgoverned than well-governed.“

Die konservative Tendenz verband die Selbstverwaltung mit einem mehr oder weniger starken Verzicht auf gesamtstaatliche Freiheit. Aus alten (Magdeburger) Archivunterlagen wissen wir, wie Stein den Bürgerschaften und brandenburgischen Provinzialständen versicherte, daß „alle Fragen, die auf örtlicher Ebene auftauchen, auch auf örtlicher Ebene gelöst werden sollen“, und er erklärte zu Begründung: „Wenn wir das nicht tun, dann kommt da diese schleichende Flut von Gesetzen, von zentralistischen Gesetzen, auf uns zu, die schließlich zu einem allmächtigen Staat führt und denen wir dann nur noch gehorchen, weil der Staat uns dazu zwingt.“

Die gleichen Ziele leiteten schon die Gesetzesbegründung der neuen Städteordnung ein: „Wir wollen dem dringend sich äußernden

¹⁹⁾ Erinnern wir uns an den Ausspruch Ludwig von der Marwitz (preuß. General, Verteidiger der altstädtisch-patriarchalischen Ordnung), der zur Städteordnung Steins sagte: „Da wird ja jede Stadt der Monarchie zu einer kleinen Republik“, Theodor Fontane, Briefe, 1940.

¹⁹⁾ 1785—1860, Professor der Geschichte in Kiel, Anführer der Göttinger Sieben, 1848 Führer der klein-deutschen Partei.

Bedürfnis einer wirksamen Teilnahme der Bürger an der Verwaltung des Gemeinwesens genügen, in der Bürgergemeinde einen festen Vereinigungspunkt zu bilden, ihnen eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten.“ Die französische Revolution von 1789 bestärkte Stein, daß der alte Staat erneuert werden müsse. Die Ideen von 1789 lehnte er ab. In der äußersten Not des Staates ging Stein an grundlegende Reformen: Bauernbefreiung nach dem Edikt von 1807, Beseitigung ständischer Beschränkungen und an die Städteordnung vom 19. 11. 1808, die die Selbstverwaltung in den Städten verfügte.

Das neue freiheitliche Pathos der Städteordnung paßte indes kaum zu der meist kleinstädtischen Enge der Verhältnisse. Hinzu kamen die wirtschaftlichen Nöte der von Kriegslasten erfüllten Zeit, und „der Staat“ bemerkte, daß die Selbstverwaltung die Ausgaben erheblich vermehrte. Nur ganz langsam schlug die Selbstverwaltung feste Wurzeln, und noch länger dauerte es, bis sie ihre Früchte der Erziehung des Bürgertums zu neuem politischem Selbstbewußtsein zeigten

VI. Die Situation nach 1848

Im monarchistisch-konstitutionellen Staat des 19. Jahrhunderts standen sich zwei grundverschiedene Elemente gegenüber: das herrschaftlich-obrigkeitliche Element der monarchischen Regierung und bürokratischen Verwaltung und das freiheitlich-genossenschaftliche Element der Volksvertretung und der Gemeindefreiheit. Das muß man berücksichtigen, wenn man den erneuten Rückfall politisch oder soziologisch verstehen will: Das Erbe des Steinschen Reformwillens ging auf den bürgerlichen Liberalismus über. Dieser war bestrebt, in Übereinstimmung mit freiheitlicher Verfassung und bürgerschaftlich fundierter Verwaltung demokratische Bahnen einzuschlagen. Das gipfelte in der Revolution von 1848. Ihr Scheitern war der eigentliche Bruch des Jahrhunderts. Die demokratische Entwicklung wurde um zwei Menschenalter zurückgeworfen²¹⁾. Gewiß war die Städteordnung nur ein Bruchstück des Steinschen Gesamtplans. Aber sie teilte das Schicksal des Ganzen.

²¹⁾ s. dazu Heffner, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, 1950.

konnte. Was das flache Land betrifft, so plante Stein die Einrichtung von Kreistagen, Provinziallandtagen und Reichsständen. Von einer Reform der Dorfverwaltungen sah Stein ab, da der Widerstand des Adels zu stark war. Die Wahlberechtigung wollte er auf die Grundbesitzer beschränkt wissen. Die Stadtverordneten wurden von den „Bürgern“ gewählt. Das Bürgerrecht besaß allerdings nur, wer Grundbesitz in der Stadt besaß oder wer bei Ausübung seines Berufs eine bestimmte Steuerkraft erlangt hatte. Für aktive Mitarbeit in der Selbstverwaltung wollte er nur die Schichten von Bildung und Besitz heranziehen. Zu einer Vollendung dieser Reform ist es nicht gekommen. Der König ließ Stein 1808 fallen.

In vierzehn Monaten, in denen Stein die beherrschende Stellung eines leitenden Ministers innehatte, wurden, wie gezeigt, wesentliche Veränderungen der sozialen Grundlagen des Staates eingeleitet. Die Reformen kamen indes bald an Schranken, die durch die französische Besatzung gegeben waren. Nur Bruchstücke von Plänen konnten realisiert werden. Im ganzen ließ Stein den preußischen Staat in einem gärenden Chaos zurück.

Jetzt kämpfte das liberale Bürgertum mit den Forderungen des Rechtsstaates und der Selbstverwaltung um eine eigene Freiheitssphäre für die einzelnen Staatsbürger und für die kommunalen Zellen eines neuen bürgerlichen Gemeinwesens. Und bei dieser Gelegenheit bog Bismarck aus dem Zusammenbruch der Revolution von 1848 die Selbstverwaltung auf eine bescheidene Ergänzung des Obrigkeitsstaates hin ab. Es war der sogenannte konservativ-liberale Kompromiß.

Im kommunalen Bereich wurde tüchtige Verwaltungsarbeit geleistet, dabei jedoch die staatliche Bürokratie mehr ergänzt als eingeschränkt. Starke Kräfte politischer Erneuerung regten sich nicht mehr. Auch in den 70er und 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts gab es in der Selbstverwaltung kaum Fortschritt. Bismarck bemühte sich zwar von Fall zu Fall durch mancherlei Entgegenkommen, aber dieses Unternehmen war in den großen Städten durch seine harte Verfolgung der Sozialdemokratie zu schwer belastet.

Die neue Selbstverwaltung hatte das Dreiklassenwahlrecht (Besitz und Gesellschafts-

rang) zur Voraussetzung²²⁾. In einigen Teilen Deutschlands gab es etwa seit den 70er Jahren ein Gemeindewahlrecht, das auch geringe Steuerzahlungen mit berücksichtigte und deshalb demokratischen Kräften den Zugang zu den Gemeindevertretungen ermöglichte, so in Württemberg, Frankfurt, Schleswig-Holstein.

In Hannover, Frankfurt a. M. und in Hamburg, Bremen und Lübeck verblieb aus der Revolution von 1848 ein gewisser Fortschritt zur freieren Kommunalverfassung. In Lübeck führte schon die Verfassung vom 30. 12. 1848 einen Kompromiß aus Altem und Neuem, aus Tradition und Wagnis zum modernen konstitutionellen System. Nunmehr standen Senat und die „Bürgerschaft“, die dort sogar aus

allgemeinem und gleichem Wahlrecht hervorgehend, im dualistischen Gleichgewicht.

Im scharfen Gegensatz zu den Leitsätzen der Steinschen Städteordnung setzte sich im Rheinland die napoleonische Gemeindeordnung durch: Es war die rheinische Bürgermeistereiverfassung, die den von der Regierung ernannten Bürgermeister als Gemeindechef weder durch Beigeordnete noch durch den Gemeinderat einengte. Die Gemeinden waren sozusagen verstaatlicht. Das war ein Rückfall. Günstiger verlief die Entwicklung in Österreich. Dort wurde etwa zur gleichen Zeit durch die Verfassung von 1849 das Schwergewicht auf die Selbstverwaltung gelegt. Die Reformpolitik wurde nach der Devise geführt: „Die Grundfeste des freien Staats ist die freie Gemeinde“.

VII. In der Weimarer Republik

Es begann mit einer romantischen Überschätzung der Selbstverwaltung, die immer wieder als das Allheilmittel politischer Reformen bewertet wird, und es endete damit, daß unter der Weimarer Verfassung am 11. 8. 1919 das Recht der Selbstverwaltung feierlich gewährleistet wurde. Daraus ergab sich die Einführung des allgemeinen Wahlrechts auch für die Gemeinden. Das alte undemokratische Dreiklassenwahlrecht wurde zugunsten der allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahl auch in den Gemeinden abgeschafft. Die Gutsobrigkeit wurde aufgehoben.

In der Erzbergerschen Finanzreform²³⁾ lag schwerwiegend der Zentralismus des Reichs, der die Selbstverwaltung einengte. Der Finanzausgleich, der die Steuerquellen zwischen dem Reich, den Ländern und den Gemeinden verteilte, wurde ein vielumstrittenes Problem der Weimarer Republik²⁴⁾. Das Reich war hier der stärkste, die Gemeinden die schwächsten Partner: Die Wurzel ihrer Selbstständigkeit wurde empfindlich getroffen²⁵⁾. Der Unitarier Hugo Preuß²⁶⁾ fällte²⁷⁾ das harte Urteil: „Das gegenwärtig überwiegende Dotationssystem, das Länder und Gemeinden

²²⁾ Das Dreiklassenwahlrecht teilte die Wahlberechtigten nach der Höhe der von ihnen gezahlten Steuern in drei „Steuerklassen“, von denen jede in der Summe den gleichen Steuerbetrag aufbrachte. Jede dieser Klassen wählte die gleiche Zahl von Wahlmännern. Die Wahlmänner der drei Klassen traten dann im Wahlkreis zusammen und wählten die Abgeordneten, wobei die Wahlmänner der beiden oberen Klassen die der dritten Klasse überstimmen konnten.

²³⁾ Matthias Erzberger führte als Reichsfinanzminister 1919 eine Finanzreform durch, die erstmalig eine reichseigene Steuerverwaltung schuf und so die Finanzhoheit des Reiches stärkte.

²⁴⁾ Auch in Deutschland finden wir vor 1918 vor allem Subventionen der Länder an bestimmte Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände, die wenigstens zum Teil nach der finanziellen Lage der Empfänger abgestuft waren, sowie nichtzweckgebundene Finanzzuweisungen. In der Ausgestaltung dieser Leistungen waren die Länder frei. Nach

der Ausdehnung der Einnahmekompetenzen des Reichs im Jahre 1920 griff jedoch das Reich auch in den Finanzausgleich zwischen Ländern und Selbstverwaltungskörpern ein, indem es die Länder verpflichtete, einen Teil der ihnen überwiesenen Anteile an den großen Reichssteuern an die Gemeinden weiterzugeben und insbesondere auch für einen horizontalen Lastenausgleich zwischen ihren Gemeinden und Gemeindeverbänden vor allem auf dem Gebiete der Armen-, Schul- und Polizeilasten zu sorgen.

²⁵⁾ Im Rathaussaal zu Bamberg (welche Symbolik!) klagten im Januar 1921 die Finanzminister der deutschen Länder gegen die Zentralisierung der Finanz- und Steuergewalt beim Reiche.

²⁶⁾ Hugo Preuß, 1919 Reichsminister, vertrat die Auffassung von der „organischen Persönlichkeit des Staates“ und befürwortete die Entwicklung der Selbstverwaltung im Steinschen Sinne.

²⁷⁾ in „Staat, Recht und Freiheit“, 1923, S. 140.

die finanzielle Bewegungsfreiheit und damit auch die finanzielle Verantwortlichkeit zum größten Teil abnimmt, untergräbt das Wesen der Selbstverwaltung nicht nur wirtschaftlich.“

Es bestand in den Anfängen von Weimar Klarheit, daß in den Gemeinden die beste örtliche Organisation der Staatsmacht läge; es gäbe begrifflich wie praktisch keinen anderen Weg zu wirklicher Dezentralisation der Verwaltung als den Weg der Selbstverwaltung.

Preuß verwarf im kommunalen Bereich nicht nur die Scheidung des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinden, sondern forderte überhaupt den Rückzug des Staates und seiner bürokratischen Organe auf die Zentrale. Die staatliche Aufsicht über die völlig kommunalisierte Lokalverwaltung sollte auf eine bloße Rechtskontrolle, ohne Leitungs- und Bestätigungsbefugnisse obrigkeitlicher Art, eingeschränkt werden. An dieser Stelle kam sein theoretischer Standpunkt einer kommunalen Autonomie nahe. Sie aber war gerade nicht Ziel und Ergebnis der modernen Entwicklung; denn überall, auch in England, ist es ein wesentliches Merkmal der Selbstverwaltung, daß sie im Prinzip wie tatsächlich dem Gesamtstaat ein- und untergeordnet worden ist.

Man blieb in vielem stecken. Eine der Ursachen für den Untergang von Weimar ist sicherlich auch darin zu suchen, daß man die in der Selbstverwaltung liegenden starken Kräfte einer demokratischen Trägerschaft des Staates nicht zu nutzen verstand. Erzberger hatte die Gemeinden zu Kostgängern des Reiches gemacht. Seine Nachfolger hatten den Brotkorb von Jahr zu Jahr höher gehängt. So ging es auch auf kommunalem Gebiet bergab.

VIII. Das Zwischenspiel

Der Gleichschaltung nach 1933 mußten alle Kräfte des öffentlichen Lebens weichen. Der Lebensnerv freier Selbstverwaltung war getötet. Was übrig blieb, war eine rein demonstrative Dezentralisation. Sie wurde in die Form der „Deutschen Gemeindeordnung“ von 1935 gekleidet — auch dafür wurde das geistige Erbe Steins in Anspruch genommen.

IX. Nach 1945

Im mühseligen Wiederaufbau der ersten Nachkriegsjahre hatte die deutsche Selbstverwaltung ihre große Stunde. Das allgemeine Chaos stärkte die Verantwortung des einzelnen. Ganz nüchtern, realistisch, fingen wir wieder von vorne an. Wir sagten uns, daß Selbstverwaltung nichts anderes sein könne als ein Bestandteil der Demokratie, als eine volksmäßige Verwaltung im Volksstaat. So zeigte sich im wiedergewonnenen Staat die Wiederherstellung einer begrenzten Selbstverwaltung der Gemeinden und ihrer Zusammenschlüsse, der Kreise und der Provinzialverbände. Und zu allem kam der nicht zu erschütternde Bestandteil der politischen Alltagsreden: Die Selbstverwaltung sei eine große Sache, sie sei das Fundament des neuen Staates, der Freiherr vom Stein müsse das neue Leitbild werden. Wenn im dreifach aufgebauten Bundesstaat jeder Verband bestimmte Funktionen habe, die ohne Schaden für das Ganze nicht vernachlässigt werden könnten, stehe weder dem Bund noch den Ländern, noch den Gemeinden irgendein Deckungsvorhang zu. Nach der finanzwirtschaftlichen Verbundenheit aller Glieder der öffentlichen Hand hätten vielmehr Bund und Länder die Verpflichtung, ihre Finanzansprüche so abzustimmen, daß der gemeinsame Ausgleich ohne Existenzgefährdung des einen oder anderen Partners erreicht werden könne. Wer das verneine, wer gleichwohl auf dem Deckungsvorhang des Bundes oder des Landes bestehe, der sehe die Gemeinde als Körperschaft zweiten Ranges an, der übersehe ihre Bedeutung im Staat und in der Demokratie, der verneine mit solcher Auffassung, daß die Gemeinde überhaupt das tragende Fundament der staatlichen Pyramide ist. Die Gemeinden würden finanziell immer weiter zurückgeworfen. Im föderativen Aufbau des Staates müßten die Länder sie schützen. So sagte man.

Und darauf stellen Kommunen und ihre Spitzenverbände eine Frage, die eigentlich das ganze Problem enthält: Wer schützt uns vor denen, die nach der Verfassung zu unserem Schutze berufen sind? Die finanzielle Aushöhlung der Gemeinden geht ständig weiter. Der kommunaleigene Spielraum wird immer kleiner.

Zugleich zeigt sich auf allen Gebieten eine Krise der Selbstverwaltung, da die eigentlichen genossenschaftlichen Aufgaben durch die gruppenmäßigen Kollektivverbindungen

und zugleich durch den Pluralismus der modernen Massengesellschaft überdeckt und zersetzt zu werden drohen. Auch die Tatsache, daß Bürgertum und Arbeiterschaft das Ganze des Staates in ihrer Hand halten und daher nicht ohne weiteres „ausgesparter Verwaltungsreservate“²⁸⁾ bedürfen, kennzeichnet eine Situation, in der jene politische Spannungslage offenbar nicht mehr besteht, aus der sich einst das Daseinsrecht der Selbstverwaltung ableitete.

Es paßt wohl zu dieser Besorgnis, wenn Wilhelm Röpke²⁹⁾ über einen deutschen Landesminister berichtet, „der vor einigen Jahren allen Ernstes erklärte, Föderalismus, Selbstverwaltung und Gemeindeautonomie seien in einem demokratischen Staate unnötig, da es ja jetzt im Gegensatz zum alten Obrigkeitsstaate keine Trennung mehr zwischen Volk und Regierung gäbe. Jene Dinge wären Ausdruck berechtigten Mißtrauens gegenüber einer volksfremden Zentralregierung gewesen und daher heute gegenstandslos geworden“.

Was mag der Grund dafür sein? Sicherlich nicht Gleichgültigkeit, sicherlich nicht sach-

²⁸⁾ Köttgen, in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften 1962, Bd. 9, S. 221.

²⁹⁾ In: Jenseits von Angebot und Nachfrage, Zürich 1958 S. 92. Prof. Röpke (Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales Genf) erwies sich in einem Brief v. 19. 6. 1964 leider außerstande, dem Verfasser den Namen dieses Ministers zu nennen.

liche Lässigkeit der verantwortlichen übergeordneten Organe oder Persönlichkeiten! Der letzte Grund liegt offenbar tiefer: Der Gedanke der Selbstverwaltung ist wohl mit der Ideenwelt der Demokratie nicht ohne Schwierigkeiten zu vereinbaren. Die Gemeinde der Gemeindemajorität anheimgeben, heißt ja, sie der möglicherweise abweichenden Staatsmajorität entziehen. Wo die Demokratie im Staate ihren Absolutismus der Majorität durchgesetzt hat, wie in Frankreich, hat sie deshalb genau wie der monarchistische Absolutismus die Selbstverwaltung mehr oder weniger erdrückt. Andererseits konnte in nichtdemokratischen Staatswesen, wie früher in den deutschen Landen, gerade umgekehrt die Selbstverwaltung, die die Gemeinden zu kleinen demokratischen Republiken macht, beachtliche Ansätze zur Verwirklichung der Demokratie schaffen. Und so fordert man in Protestaktionen, Denkschriften und Reden, daß auch in Zukunft neben dem demokratischen Gedanken die Neigung zur Dezentralisation groß genug sein müsse, um trotz der durch die Finanznot der Gemeinden gesteigerten Schwierigkeiten die Zerstörung der kommunalen Selbstverwaltung, eine der größten politischen Leistungen der Nation, zu verhüten. Wir Rathausleute hoffen noch. Aber wir fürchten auch, daß das alles nur noch schöne Worte sind. Ein Stück Freiheitsgarantie ginge verloren!