

Sechster Teil
Das Zeitalter des liberalen Rechtsstaates
(1806–1900)

347 I. Zusammenbruch der mittelalterlichen Institutionen

Über die ersten Etappen – bis 1806 – siehe vorn Rdnr. 256 ff.

Zeitraum der Umwälzungen

Die Umwälzungen erfolgten in Deutschland später und weniger radikal als in Frankreich, wo die Revolutionsjahre 1789–94 alle typisch mittelalterlichen Institutionen hinweggefegt hatten. Eigenartigerweise fielen sie in die Zeit, in der die deutsche Kultur mit *Kant*, *Goethe* und *Beethoven* ihre größte Höhe erreicht hatte. Dieser entsprachen freilich nicht die in Deutschland herrschenden, altersschwach gewordenen Verfassungs- und Rechtsverhältnisse. Sie waren aber doch noch so gut, daß sie erst infolge der Eroberungskriege Frankreichs und der Besetzung großer Teile Deutschlands durch *Napoleons* Armeen grundlegend geändert wurden.

Ende des Heiligen Römischen Reiches

348 Beseitigt wurde in der Zeit von 1803–15 vor allem die alte *Reichsverfassung* und mit ihr das *Heilige Römische Reich Deutscher Nation* als politisch-rechtliches Gebilde, das trotz seiner Schwäche immer noch ein bis dahin beachtetes Band zwischen seinen Gliedern gebildet hatte. Mit ihm verschwanden nicht nur das deutsche König- und Kaisertum, der Reichstag, das Reichskammergericht, der Reichshofrat und die Reichskreise, sondern auch die wechselseitigen Rücksichten, welche die Reichsglieder aufeinander haben nehmen müssen. Eine Folge (z.T. schon eine Ursache) davon war, daß die mächtigeren, nunmehr voll souverän gewordenen Landesherrn manche Territorien der weniger mächtigen – besonders der geistlichen Fürsten und der Reichsritter – und die meisten Reichsstädte ihrer Herrschaft unterwarfen. Die auf diese Weise *mediatisierten*, d.h. ihre Reichsunmittelbarkeit verlierenden, weltlichen Landesherrn wurden, sofern sie bis dahin zu den Reichsständen gehört hatten, zu sogenannten „*Standesherrn*“ (Bezeichnung der 1803 und später mediatisierten ehemaligen Landesherrn, die – im Unterschied zu den Reichsrittern – Mitglieder des alten Reichstags gewesen waren).

Mediatisierungen

territoriale Veränderungen

349 Insgesamt traten starke *territoriale Veränderungen* ein.

*Beispiel:
im westfälischen Raum*

Sie waren besonders im westfälischen Raum verwickelt und wechselvoll. So gehörte die Stadt Münster zusammen mit dem östlichen Münsterland von 1803 (Reichsdeputationshauptschluß) bis 1807 (Frieden von Tilsit) zum preußischen *Erbfürstentum Münster*, von 1807 bis 1811 zu dem von Frankreich beherrschten *Großherzogtum Berg*, von 1811 bis 1813 zu *Frankreich* selbst und von 1813 an (Völkerschlacht bei Leipzig) wieder zu *Preußen*. – (Es gehörte nie zu dem von Napoleons Bruder *Jérôme* regierten *Königreich Westfalen* mit der Hauptstadt Kassel).

Die westlichen Teile des ehemaligen Fürstbistums Münster gelangten 1803 für einige Jahre an kleinere Fürsten, die vom *Reichsfreiherrn vom Stein* spöttisch als „*Moorgrafen*“ bezeichnet wurden, nämlich an den Herzog von Croy, die Fürsten von Salm-Salm und Salm-Kyrburg, den Rheingraf von Salm, den Herzog von Looz-Corswarem und den Herzog von Arenberg, sowie an Oldenburg.

Fortgeltung des gemeinen Zivilrechts und der Carolina

350 Der Zusammenbruch der Reichsverfassungs-Institutionen bedeutete nicht, daß auch das bis dahin im Reich geltende materielle Recht beseitigt worden wäre. Insbesondere galt subsidiär auch fernerhin das *gemeine Zivilrecht*, soweit es nicht, wie 1794 in den preußischen Gebieten, durch vollständige Kodifikation des Privatrechts außer Kraft gesetzt worden war. Ebenso galt, mit entsprechendem Vorbehalt, sogar die keineswegs mehr zeitgemäße *Carolina* subsidiär weiter.

Fortbestand der Landesverfassungen

351 Jener Zusammenbruch bewirkte auch nicht, daß die *Landesverfassungen* ihren aus dem Mittelalter überlieferten Charakter rasch abgestreift hätten. In den Ländern blieben vielmehr grundlegende Verfassungsinstitutionen, insbesondere die Erbmonarchie als Staatsform, einstweilen erhalten. Auch der erbliche Adel bestand weiter, während freilich die in den früheren Landesverfassungen so wichtigen kirchlichen Institutionen in manchen Ländern ein ähnliches Schicksal (Säkularisation, verbunden mit dem Übergang der bis dahin von den Kirchengütern getragenen Lasten auf den säkularisierenden Staat) erlitten, wie es den Fürstbistümern durch den Reichsdeputationshauptbeschuß von 1803 zugefügt worden war.

- Fortbestand anderer Institutionen*
- 352 In den Ländern dauerten die alten Institutionen der Grundherrschaft, der Markgenossenschaft und der Dreifelderwirtschaft, ferner der Gewerbebannrechte, der Zünfte sowie der mannigfachen Preis-, Zins-, Grundstücksveräußerungs- und -belastungsschranken fort; ebenso blieben an den Landesgrenzen die früheren Zollstationen, die jedes Land zu einem besonderen Wirtschaftsgebiet machten, größtenteils erhalten. Es galt also zunächst eine Gesellschaftsordnung weiter, in der den altüberlieferten Bindungen der Menschen innerhalb bestimmter Korporationen (im weitesten Sinn) überragende Bedeutung zukam. Aber diese Bindungen wurden von nun an in einem jahrzehntelangen *geistigen Ringen zwischen konservativen und liberalen Tendenzen*, deren Ausgleich man anstrebte, schrittweise zurückgedrängt und schließlich größtenteils aufgelöst.
- allmähliche Auflösung überlieferter Bindungen*
- hierfür maßgebende Impulse*
- 353 Hierfür maßgebend waren zwei Impulse. Der eine war das *Fortwirken der französischen Revolutionsgedanken*, welche Freiheit und Gleichheit für alle (nicht etwa nur für die in einer Korporation Zusammengeschlossenen) verhiessen. Der andere war der *Macht- und Reformwille der einzelnen Landesfürsten*, der durch die Auflösung der Reichsverfassung und das französische Vorbild einen starken Auftrieb erhielt. Die Fürsten ließen sich durch die Forderungen nach Gleichheit und Freiheit dazu bewegen, die Politik der ehemals aufgeklärt absolutistischen Monarchen dahin abzuwandeln, nicht mehr wie diese danach zu streben, den von ihnen regierten Völkern durch bevormundende Maßnahmen „Glückseligkeit“ zu verschaffen, sondern ihnen vielmehr größere Freiheit, aber auch erhöhte Selbstverantwortung zu gewähren. Hierdurch hofften sie und ihre führenden Minister (besonders *Hardenberg* in Preußen und *Montgelas* in Bayern), einerseits den Wünschen ihrer Völker zu genügen und andererseits deren Tatkraft anzuspornen und damit letztlich den Reichtum und die Macht der von ihnen regierten Staaten zu steigern.
- 354 **II. Verfassungen der Einzelstaaten**
- landständische Verfassungen süddeutscher Staaten (1818–20)*
- Die *Wiener Bundesakte* von 1815 sah vor, daß alle Staaten des Deutschen Bundes eine *landständische Verfassung* einzuführen hätten. Zur Abfassung *formeller Verfassungsurkunden* kam es aber während Jahrzehnten nur in einem Teil dieser Staaten, nämlich zunächst vornehmlich in den *süddeutschen* (Baden und Bayern 1818, Württemberg 1819, Hessen-Darmstadt 1820), in denen das städtische Bürgertum ein gesellschaftlich viel bedeutenderes Gewicht hatte als etwa in den preußischen Kerngebieten, in denen die adligen Gutsherren immer noch gesellschaftlich dominierten.
- Älteste Verkündigungen solcher Rechte*
- 355 **1. Freiheitsrechte**
- Erstmals rechtswirksam verkündet wurden diese Rechte, besonders die Glaubens- und Gewissensfreiheit, in der calvinistisch geprägten *Erklärung von Dordrecht* von 1572, durch die mehrere niederländische „Staten“ (Holland; Seeland, Westfriesland) beschlossen, unter Führung des Prinzen *Wilhelm von Oranien* gemeinsam den Befreiungskampf gegen Spanien aufzunehmen. Sodann wurden sie in mehreren, ebenfalls gesellschaftsvertragsartig zustande gekommenen Verfassungen nordamerikanischer Kolonien Englands und schließlich in den *amerikanischen Verfassungen von 1776 und 1787* vorgesehen.
- Französische Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789*
- In Anlehnung an die letztgenannte sowie an die *französische Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789* erlangten sie schließlich allgemeine Anerkennung.
- In Deutschland wurden sie teils ausdrücklich in die Verfassungsurkunden der einzelnen Länder aufgenommen, teils anderweitig eingeführt und verwirklicht. Sie betrafen u.a. folgende Freiheiten:
- Aufhebung der Leibeigenschaft*
- 356 **a) Persönliche Freiheit**
- Überall, wo es nicht wie in Österreich unter *Josef II.* (1781/82) schon geschehen war, wurde die *Leibeigenschaft abgeschafft*. Mit der Befreiung der Leibeigenen fielen aber auch die Fürsorgepflichten dahin, die den Leibherren den Leibeigenen gegenüber obgelegen hatten. (Vgl. vorn Rdnr. 283 über die 1807 in Preußen erfolgte Aufhebung der Erbuntertänigkeit, in die die Leibeigenschaft 1794 abgeschwächt worden war).

f

- 357 b) Freiheit des Bodens**
Aufhebung der Grundherrschaft
 Über die Bodenbefreiung (Bauernbefreiung) durch *Aufhebung der Grundherrschaft* – die wohl einschneidendste Reform jenes Zeitalters – s. vorn Rdnr. 281 ff. Mit dieser Befreiung verbunden war die Beseitigung aller Schranken des Erwerbs und der Veräußerung sowie der Verpfändung von Liegenschaften (vgl. vorn Rdnr. 210 betr. Aufhebung der alten Retraktrechte).
- 358 c) Niederlassungsfreiheit**
Auflösung korporativer Bindungen
 Ihre – obwohl nicht unbeschränkte – Einführung hatte allergrößte soziale Auswirkungen. Denn sie löste eine dauernde Bevölkerungsbewegung aus, ließ die Städte auf ein Vielfaches ihrer früheren Größe anwachsen (s. vorn Rdnr. 166) und führte zur Auflösung vieler alter korporativer Bindungen.
Folge: staatliche und kommunale Wohlfahrtspolitik
 Dies machte es notwendig, daß der Staat und die Kommunalverwaltung – besonders im 20. Jahrhundert – in weit stärkerem Ausmaß als bisher für die soziale Sicherheit und Wohlfahrt ihrer Bürger sorgten.
- 359 d) Handels- und Gewerbefreiheit**
Aufhebung des Zunftzwangs und der Gewerbebannrechte
 Sie wurde schrittweise eingeführt unter Zurückdrängung der alten zünftischen Bindungen und Privilegien, sowie unter Aufhebung der meisten Gewerbebannrechte (vgl. vorn Rdnr. 212) und Freigabe der Bedingungen, zu denen jedermann einen Arbeitsvertrag schließen konnte. Dies alles entsprach den von *Adam Smith* proklamierten liberalen Wirtschaftsgrundsätzen (die heute oft abfällig als „liberalistisch“ bezeichnet werden), und ermöglichte, in vollem Ausmaß allerdings erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, den großzügigen Bau von Eisenbahnen und Straßen sowie die Industrialisierung des Landes, konnte aber während langer Zeit nicht verhindern, daß große Teile der Bevölkerung – vielleicht noch größere als im 18. Jahrhundert – in äußerst dürftigen Verhältnissen lebten.
liberale Wirtschaftslehre von Adam Smith (1776)
günstige und ungünstige Folgen des Wirtschaftsliberalismus
- 360 e) Ehefreiheit (Eheschließungsfreiheit)**
Aufhebung von Beschränkungen der Eheschließungsfreiheit
 Diese hatte bis dahin nicht überall bestanden; vielmehr hatte manchenorts nur heiraten dürfen, wer nachweisen konnte, daß er – etwa als Besitzer eines Bauernhofes oder als zünftiger Handwerksmeister – in der Lage war, eine Familie zu ernähren. Diese Einschränkung des Eheschließungsrechts hatte bewirkt, daß viele nichteheliche Kinder geboren wurden. – Die Einführung der Ehefreiheit bewirkte einen Rückgang solcher Geburten, ließ aber die Zahl der Eheschließungen unter völlig unbegüterten Leuten so kräftig ansteigen, daß sich die Bevölkerung, und zwar vor allem deren mittellose Schicht, übermäßig vermehrte. Dies wiederum hatte zur Folge, daß sich die Angehörigen des Proletariats bei der Suche nach Arbeit wechselseitig starke Konkurrenz machten und die Löhne daher niedrig blieben.
- 361 f) Glaubens- und Gewissensfreiheit**
Aufhebung der Zurücksetzung Andersgläubiger
 In den preußischen Territorien hatte *Friedrich der Große* schon im Jahr seines Regierungsantritts (1740) erklärt, daß in seinen Staaten „jeder nach seiner Façon seelig werden muss“. In manchen Reichsstädten und nicht-preußischen Territorien aber hatte noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts etwelche Zurücksetzung oder gar Nichtduldung zu erleiden, wer nicht der dort offiziell herrschenden Konfession angehörte.
 Diese Benachteiligungen wurden durch Einführung der Glaubens- und Gewissensfreiheit beseitigt. Doch spielte in der Praxis, besonders bei Stellenbesetzungen, die Zugehörigkeit zur einen oder anderen Konfession noch lange eine erhebliche Rolle. – Auf Nichtchristen wurde jenes Freiheitsrecht nur schrittweise ausgedehnt.
- 362 g) Pressefreiheit**
Karlsbader Beschlüsse (1819)
Vorzensur
Goethe hat in seinen „Maximen und Reflexionen“ erklärt, Pressefreiheit verlange nur, wer sie mißbrauchen wolle. Dieser abfälligen Meinung von der Pressefreiheit entsprach es, daß 1819, nach zwei Attentaten (davon einem tödlichen auf den trefflichen Dichter und Diplomaten *Kotzebue*), eine nach Karlsbad einberufene Ministerkonferenz auf Verlangen des in der Restaurationszeit (1815–1848) übermächtigen österreichischen Kanzlers *Metternich* mehrere anschließend vom Bundestag gefaßte Beschlüsse entwarf, nach denen alle Gliedstaaten des Deutschen Bundes für Schriften von weniger als 20 Bogen (à 16 Seiten) eine *präventive Vorzensur* einzuführen hatten. Diese Anordnung, die weiteren umstürzlerischen Bestrebungen und Handlungen vorbeugen sollte, hatte wie die ebenso beschlossene Überwachung der professoralen Lehrtätigkeit an den Universitäten und die zur Aufdeckung revolutionärer Umtriebe

„Demagogenverfolgungen“

Einführung der
Pressefreiheit

Skepsis der Regierungen
gegen Vereinsfreiheit

Kontrollen über Vereine
Verbot von
Arbeiterkoalitionen

Arbeiterbewegung
Versammlungsfreiheit

nur schwache demokratische
Ansätze in den süddeutschen
Verfassungen (1818–20)

wenig stärkere Ansätze
in den norddeutschen
Verfassungen (1831–33)

hannoverscher Verfassungskonflikt (1837)

„Göttinger Sieben“

angeordnete Errichtung einer *Centralen Untersuchungskommission in Mainz* eine erhebliche, aber bedenkliche Wirkung bis 1848. Diese bestand u. a. in „Demagogenverfolgungen“ und führte zu zunehmender Verbitterung weiter, dem Liberalismus zuneigender Kreise.

Von 1848 an wurde die *Pressefreiheit*, mit nur geringen Einschränkungen, in allen Staaten des Deutschen Bundes eingeführt.

363 h) Vereinsfreiheit

Sie war an sich gerade in einem Zeitalter, in dem viele überlieferte Bindungen gelöst wurden, wünschenswert. Aber die Regierungen waren ihr gegenüber lange äußerst skeptisch eingestellt; denn sie fürchteten, daß manche Vereine, besonders Burschenschaften, Turn- und sogar Gesangvereine, umstürzlerisches Gedankengut pflegen würden. Daher ließen sie es nicht bei dem in Karlsbad mitbeschlossenen wenig wirksamen Verbot der 1818 gegründeten „Allgemeinen deutschen Burschenschaft“ mit ihren sich über ganz Deutschland erstreckenden Verbindungen bewenden, sondern behielten sich dauernd zumindest gewisse *Kontrollen über die Vereine* vor. Auch *verboten* sie während vieler Jahrzehnte *Koalitionen von Arbeitern*, z. T. schon um die Arbeiter daran zu hindern, durch gemeinsame Lohnforderungen die damals noch im Aufbau befindliche Industrie der internationalen Konkurrenz gegenüber zu schwächen, vor allem aber weil sie gerade von solchen Vereinigungen als tyischen Erzeugnissen der zwischen 1815 und 1848 entstandenen *Arbeiterbewegung* revolutionäre Aktionen befürchteten.

Annähernd Gleiches traf zu auf die *Versammlungsfreiheit*, die von der Vereinsfreiheit nicht streng unterschieden wurde.

364 2. Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung

Demokratische Gedanken waren in den *süddeutschen Verfassungen* der Restaurationszeit (s. vorn Rdnr. 354) nur in schwachen Ansätzen vorhanden. Diese Verfassungen sahen, ihrem Vorbild, der französischen „*Charte constitutionnelle*“ von 1814, sowie der seinerzeit von *Montesquieu* besonders gerühmten englischen Verfassung entsprechend, zwei Kammern vor, von denen die erste weitgehend vom Adel beherrscht wurde, während die zweite mit Abgeordneten besetzt war, die ein bestimmtes Mindestalter haben mußten und nur von den begüterten oder doch gebildeten Bevölkerungsschichten – oft nur in indirektem Wahlverfahren – gewählt wurden. Sie hatten insgesamt einen *gemischt monarchisch-aristokratischen Charakter*. Verglichen mit den ungeschriebenen landständischen Verfassungen des Ancien Régime räumten sie freilich der nichterblichen *Aristokratie des Geistes, des Besitzes und der persönlichen Tüchtigkeit* eine verstärkte Stellung ein. – Nur wenig größer waren die demokratischen Ansätze in den seit 1831 errichteten *norddeutschen Verfassungen* (Sachsen und Kurhessen 1831, Braunschweig 1832, Hannover 1833). Diese folgten z. T. dem Vorbild der modernen *belgischen Verfassung* von 1831, ließen aber deren Klausel weg, daß alle Gewalt vom Volke ausgehe; denn ein solcher (u. a. dem Denken *Kants* entsprechender) Satz hätte dem immer noch theokratischen Selbstverständnis der deutschen Monarchen, die an ihrem Gottesgnadentum festhielten, widersprochen und wäre nach der Bundesakte von 1815 und der das *monarchische Prinzip* proklamierenden *Wiener Schlußakte von 1820* überhaupt nicht zulässig gewesen.

364a Auch wurde eine dieser Verfassungen, nämlich die hannoversche von 1833, obwohl sie alles andere als progressiv war, im Zug einer scharfen Reaktion wieder aufgehoben. Gegen ihren Erlass durch *Wilhelm IV.* (König von England und Hannover) hatte dessen Bruder *Ernst August* als künftiger Erbe Hannovers sogleich protestiert. Als er vier Jahre später (1837) im Alter von 67 Jahren die Thronfolge in Hannover antrat (nicht auch in England, wo mangels männlicher Nachkommen eine Frau, Viktoria, Königin wurde), erklärte er die Verfassung für ungültig. Diesen staatsstreichartigen Schritt begründete er u. a. damit, daß die Verfassung die königlichen Rechte vermindert habe und daher der Zustimmung der künftigen Erben, also gleichsam des Erbenlaubs (s. vorn Rdnr. 209), bedürft hätte. Der Äußerung des Königs traten sieben hochangesehene Professoren der hannoverschen Universität Göttingen mit der Erklärung entgegen, daß sie durch ihren – allerdings nicht von allen geleisteten – Eid auf die Verfassung an diese gebunden seien, worauf der König die „*Göttinger Sieben*“, ohne sie anzuhören, in einem weiteren willkürlichen Schritt ihres Amtes enthub und drei von ihnen, darunter *Jacob Grimm* (s. vorn Rdnr. 8), des Landes verwies. Überdies verhinderte der König in einem Akt veralteter Kabinettsjustiz, daß ein Gericht den Entlassenen die Weiterzahlung ihres Gehalts durch den Fiskus zusprach. Die Öffentlichkeit empfand die Angelegenheit als so großen Skandal, daß Ernst August auf eine dringende Empfehlung des Bundestags hin schließlich einer weitgehenden Rückkehr zur aufgehobenen Verfassung zustimmte, ohne aber dadurch das erschütterte Vertrauen in die Gerechtigkeit der fürstlichen Regierungsweise ganz wiederherstellen zu können. – Der Konflikt ist ein eindrucks-

f

volles Beispiel dafür, wie im Vormärz, d.h. in der Restaurationszeit von 1815 bis 1848, überlebte alte Rechtsanschauungen mit neuen Gedanken zusammenprallten, für die sich liberal-konservativ gesinnte Männer in charaktervoller Weise unter großen persönlichen Opfern einsetzten.

- Preußen: langes Fehlen einer förmlichen Verfassung*
- Verfassungsoktroi (1850)*
- Dreiklassenwahlrecht*
- Zwiespalt von Staat und Gesellschaft*
- preußischer Verfassungskonflikt (1862–66)*
- Österreich: noch längeres Fehlen einer förmlichen Verfassung*
- Josefinismus*
- Gewaltenteilung*
- Hauptmerkmale des Rechtsstaats*
- 365 Die größten und mächtigsten deutschen Staaten, *Österreich* und *Preußen*, die bis 1815 monarchische Unionen von Ständestaaten gewesen waren (s. vorn Rdnr. 266) und als solche keine Gesamtlandstände gekannt hatten, hielten diese Tradition zunächst aufrecht und gaben sich jahrzehntlang überhaupt keine formelle Verfassung. Zwar führte *Preußen* 1823/24 in seinen zu *Provinzen* umgewandelten ehemaligen Territorien *Provinziallandtage* ein, von denen beispielsweise der westfälische unter seinem ersten Vorsitzenden, dem *Reichsfreiherrn vom Stein*, eine segensreiche Tätigkeit, allerdings nur konsultativer Art, entfaltete. Auch berief *Friedrich Wilhelm IV.* auf allgemeines Drängen 1847 einen *Vereinigten Landtag* nach Berlin ein. Aber erst 1850 *oktroizierte* er unter dem Eindruck der seit 1848 herrschenden Revolutionswirren mit äußerstem Widerwillen seinem Volk eine *förmliche Verfassung*.
- 366 Diese sah für die Abgeordnetenversammlung das später berichtigt gewordene *Dreiklassenwahlrecht* (nach Steuerklassen) vor, das seinen Grund im Steuerbewilligungsrecht als gewichtigster Kompetenz der ehemaligen ständischen Landtage hatte. Das ungleiche Wahlrecht von Begüterten und Nichtbegüterten diente in der Folge dazu, bei allen Wahlen den auf Erhaltung der überlieferten Zustände Bedachten die Mehrheit zu verschaffen, und trug dazu bei, daß der vielen deutschen Fürstentümern eigentümliche *Zwiespalt von Staat* (repräsentiert durch Krone, Offizierskorps und Beamtenschaft) und *Gesellschaft* (d.h. der gesamten, vornehmlich privatem Erwerb nachgehenden Bürgerschaft) trotz liberaler Gesinnung vieler hoher preußischer Beamter in Preußen lange besonders deutlich erhalten blieb. Es vermochte aber nicht zu verhindern, daß 1862 bis 1866 infolge der vom Abgeordnetenhaus beschlossenen Verweigerung der vom König geforderten Steuererhöhung zur Finanzierung der auf drei Jahre verlängerten Militärdienstzeit ein schwerer Verfassungskonflikt herrschte, der von *Bismarck* unter Hinweis auf das Vorhandensein einer Verfassungslücke und die Notwendigkeit ihrer Ausfüllung durch die Regierung („Lückentheorie“) rechtlich nicht unbedenklich, aber praktisch erfolgreich im Sinne des königlichen Standpunkts entschieden wurde.
- 367 Noch langamer verlief die Entwicklung in *Österreich*, wo *Josef II.* (Sohn *Maria-Theresias*, 1765–1790), der typischste Repräsentant des aufgeklärten Absolutismus, tiefgreifende, das Volk schockierende Rationalisierungen und Vereinheitlichungen durchgeführt hatte (besonders im Kirchenwesen und in der Strafjustiz). Obwohl er selbst diese Reformen großenteils widerrief, um die Bevölkerung zu beschwichtigen, und sein von *Montesquieu* beeinflusster Bruder und Nachfolger, *Leopold II.* (der Reformator des Großherzogtums Toscana), jene milde Politik während seiner kurzen Regierungszeit (1790–92) erfolgreich fortsetzte, verharrte Österreich noch viele Jahrzehnte lang bei den Grundtendenzen des ‚*Josefinismus*‘ und der absolutistischen Staatsform. Als mit Ungarn verbundener Vielvölkerstaat (mit Deutschen, Italienern, Südslaven, Tschechen, Slowaken, Polen, Ungarn und Rumänen) durch das überall erwachende Nationalbewußtsein von nahezu unlösbaren Problemen geplagt, gab es sich erst 1867 (8 Jahre nach der Niederlage gegen Frankreich und Sardinien-Piemont und 1 Jahr nach der Niederlage gegen Preußen) eine *förmliche Verfassung*.
- 368 **3. Bindung der Regierung (im weitesten Sinn) an Gesetze**
- Sie hatte zwar schon zur Zeit des alten Reiches praktisch großenteils bestanden, aber nicht förmlich gegolten; nun setzte sie sich überall durch (zusammen mit der nach *Montesquieu* notwendigen *Teilung der Staatsgewalten* in gesetzgebende, ausführende und richterliche Gewalt), indem gewisse Prinzipien allgemein anerkannt wurden:
- 369 **a) Der Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung**
- Dieser Grundsatz wird gelegentlich als *Kern strenger Rechtsstaatlichkeit* betrachtet, als deren weitere *Hauptmerkmale Gewaltenteilung*, staatliche Machtäußerungen voraussehbar machende *Gesetze*, *Unabhängigkeit der Gerichte* sowie *Gewährleistung von Menschen- und Bürgerrechten* gelten. Er besagt, daß es den Verwaltungsbehörden nicht nur verwehrt ist, gegen Gesetze zu verstoßen, sondern daß sich ihre gesamte Tätigkeit auf Gesetze gründen muß. (Zu Gesetzen in diesem Sinne gehören freilich auch gewohnheitsrechtliche Sätze; doch wurde das Gewohnheitsrecht im Zeitalter des liberalen Rechtsstaates, der vor allem als Gesetzesstaat verstanden wurde, mehr und mehr vom Gesetzesrecht im wörtlichen Sinn zurückgedrängt).

370 **b) Der Grundsatz „nulla poena sine lege“**, der durch *Montesquieu* postuliert (s. vorn Rdnr. 336), durch *Feuerbach* formuliert (s. vorn Rdnr. 344) und schon im 18. Jahrhundert in manchen Gesetzen verwirklicht worden war, setzte sich um die Mitte des 19. Jahrhunderts allenthalben durch.

371 **c) Mit dem Grundsatz der gesetzesmäßigen Verwaltung verwandt ist die Notwendigkeit schriftlicher – oder doch wenigstens mündlicher – Begründung von Zivilurteilen** (unter Angabe der angewandten Gesetzesstellen): Die Richter haben den Parteien Rechenschaft darüber abzulegen, daß sie ihre Urteile auf Grund von Gesetzen (einschließlich gewohnheitsrechtlich geltender Rechtssätze) und nicht bloß nach ihrem Rechtgefühl gefällt haben.

Die in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts allenthalben aufkommende schriftliche Abfassung von Urteilen in Zivilsachen fiel den Gerichten, die nicht an sie gewöhnt waren (s. vorn Rdnr. 194), anfänglich äußerst schwer, so daß manche Urteile nur ganz oberflächlich begründet wurden.

372 4. Strafprozeß-Reformen

Der französische „*Code d'instruction criminelle*“ (1808) hatte, z.T. infolge von Hinweisen *Montesquieus* auf altgermanische und neuere englische Vorbilder, bedeutende Reformen gebracht. Um deren Übernahme wurden von deutschen Rechtsgelehrten und Politikern jahrzehntelang heftige Kontroversen geführt, bis sie etwa um die Jahrhundertmitte in fast allen deutschen Staaten positiv gelöst wurden und folgende Neuerungen brachten:

373 a) Trennung von Voruntersuchung und Hauptverfahren

Diese beiden Verfahrensabschnitte eines Strafprozesses wurden streng voneinander getrennt. In ihnen durften grundsätzlich nicht mehr dieselben Richter mitwirken, weil die Unbefangenheit eines an der Urteilsfällung Beteiligten, der schon die Voruntersuchung geleitet hatte, nicht gewährleistet erschien. Auch wurde das Schwergewicht des Prozesses auf das Hauptverfahren verlegt. Damit war der „*Inquisitionsprozeß*“ (s. vorn Rdnr. 223, 329) abgeschafft. Doch blieben *Offizialmaxime*, *Amtsbetrieb* und *Untersuchungsmaxime* (s. vorn Rdnr. 221) in Strafsachen bestehen:

Abschaffung des
Inquisitionsprozesses

374 b) Staatsanwaltschaft

Sie sollte einerseits die *Voruntersuchung leiten*, andererseits aber *im Hauptverfahren als Anklägerin* und damit als Gegenpartei des Angeklagten auftreten.

375 c) Öffentlichkeit, Mündlichkeit und Unmittelbarkeit des Hauptverfahrens

Die Grundsätze der Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Verfahrens hatten zwar für den „*endlichen Rechtstag*“ schon seit Jahrhunderten bestanden (s. vorn Rdnr. 223, 329), erhielten aber nunmehr eine stark erweiterte Bedeutung, weil sie mit dem Grundsatz der Unmittelbarkeit des Verfahrens gekoppelt wurden. Es mußte nämlich fortan das ganze Beweisverfahren vor dem urteilenden Gericht öffentlich durchgeführt werden. Hierin sah man eine Garantie für eine von richterlicher Willkür freie Rechtspflege.

376 **d) Der Grundsatz der freien Beweiswürdigung** ersetzte, zunächst allerdings nur bei den Schwurgerichten, die bisher geübte Beweisführung auf Grund einer formellen „*gesetzlichen Beweistheorie*“ (s. vorn Rdnr. 329). Er war zwar für den Angeklagten gefährlich. Doch wurde seine Bedenklichkeit dadurch gemildert, daß sich allenthalben der Grundsatz „*in dubio pro reo*“, der früher nicht förmlich gegolten hatte, durchsetzte.

„*in dubio pro reo*“

377 e) Schwurgerichte

Sie bestanden aus einer *Geschworenenbank* und einer *Richterbank*. Die *Geschworenenbank* wurde vor jeder Gerichtstagung dadurch gebildet, daß aus dem Kreis der vom Volk gewählten *Geschworenen* durch das Los jeweils ca. 12–14 bestimmt wurden, von denen jede Partei einige nach Belieben ablehnen konnte, so daß die *Geschworenenbank* schließlich nur aus ca. 8–12 *Geschworenen* bestand. Diese hatten nur über Schuld und Unschuld des Angeklagten zu entscheiden. Ihren Spruch brauchten sie nicht zu begründen. Aufgabe der aus Berufsrichtern zusammengesetzten *Richterbank* aber war es, die *Geschworenen* über ihre Pflichten zu belehren und die gesetzmäßige Strafe festzusetzen.

Zusammensetzung

Argumente für und wider
Schwurgerichte

378 Man betrachtete die Schwurgerichte, als deren Vorbilder die altgermanischen Thinge und die englische Jury gepriesen wurden, als notwendig für die Volksfreiheit, d.h. für den Schutz vor bürokratischer Willkür der Richter, an deren Unabhängigkeit vom Herrscher man nicht recht glaubte. Doch war kein Punkt bei der Reform des Strafprozesses so umstritten wie dieser. *Feuerbach* und die meisten anderen Rechtsgelehrten wandten sich nämlich scharf gegen die von unzähligen Politikern leidenschaftlich geforderte Einführung mit rechtsunerfahrenen Leuten besetzter Volksgerichte. In der Praxis gaben deren Sitzungen bald Anlaß zu brillanten rhetorischen Leistungen von Staatsanwälten einerseits und Verteidigern andererseits: Die ersten appellierten an das Vergeltungsbedürfnis der Geschworenen, die anderen an deren Mitleid, so daß die Objektivität der unerfahrenen Volksrichter durch die bei ihnen erregten Emotionen nicht selten stark beeinträchtigt wurde. Es ist daher einigermaßen wahrscheinlich, daß die sogenannten „klassischen“ Schwurgerichte, bei denen der Schuldspruch allein von den Geschworenen gefällt wurde, öfters grobe Fehlurteile ausgesprochen haben.

So erklärte eine 1901 eingesetzte Strafrechtskommission: „Wenn die Sprüche der Geschworenenbank mit Gründen versehen werden müßten, würden die Schwurgerichte von der allgemeinen Empörung längst beseitigt sein“.

Ersetzung der klassischen
Schwurgerichte durch
„große Schöffengerichte“
(1924)

Heute gibt es in Deutschland keine derartigen „klassischen“ Schwurgerichte mehr; denn 1924 wurden sie im Zuge der sogenannten „Emmingerschen Justizreform“ (aus Ersparnisgründen!) in „große Schöffengerichte“ umgewandelt, die mit Geschworenen und Berufsrichtern besetzt sind, welche gemeinsam sowohl über Schuld oder Unschuld zu entscheiden als auch die Strafe festzusetzen haben.

altüberlieferte Geltung
in der Justiz

379 5. Gleichheitsgrundsatz

In der *Justiz* galt er – mit einigen Einschränkungen – schon seit Jahrhunderten; denn immer wieder wurde in Gerichtsordnungen den Richtern eingeschärft, sie sollten ohne Ansehen der Person, „dem Armen wie dem Reichen, gleich richten“. Aber die materielle Rechtsordnung als solche war damals ständisch geprägt: Die Menschen hatten nicht nur unterschiedliche Rechte, sondern auch eine unterschiedliche Rechtsfähigkeit, so daß sie überhaupt nicht gleiche Rechte und Pflichten erlangen konnten.

Zurücktreten der Standes-
unterschiede

Im 19. Jahrhundert wurden die *ständischen Unterschiede* mehr und mehr zurückgedrängt. Hierdurch wurde die Rechtsgleichheit im Sinn von Gleichheit der Rechtsfähigkeit nahezu vollständig hergestellt. Dagegen verfolgten die deutschen Liberalen, die diese Änderungen verlangten und schrittweise durchsetzten, in ihrer großen Mehrzahl nicht auch das Ziel, die tatsächlichen *Unterschiede des Vermögens und des Einkommens* auszugleichen (sei es unmittelbar durch umfassende Verstaatlichung von Privatvermögen und Nivellierung von Löhnen und Gehältern, sei es mittelbar durch die Steuer- und Sozialgesetzgebung). Allerdings setzten die Forderungen hiernach schon vor 1848, also schon vor dem *Kommunistischen Manifest* von *Marx und Engels*, ein und wurden schließlich zu einem der mächtigsten Impulse der Gesetzgebung.

keine Nivellierung von
Einkommen und Vermögen

Wohl nicht mit Unrecht hat *Tocqueville* schon 1835 das Egalisierungsstreben als die stärkste Triebkraft bezeichnet, welche die gesellschaftliche Entwicklung des 19. und 20. Jahrhunderts bestimmen werde. Die Menschen würden zunächst Freiheit und Gleichheit suchen, aber notfalls auf die Freiheit verzichten, wenn sie die Gleichheit nur verbunden mit Sklaverei erlangen könnten.

380 Im ganzen war man jedoch im 19. Jahrhundert noch weit davon entfernt, diesem Streben freien Lauf zu lassen. Im Gegenteil traten ihm die Regierenden und größtenteils auch die Volksvertreter mit Nachdruck entgegen, da es ihnen weder mit der Gerechtigkeit noch mit dem Staatswohl vereinbar erschien (sowie wohl auch deshalb, weil sie in elitärem Selbstbewußtsein von der Verwirklichung solcher Egalisierungspläne mehr Nachteile als Vorteile für sich persönlich erwarteten und der Ansicht waren, sich mit der Parole „*dem Tüchtigen freie Bahn*“ hinlänglich für die Interessen der breiten Volksmassen einzusetzen).

381 6. Allgemeine Wehrpflicht

Sie wurde in Preußen nach der katastrophalen Niederlage bei Jena (1806) als Teil der *Stein-Hardenbergschen Reform* eingeführt (endgültig 1814). Da sie bezweckte, das ganze Volk an der Verantwortung für die Verteidigung des Landes teilhaben zu lassen und dadurch die

demokratisch-autoritärer
Charakter der allgemeinen
Wehrpflicht

Kräfte des Staates zu aktivieren, wohnte ihr ein demokratischer Zug inne, der jedoch mit militärisch-diszipliniert-autoritärem Geist verbunden war. Ansätze dazu, diese Reform durch die dem Volk in Aussicht gestellte Gewährung politischer Rechte zu ergänzen, führten wegen des Zögerns des Königs erst infolge der Revolution von 1848 zu konkreten Ergebnissen (vom König oktroyierte Verfassung von 1850).

382 7. Allgemeine Schulpflicht

Sie hatte schon in manchen Teilen des alten Reichs bestanden. Im 19. Jahrhundert wurde sie in einer Weise verstärkt, die zur Folge hatte, daß Deutschland bald das vielleicht beste Volksschulwesen von ganz Europa hatte. (Das hatte sehr günstige Wirkungen zunächst für die Armee und die Industrie, später aber für den Aufbau eines demokratischen Staatswesens).

383 8. Universitätsreform

Gründung der Berliner
Universität (1810)

Bahnbrechend war die *Gründung der Berliner Universität (1810)*. Diese stellte sich, im Gegensatz zu den Aufklärungs-Universitäten (z.B. Halle, gegr. 1694, und Göttingen, gegr. 1737), nicht die Aufgabe, die Studenten durch Reglementierung des Unterrichts zu unmittelbar nützlichen Menschen auszubilden, die später in ihren gehobenen Berufen anderen Menschen zu größerer „Glückseligkeit“ verhelfen könnten. Vielmehr wollte sie die Studenten zur Freiheit und zu deren streng sittlichem, verantwortungsbewußtem Gebrauch erziehen und zwar dadurch, daß sie sie für die vornehmlich an der Antike orientierte Wissenschaft begeisterte. Diese *neuhumanistische Zielsetzung* der Universität war von größtem Einfluß auch auf die Rechtswissenschaft, die sich vom unmittelbar praktisch-nützlichen Usus modernus Pandectarum, aber auch vom preußischen ALR abwandte, um sich dem Studium des reinen, alten römischen Rechts sowie der Quellen des alten deutschen Rechts – ohne unmittelbare Beziehung zu praktischen Zwecken – hinzugeben (vgl. hinten Rdnr. 402 ff.).

neuhumanistische
Zielsetzung

384 III. Die Einigung Deutschlands

Sie bildete neben dem Streben nach Freiheit und Gleichheit (wozu auch das Streben nach Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung gehörte) das Hauptanliegen der vorwärts drängenden Kräfte, und zwar sowohl in der Zeit von 1815–48 als auch in den anschließenden Jahren bis 1871. Ihre wichtigsten äußeren Etappen waren folgende:

Deutscher Bund (1815)

1. Die Bundesakte vom 6. Juni 1815 (ergänzt durch die *Wiener Schlußakte von 1820*) befriedigte jenen politischen Wunsch nur sehr beschränkt, da sie einen bloß völker-, nicht staatsrechtlichen Staatenbund von souveränen Einzelstaaten (35 Fürsten und 4 freien Städten) begründete, nämlich den *Deutschen Bund*, dessen oberstes Organ der von Österreich präsi- dierte *Bundestag in Frankfurt* war.

385 2. Die Gründung des Deutschen Zollvereins (1833)

Mitglieder des Deutschen
Zollvereins

Die Gründung erfolgte auf Initiative Preußens, das die in seinem Gebiet geltenden Freihandelsgrundsätze auf ganz Deutschland auszudehnen wünschte. Doch kam sie nicht durch einen einheitlichen Akt zustande, sondern durch eine Vielzahl von Verträgen, die die einzelnen deutschen Staaten miteinander schlossen. Österreich wurde wegen seiner vielen außerhalb des Deutschen Bundes gelegenen Gebiete nicht Mitglied des Zollvereins. Im übrigen aber machte dieser die weitaus meisten Bundesländer, die ihm teils sogleich, teils später beitraten, zu einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet. Auch war er dank der in ihm enthaltenen Verfassungsansätze und der faktischen Vormachtsstellung, welche Preußen innehatte, ein Vorläufer des Norddeutschen Bundes von 1867 und des 1871 neu gegründeten Reiches.

386 3. Die Frankfurter Reichsverfassung vom 28. März 1849 (Paulskirchenverfassung) war ein in turbulenter Zeit entstandenes Erzeugnis einer Versammlung von mehreren hundert Abgeordneten aus dem ganzen Bundesgebiet, die nach der Wiener, Berliner und Münchner Revolution vom März 1848 auf Grund von Beschlüssen des Bundestags fast zehn Monate lang in

geschaffen nach der
Revolution vom März 1848

hoher geistiger Rang
seiner Schöpfer

idealistischer Inhalt
Grundrechte des
deutschen Volkes

Scheitern des Werks

geschaffen während
des Krieges 1870/71

Verfassung des
Norddeutschen Bundes (1867)

25 Gliedstaaten
Bundesstaat

institutionalisierte
Vormachtstellung Preußens

Fürsten und freie Städte
als Träger der Souveränität
Bundesrat

Reichstag

Parteien

Kaiser
Reichskanzler

der *Frankfurter Paulskirche* eine Reichsverfassung ausarbeiteten, aber, obwohl nach freiheitlich-egalitären Grundsätzen gewählt, fast ausnahmslos keine radikalen, sondern liberal-konservative Ziele anstrebten. Geschaffen von geistig hochstehenden Männern, die überwiegend dem gebildeten und besitzenden Bürgertum entstammten und in ihren Reihen manche vorzügliche Juristen aufwiesen, war sie idealistisch konzipiert und enthielt vieles, was modernen Vorstellungen von einer vorbildlichen Verfassung entspricht. Das gilt vor allem für die in ihr vorgesehenen „*Grundrechte des deutschen Volkes*“, die schon Ende 1848 beschlossen worden waren. Aber die „*Deutsche Verfassungsgebende Nationalversammlung*“ hatte nicht die Macht, sich gegenüber den Einzelstaaten, zumal Österreich und Preußen, die sich von ihren inneren revolutionären Unruhen allmählich erholten, durchzusetzen. Die schließlich ohne Österreichs Mitwirkung getroffene, mit knapper Mehrheit verabschiedete kleindeutsche Lösung trat nicht in Kraft, da *Friedrich Wilhelm IV.* von Preußen die ihm angebotene Kaiserkrone, die er schon mit Rücksicht auf die Rechte der andern deutschen Fürsten nicht von Volkes Gnaden erhalten wollte, ablehnte.

387 **4. Die Reichsverfassung von 1871** (*Bismarcksche Reichsverfassung*), ein sehr kompliziertes, von *Bismarck* geschaffenes Werk, war weitgehend auf ihn selbst zugeschnitten. Zustandekam sie in der Endphase des deutsch-französischen Krieges von 1870/71: Nachdem *Wilhelm I. von Preußen* auf Antrag des *Königs Ludwig II. von Bayern* am 18.1.1871 im Spiegelsaal von Versailles als „*Deutscher Kaiser*“ proklamiert worden und das Deutsche Reich damit gegründet war, erhielt dessen Verfassung am 16. April durch Beschlüsse des in ihr vorgesehenen Bundesrates und Reichstages ihren endgültigen Wortlaut. Dieser stimmte weitgehend überein mit demjenigen der Verfassung des *Norddeutschen Bundes*, der 1867, nach dem preußisch-österreichischen Krieg von 1866 und der Einverleibung des Königreichs Hannover, des Kurfürstentums Hessen, des Herzogtums Nassau sowie der Freien Reichsstadt Frankfurt in das preußische Staatsgebiet, errichtet worden war. Das neue Kaiserreich war ein Staat, nicht ein Staatenbund, da den Reichsorganen eine für alle Bürger unmittelbar verbindliche Herrschaftsgewalt eingeräumt war. Es war aber kein Einheitsstaat, sondern ein aus 25 *Gliedstaaten* zusammengesetzter *Bundesstaat*. Doch war dieser von anderen Bundesstaaten, z.B. den Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, insofern grundverschieden, als eines seiner Glieder, nämlich *Preußen*, eine *institutionalisierte Vormachtstellung* innehatte, indem sein König erblicher Kaiser und der von ihm ernannte preußische Ministerpräsident Reichskanzler war.

388 Träger der Souveränität war die – im Bundesrat vertretene – Gesamtheit der deutschen Fürsten sowie der freien Städte Lübeck, Hamburg und Bremen. Der *Bundesrat*, dessen Mitglieder mit ihren insgesamt 58 unterschiedlich auf die Gliedstaaten verteilten Stimmen ihre Beschlüsse, wie ehemals die zum Bundestag von 1815–1866 delegierten Gesandten, nach Instruktion in geheimem Verfahren faßten, war das oberste und wichtigste Reichsorgan. Indessen wirkte neben dem Bundesrat der *Reichstag* als Volksvertretung von vorläufig 397 Abgeordneten, die, anders als die nach dem Dreiklassenwahlrecht gewählten Abgeordneten des preußischen Landtags, in allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlen gewählt wurden, gleichberechtigt an der Gesetzgebung mit; für das allgemeine Bewußtsein hatte er sogar eine größere Bedeutung als jener, da seine Verhandlungen öffentlich waren und von der Presse ausführlich besprochen wurden. – Während noch im Parlament der Frankfurter Paulskirche die Abgeordneten, den Lehren *Rousseaus* entsprechend, nicht in förmlich organisierten *Parteien* getagt hatten, spielten solche im Reichstag eine maßgebende Rolle.

Zu ihnen zählten u. a. die *konservative Partei* der Adligen und Landwirte, die lange Zeit führende *national-liberale Partei* des Bürgertums, die linksliberale *Fortschrittspartei*, die katholische *Zentrumspartei* und die zunächst schwache, aber fast ununterbrochen aufsteigende *sozialdemokratische Partei* der Arbeiterschaft.

Im ganzen erwies sich der Reichstag als eine vorwärtstreibende, nach stärkerer Rechtseinheit strebende Kraft, im Gegensatz zu dem konservativen Bundesrat, in dem 14 ablehnende Stimmen, z.B. jene der drei Königreiche Bayern, Württemberg und Sachsen oder die 17 preußischen, verfassungsändernde Gesetze zu Fall bringen konnten.

389 Dem *Kaiser* war die nahezu gesamte exekutive Reichsgewalt zugewiesen. Ohne Rücksicht auf den Willen anderer Reichsorgane konnte er den *Reichskanzler* (als einzigen Minister!) und die andern Reichsbeamten ernennen und entlassen. Auch vertrat er das Reich nach

*mangelnder Einfluß des
Parlaments auf Außenpolitik*

außen völkerrechtlich. Fast die gesamte Außenpolitik lag ohne wirksamen parlamentarischen Einfluß in seinen und des Kanzlers Händen, was sich unter so hervorragenden Persönlichkeiten wie *Wilhelm I.* und *Bismarck* ausgezeichnet, unter ihren minder fähigen Nachfolgern aber bedenklich auswirkte.

*Auswirkungen auf
Kriegsausbruch (1914)*

Zusammen mit dem kaiserlichen Oberbefehl über Heer und Marine trug jene Machtkonzentration auf den Kaiser und Kanzler dazu bei, daß nach 43jähriger Friedenszeit der Erste Weltkrieg (1914–1918) mit der Kriegserklärung Österreichs an Serbien, alsdann Deutschlands an Rußland und Frankreich, und dem Einmarsch deutscher Truppen in das nach internationalen Verträgen dauernd neutrale Belgien aufgrund des militärisch vortrefflichen, aber krass völkerrechtswidrigen *Schlieffen*-Plans in einer Weise begann, die für Deutschland militärisch aussichtsreich war und ihm denn auch bedeutende Anfangserfolge brachte, aber das schließlich dennoch besiegte Reich neben Österreich als für den Kriegsausbruch und dessen unermeßliche Folgen allein verantwortlich erscheinen ließ.

*Einfluß des Kaisers
auf Gesetzgebung*

390 Nur untergeordneter Art waren dagegen die Rechte des Kaisers in bezug auf die Gesetzgebung: Von den beiden gesetzgebenden Räten beschlossene Gesetze hatte er zu „vollziehen“, d. h. auszufertigen und zu verkünden, ohne ihnen, wie als König von Preußen den preußischen Gesetzen, seine Zustimmung versagen zu können. Aber durch den von ihm ernannten Reichskanzler, der den Vorsitz im Bundesrat führte, und die 17 weisungsgebundenen preußischen Stimmen im Bundesrat vermochte er auch die Reichsgesetzgebung kräftig zu beeinflussen. Verstärkt wurde seine Stellung noch dadurch, daß er zusammen mit dem Reichskanzler über das 1871 erworbene *Reichsland Elsaß-Lothringen* sowie über die außereuropäischen deutschen Kolonien weitgehend die Rechte ausübte, die den deutschen Gliedstaaten nach wie vor für ihre Gebiete zustanden.

Reservatrechte

391 Einzelnen Gliedstaaten, nämlich Bayern, Württemberg, Baden, Hamburg und Bremen, räumte die Verfassung bestimmte Sonderrechte ein die u. a. Post, Telegraphie, Eisenbahn, Zölle und Verbrauchsteuern sowie die Besteuerung von Bier und Branntwein betrafen. Aber ganz abgesehen vom Bestand solcher „*Reservatrechte*“, die auch durch Verfassungsänderungen nur mit Zustimmung der Berechtigten aufgehoben werden konnten, blieben die Zuständigkeiten der Gliedstaaten umfassender als diejenigen des Reiches, die alles in allem auf eine gesamtdeutsche Außenpolitik und Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraums für Verkehr, Handel und Industrie beschränkt waren und nur schrittweise die Errichtung besonderer, dem Reichskanzler unterstellter *Reichsämrter*, z. B. des *Reichsamts des Innern* und des *Reichsjustizamts* mit je einem *Staatssekretär* an der Spitze, nach sich zogen. So hatten nur die Gliedstaaten das Recht zur Erhebung nächst Steuern vom Einkommen und Vermögen der Bürger, während das Reich für seine zunächst noch bescheidenen Finanzbedürfnisse außer auf Zölle und Verbrauchsteuern auf Beiträge der Gliedstaaten angewiesen war. Auch enthielten nur deren Verfassungen Bestimmungen über Freiheitsrechte. Demgegenüber wies die Bismarcksche Reichsverfassung, anders als die Paulskirchenverfassung, überhaupt *keinen Grundrechtsteil* auf. Schon aus diesem Grund wirkt sie auf heutige Leser nüchtern und trocken. Aber nach dem jahrzehntelangen Ringen der die deutsche Einheit herbeisehnenden Liberalen mit den auf Wahrung ihrer Souveränität bedachten Fürstenhäusern erschien sie den Zeitgenossen als eine wohlgelungene Synthese zweier Tendenzen, die von vielen als These und Antithese im Sinne *Hegels* aufgefaßt wurden.

*beschränkte Zuständigkeit
des Reiches*

Reichsämrter

*beschränkte Steuerhoheit
des Reiches*

kein Grundrechtsteil

392 **IV. Das Reichsstrafgesetzbuch (StGB) von 1871**, das im Frühjahr 1870 als Gesetz des Norddeutschen Bundes erlassen worden war, aber nach dem Friedensschluß des Deutschen Reiches mit Frankreich als Reichsgesetz verkündet wurde, war ein typisches *Gesetz der Kant-Feuerbachschen Schule* (s. vorn Rdnr. 346). Zur Vorlage hatte es besonders das *preußische Strafgesetzbuch* von 1851, an dem *Savigny* als preußischer Gesetzgebungsminister maßgebend mitgearbeitet hatte. Dem mittelbaren Einfluß *Savignys* ist es u. a. zuzuschreiben, daß das Gesetz nur einen kurzen allgemeinen Teil enthält; denn die Entwicklung eines solchen war nach *Savignys* Ansicht nicht Sache der Gesetzgebung, sondern der Wissenschaft.

Das StGB gilt, wenn auch mit vielen Änderungen, noch heute.

*Gesetz der
Kant-Feuerbachschen Schule
Einfluß Savignys*

*Zivilprozeßordnung (ZPO)
Strafprozeßordnung (StPO)*

393 **V. Die Reichsjustizgesetze von 1877**. Zu diesen gehören vor allem die *Zivilprozeßordnung* (ZPO) und die *Strafprozeßordnung* (StPO). Beide wurden weitgehend nach französischen Vorbildern gestaltet, nämlich nach dem „Code de procédure civile“ von 1806 (s. Rdnr. 326) und dem „Code d’instruction-criminelle“ von 1808 (s. vorn Rdnr. 372).

Von den beiden deutschen Kodifikationen wurde die erstgenannte von vielen alsbald scharf kritisiert, da sie das Mündlichkeitsprinzip in unpraktischer Weise auf die Spitze treibe und gemäß der liberalistischen Verhandlungsmaxime (s. vorn Rdnr. 69) den Parteien die fast ausschließliche Herrschaft über den Verfahrensgang überlasse,

*Kritiken an
der ZPO*

Franz Klein (1854–1926)
 österreichische ZPO von 1895
 deutsche ZPO-Novellen
 von 1909, 1921, 1924

Konkursordnung (KO)
 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG)
 Reichsgericht

was infolge der dadurch ermöglichten mißbräuchlichen Prozeßverschleppungen zu übermäßiger Dauer vieler Prozesse und zu, besonders für Minderbemittelte, unerträglich hohen Prozeßkosten führe. Reformanstöße scheiterten aber jahrzehntlang am Widerstand der in den gesetzgebenden Organen stark vertretenen Anwaltschaft und an der Interesse- und Verständnislosigkeit der anderen Parlamentsmitglieder. Erst einige Zeit nachdem der Beamte und nachmalige Leiter des österreichischen Justizministeriums *Franz Klein* die undogmatische, aber allenthalben als vortrefflich anerkannte *österreichische Zivilprozeßordnung* von 1895 geschaffen hatte, schritt auch das Deutsche Reich durch 1909, 1921 und 1924 erlassene Gesetzesnovellen zu entsprechenden Reformen, die unter Zurückdrängung des Mündlichkeitsprinzips und der Verhandlungsmaxime dem Richter ein weitgehendes *Leitungsrecht* über den Verfahrensgang einräumten und sich trotz Nichtverstummens von Klagen über zu lange Dauer vieler Prozesse im ganzen gut bewährten. Weitere Reichsjustizgesetze aus dem Jahr 1877 sind die *Konkursordnung* (KO) und das *Gerichtsverfassungsgesetz* (GVG), das die Ersetzung des 1870 gegründeten *Reichsoberhandelsgerichts in Leipzig* durch ein ebenfalls in *Leipzig* zu errichtendes *Reichsgericht* anordnete und einheitliche Vorschriften für Organisation und Zuständigkeit der mittel- und unterinstanzlichen Gerichte aufstellte, deren Errichtung aber den Gliedstaaten überließ.

Alle diese Gesetze gelten, mit vielen Änderungen (z.B. Ersetzung des Reichsgerichts durch den *Bundesgerichtshof* mit Sitz in *Karlsruhe*) und zum Teil in Neufassungen, noch heute.

Gefährdungshaftung

- 394 VI. Durch das **Reichshaftpflichtgesetz von 1871** wurde, besonders für Eisenbahnunternehmen, eine *Haftpflicht aus bloßer Gefährdung* (auch ohne Verschulden!) und damit ein neuer, grundlegender Gedanke in die Privatrechtsordnung eingeführt. Er drängte sich auf, nachdem die vorangegangene gewaltige technische Entwicklung den Menschen nicht nur unermeßliche Vorteile gebracht, sondern auch große, Unbeteiligte bedrohende Gefahrenquellen geschaffen hatte, und bestand darin, für eventuell daraus entstehende Schäden ersatzpflichtig werden zu lassen, wer die Gefahrenquelle in seinem unmittelbaren Interesse unterhält und am ehesten in der Lage ist, sie zu beherrschen.

Die 1871 in diesem Sinne getroffene Regelung wurde nach weiterem Fortschreiten der technischen Entwicklung im 20. Jahrhundert Vorbild für die gesetzliche Einführung weiterer Fälle von Gefährdungshaftung, so der Haftung des *Kraftfahrzeughalters*, des *Luftfahrzeughalters* sowie des Inhabers einer *Atomenergieanlage*.

eigentumsähnliche
 immaterielle Rechte

Urheberrechtsgesetze

Warenzeichengesetz

Erfindungspatentgesetz

- 395 VII. **Gesetze über den gewerblichen Rechtsschutz**

Der Aufschwung von Handel und Industrie erzeugte das dringende Bedürfnis, Künstler, Schriftsteller und Erfinder durch Gewährung zeitlich begrenzter *Monopolrechte* auf wirtschaftliche Verwertung ihrer geistigen Leistungen zu belohnen und zu weiteren anzuregen, sowie die Warenhersteller vor Verwechslung ihrer Erzeugnisse mit solchen anderer Produzenten zu schützen. Daher wurden zugunsten dieser Personengruppen *eigentumsähnliche immaterielle Rechte* geschaffen, für die eine Zeitlang die Bezeichnung „*geistiges Eigentum*“ üblich war. Dies geschah durch eine Reihe von Reichsgesetzen, die zwischen 1871 und 1900 erlassen wurden, nämlich durch ein 1871 zum Reichsgesetz gewordenes *Urheberrechtsgesetz* des Norddeutschen Bundes zum *Schutz literarischer und musikalischer Werke*, das einen gewichtigen Vorläufer in einem 1837 vom deutschen Bundestag gefaßten Bundesbeschuß gegen den Büchernachdruck hatte; ein *Markenschutzgesetz* (*Warenzeichengesetz*) von 1874, zwei *Urheberrechtsgesetze zum Schutz von Werken der bildenden Kunst* bzw. von Photographien und ein *Geschmacksmustergesetz* von 1876 sowie ein *Gebrauchsmustergesetz* und ein *Erfindungspatentgesetz* von 1894.

Kanzelparagraph

Jesuitenverbot
 Zivildraufung

- 396 VIII. **Kulturkampfgesetze (1871–75)**

Durch diese Gesetze sollte der kirchliche Widerstand überwunden werden, der sich gegen den vom modernen Staat erhobenen Anspruch auf Allzuständigkeit auch in Fragen des Geisteslebens richtete. Sie brachten u.a. folgende Neuerungen: Einführung des *Kanzelparagraphen* in das StGB, durch den der öffentliche Mißbrauch eines geistlichen Amtes zur Stiftung von Unfrieden mit Gefängnis bedroht wurde (1871, aufgehoben 1953); *Jesuitenverbot* (1872, aufgehoben 1917); Einführung der *obligatorischen Zivildraufung* und der *staatlichen Führung der Zivilstandsregister* (in Preußen 1874, im ganzen Reich 1875).

„Kulturkampf“

- 397 Einige Jahre lang standen überdies mehrere Gesetze in Kraft, die noch massiver in kirchliche Verhältnisse, vor allem der Katholiken, aber auch der Protestanten, eingriffen. Erlassen wurden sie auf Betreiben *Bismarcks* und des preußischen Kultusministers *Falk* im Verlauf eines schon damals als „*Kulturkampf*“ bezeichneten Konflikts des Staates Preußen und des Reichs mit der katholischen Kirche, die in Deutschland durch das Verschwinden der alten

Kölner Wirren
(1837–42)

Reichsverfassung und die vielen Säkularisationen zwar erheblich an Reichtum und weltlicher Macht verloren, aber an Ansehen gewonnen hatte. Diesem verdankte sie u.a. den Erfolg im Widerstand, den *Clemens August Droste zu Vischering* als Erzbischof von Köln in den *Kölner Wirren* von 1838–42 trotz seiner Verhaftung dem staatlichen Gebot vorbehaltloser Vornahme kirchlicher Trauungen von Mischehepartnern entgegengesetzt hatte.

398 Verstärkt wurde der Einfluß der katholischen Kirche auf die Gläubigen durch die vom kämpferischen *Papst Pius IX.* 1864 erlassene *Enzyklika „Quanta cura“* und den ihr beigefügten *„Syllabus errorum“*, der eine Aufzählung aller den säkularisierten Staat durchdringenden Irrtümer enthielt, noch mehr aber durch die vom *I. Vatikanischen Konzil* (1870) beschlossene Verkündung des Dogmas, daß der Papst bei der feierlich, *ex cathedra*, vorgenommenen Verkündung von Glaubens- und Sittengesetzen unfehlbar sei. Allerdings rief gerade das *Unfehlbarkeitsdogma* die Gegnerschaft vieler Katholiken – auch Geistlicher – wach, was zur Gründung der sich vom Papst lösenden altkatholischen Kirche führte. Daraufhin schritten die Bischöfe gegen altkatholisch gewordene Geistliche ein, die indessen vom Staat geschützt wurden.

Unfehlbarkeitsdogma (1870)
Gründung der
altkatholischen Kirche

Verbannung von
Erzbischöfen und Bischöfen

399 Während dieser Auseinandersetzungen, die auch auf das Schulwesen übergriffen, wurden zahlreiche Erzbischöfe und Bischöfe teils verbannt, teils verhaftet, mit der Folge, daß 1878 acht Bischofsstellen und etwa 120 Pfarrstellen unbesetzt waren. Nachdem diese Maßnahmen den kirchlichen Widerstand nicht gebrochen, sondern zur Solidarisierung der Katholiken mit den verfolgten Priestern und zum Aufschwung der 1870 gegründeten, von *Windthorst* überlegenen geleiteten katholischen Zentrumspartei geführt hatten, gab *Bismarck* von 1878 an den Kulturkampf allmählich auf, u.a. weil in jenem Jahr ein versöhnlicherer, in der katholischen Soziallehre bahnbrechender Papst, *Leo XIII.*, den Stuhl Petri bestiegen hatte. Auf Grund einer mit ihm 1885 getroffenen Einigung wurden die vorangegangenen schweren Eingriffe in das kirchliche Leben abgestellt, aber die drei obenerwähnten Gesetze in Kraft gelassen.

Abbruch des Kulturkampfes

400 Zu einem Kulturkampf und zum Erlaß ähnlicher Gesetze kam es in jenen Jahren auch außerhalb des Reichs, z.B. in der Schweiz, und später auch in andern Staaten, z.B. in Frankreich und Malta, wo solche Auseinandersetzungen, besonders über Schulfragen (Zulassung und eventuelle Subventionierung kirchlich geleiteter Volksschulen und Gymnasien), noch heutzutage heftig ausgetragen werden.

401 IX. Die Vereinheitlichung des bürgerlichen Rechts

1. Thibauts Schrift „Über die Nothwendigkeit eines allgemeinen bürgerlichen Rechts für Deutschland“ (1814)

Rechtszustand um 1814

Soweit in den ehemaligen Gebieten des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation das bürgerliche Recht kodifiziert worden war (in Bayern 1756, in Preußen 1794, in den linksrheinischen Gebieten 1804, in Baden 1809, in Österreich 1811), galten diese Kodifikationen. In anderen deutschen Gebieten richtete sich die Rechtsprechung im 19. Jahrhundert immer noch vornehmlich nach dem gemeinen Recht.

patriotische Wünsche nach
Rechtsvereinheitlichung

Die Befreiungskriege hatten aber in vielen deutschen Juristen den patriotischen Wunsch nach Schaffung einer Zivilrechtskodifikation für ganz Deutschland (einschließlich Österreichs) wach werden lassen. Diesem Verlangen gab der Heidelberger Römischrechtsprofessor *Thibaut* in der obengenannten Schrift schwungvollen Ausdruck. Er beklagte einerseits die fehlende Rechtseinheit als ein Übel, das durch den Erlaß partikulärer Kodifikationen noch vergrößert worden sei; andererseits kritisierte er die grundsätzliche subsidiäre Weitergeltung des *Corpus iuris civilis*, das zwar sehr vollständig, aber in manchem dunkel sei und als ein vor über tausend Jahren abgefaßtes Werk eines fremden Volkes für die Deutschen des 19. Jahrhunderts schlechthin nicht passe. Er schlug vor, eine Versammlung von Gelehrten aus allen deutschen Ländern einzuberufen. Dieser würde es mit Hilfe der schon vorliegenden partikulären Kodifikationen unschwer gelingen, binnen kurzer Zeit einen vortrefflichen Kodifikationsentwurf zu erstellen, dem die ihrerseits patriotisch gesinnten Fürsten ihre Zustimmung nicht verweigern würden.

Thibauts Kritik am
herrschenden Rechtszustand

Thibauts Vorschläge

Im selben Jahr erschien die wohl berühmteste Schrift der deutschen Rechtsliteratur, nämlich:

402 2. Savignys Gegenschrift „Vom Beruf unsrer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft“ (1814)

Savignys wissenschaftliche Laufbahn bis 1814

Argumente gegen Thibaut

Forderung nach vertieftem Erfassen des aus dem Volksgeist historisch gewachsenen Rechts, besonders des römischen Rechts

Notwendigkeit historischer und systematischer Rechts- erfassung

Möglichkeit späterer Kodifizierung des Zivilrechts

Friedrich Carl von Savigny, aus lothringischem Adelsgeschlecht, wurde 1779 in Frankfurt geboren. Nach Erlangung der *venia legendi* in Marburg verfaßte er als 24-jähriger (1803) das klassische, umfangreiche Buch „*Das Recht des Besitzes*“, in dem er, sich vom *Usus modernus Pandectarum* lösend, auf Grundlage rein römisch-rechtlicher Quellen ein harmonisches, in sich geschlossenes System des römischen Besitzrechts entwickelte. Hierdurch erwarb er hohen Gelehrtenruhm. 1810 wurde er an die damals gegründete Universität Berlin berufen. In seiner Schrift von 1814 wandte er gegen *Thibaut* ein, dessen Vereinheitlichungsplan habe im nicht geeinigten Deutschland schon aus politischen Gründen keine Aussicht auf Verwirklichung. Ganz besonders aber erklärte er, daß die geistigen Voraussetzungen für die Erschaffung einer Kodifikation als Gemeinschaftswerk mehrerer Juristen fehlten. Denn in einer guten Kodifikation müßten alle Einzelheiten harmonisch aufeinander und auf das Ganze abgestimmt sein; sie könne daher nur aus einem einheitlichen Geist geschaffen werden; ein solcher sei aber bei den deutschen Juristen einstweilen nicht vorhanden. *Überhaupt sei die Zeit für die Abfassung einer Zivilrechts-Kodifikation noch nicht reif*, was durch die nach Savigny nur beschränkt gelungenen Kodifikationen Preußens, Frankreichs und Österreichs bewiesen werde. – Er wandte sich auch gegen die im 18. Jahrhundert arrogant-aufklärerisch gewordene Naturrechtsidee, aus der die bisherigen Kodifikationen erwachsen seien, und forderte statt solcher ein neues, vertieftes Erfassen des aus dem *Volksgeist* historisch entstandenen Rechts, und zwar des aus dem gesamten Volk hervorgegangenen alten deutschen Rechts („*Deutschen Privatrechts*“) einerseits, ganz besonders aber des römischen Rechts andererseits. Dieses sei in einem Zeitalter fortgeschrittener Zivilisation, in dem die Entstehung eines besonderen Juristenstandes zur Pflege und Fortentwicklung des Rechts nötig geworden sei, durch das Wirken dieses Standes als Repräsentant des Volkes zu deutschem Recht geworden. In seiner Qualität sei es wegen seiner inneren Folgerichtigkeit und der den römischen Juristen eigenen Kunst des „*Rechnens mit Begriffen*“ einzigartig. Zwar habe man es im Zeitalter des „*Usus modernus Pandectarum*“ nur mangelhaft entfaltet. Die gegenwärtige Generation aber habe die Aufgabe, es rein darzustellen, wenn auch mit Hinweisen darauf, was von ihm nach einer mehr als tausendjährigen Entwicklung „abgestorben“ sei. Hierzu sei ein starker *historischer und zugleich systematischer Sinn* erforderlich. Das in der genannten Weise zu ergründende römische Recht (und parallel dazu das „*Deutsche Privatrecht*“ i.e.S., das die Autoren des *Usus modernus Pandectarum* nicht streng von jenem getrennt hatten) müsse der Hauptgegenstand des juristischen Studiums an den deutschen Universitäten bleiben. *Durch die Wissenschaft also, nicht durch die Gesetzgebung* und auch nicht wie in Frankreich und England durch eine hochstehende Gerichtspraxis, *solle in Deutschland die überlieferte Rechtseinheit aufrechterhalten und weiterentwickelt werden*, indem die Juristen Deutschlands zu lernen hätten, einheitlich, und zwar auf hohem Niveau, juristisch zu denken. Dann werde man vielleicht nach Jahrzehnten in der Lage sein, auf Grund des inzwischen erworbenen gemeinsamen Wissens und Könnens eine würdige Zivilrechts-Kodifikation für die Nachwelt zu schaffen (wie es gegen Ende des Jahrhunderts tatsächlich geschehen ist, s. hinten Rdnr. 411 ff.). – *Savigny* bekämpfte im übrigen scharf das Bestreben, alles zu vereinheitlichen, und trat mit Nachdruck für die Aufrechterhaltung partikulärrechtlicher Abweichungen vom gemeinen Recht ein.

403 3. Historische Rechtsschule

Vgl. vorn Rdnr. 8

Begriff

Verfemung der Naturrechts-idee trotz Übernahme naturrechtlichen Gedankenguts

Hierunter versteht man die neue wissenschaftliche Methode und Zielsetzung, die auf Grund von *Savignys* höchst erfolgreicher Programmschrift und entsprechenden Äußerungen des Deutschrechtlers *Eichhorn* die an den deutschen Universitäten herrschende wurde: Man suchte einerseits das römische und andererseits das germanisch-deutsche Recht, säuberlich voneinander getrennt, in ihren Ursprüngen zu ergründen und zudem als geltende Rechtsordnungen darzustellen. Schlechthin verfemt wurde das Naturrecht, obwohl man bei der Darstellung des römischen und des deutschen Rechts vielen naturrechtlichen Gedankengängen folgte und insbesondere die naturrechtliche Systematik und Begrifflichkeit weitgehend übernahm. Auf die *streng begriffliche und systematische Darstellung des römischen und des deut-*

<p>weitere wissenschaftliche Werke Savignys</p>	<p>schen Rechts legte die Historische Rechtsschule von 1840 an ihr Schwergewicht. In diesem Jahr ließ Savigny, der sich bis dahin vor allem rechtshistorischen Forschungen gewidmet hatte („<i>Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter</i>“, 1. Aufl., 6 Bde, 1815–1831), den ersten Band seines 8-bändigen, unvollendeten rechtsdogmatischen Hauptwerks, „<i>System des heutigen römischen Rechts</i>“, erscheinen. 1842 wurde er preußischer Gesetzgebungsminister und schließlich gleichsam preußischer Ministerpräsident, jedoch als solcher 1848 infolge der in Berlin ausgebrochenen Revolution von dem mit ihm von Jugend an eng befreundeten König, Friedrich Wilhelm IV., entlassen. Er starb 1861 in höchstem Gelehrtenruhm.</p>
<p>G.F. Puchta als Hauptvertreter der begriffs- und konstruktionsjuristischen Methode</p>	<p>404 Sein Nachfolger auf dem Berliner Lehrstuhl, G.F. Puchta (1798–1846), verfaßte seinerseits große rechtsdogmatische Werke („<i>Cursus der Institutionen</i>“, „<i>Pandekten</i>“). In diesen führte er die schon von Savigny angewandte <i>begriffs- und konstruktionsjuristische Methode</i>, die durch weitestgehende Erfassung des Rechtsstoffes mittels allgemeinsten Rechtsbegriffe und deren durch Begriffseinteilung gewonnene Unterbegriffe verschiedener Stufen gekennzeichnet ist (z.B. subjektives Recht – absolutes Recht – dingliches Recht – beschränktes dingliches Recht – Pfandrecht – Grundpfandrecht – Grundschuld), auf einen ersten Höhepunkt.</p> <p>Die rechtsdogmatisch-systematische Wissenschaft vom römischen Zivilrecht, die durch die Werke Savignys und Puchtas begründet wurde und bis zum Inkrafttreten des BGB (1900) herrschte, bezeichnet man als Pandektenwissenschaft (Pandektistik).</p>
<p>streng systematischer Charakter</p> <p>von den Pandektisten verwendete Allgemeinbegriffe</p>	<p>405 4. Pandektenwissenschaft und deutsches Privatrecht</p> <p>Die Pandektenwissenschaft befaßte sich, im Unterschied zum Usus modernus Pandectarum, mit dem <i>reinen</i> römischen Recht und hatte, ebenfalls anders als jener, einen streng <i>systematischen Charakter</i>. Ihr Rechtssystem entwickelte sie mittels einer Reihe von <i>Allgemeinbegriffen</i>. Diese entstammten großenteils den römisch-rechtlichen Quellen und dem naturrechtlichen Schrifttum; die allgemeinsten aber waren sehr jungen Datums, z.B. „<i>Rechtsverhältnis</i>“, „<i>Rechtssubjekt</i>“, „<i>Rechtsgeschäft</i>“, sowie „<i>subjektives Recht</i>“, das nach kantischem Vorbild (obwohl von Kant selbst nicht ausdrücklich so bezeichnet) in den Mittelpunkt des ganzen Systems gestellt war. Äußerlich waren die großen Werke der Pandektisten fast durchweg gegliedert in einen <i>allgemeinen Teil</i>, sowie <i>Schuldrecht</i>, <i>Sachenrecht</i>, <i>Familienrecht</i> und <i>Erbrecht</i> (gelegentlich unter Weglassung des allgemeinen Teils und Umstellung der Reihenfolge). Diese Gliederung, die um 1800 von den Professoren Hugo und Heise konzipiert worden war, wird als „<i>Pandektensystem</i>“ bezeichnet (im Unterschied 1. zum „<i>Institutionensystem</i>“, d.h. dem Schema „<i>personae – res – actiones</i>“, nach dem die Institutionen des Gaius aus dem 2. Jahrhundert – s. vorn Rdnr. 127 – und des Corpus iuris sowie die Institutionenlehrbücher neuerer Autoren und, daran anlehnend, viele Stadt- und Landrechte des 16. und 17. Jahrhunderts gegliedert waren, sowie 2. zum „<i>Naturrechtssystem</i>“, das nach Pflichten, und zwar solchen des Einzelnen gegen sich selbst, gegen einzelne andere und innerhalb von Gemeinschaften, aufgebaut war – vgl. vorn Rdnr. 315).</p>
<p>Pandektensystem</p> <p>Institutionensystem</p>	<p>406 Entsprechend stellten die Deutschrechtler das „<i>Deutsche Privatrecht</i>“ in großen Werken dar, um dadurch den „<i>Romanisten</i>“ wirksam entgegenzutreten, gegen deren Übermacht an den Universitäten sie an sogenannten <i>Germanistentagungen</i> polemisierten. (Der Ausdruck „<i>Germanisten</i>“ wurde damals geprägt und erst später auf die Gelehrten der deutschen Sprache und Literatur übertragen).</p>
<p>Naturrechtssystem</p>	<p>407 Da es sich erwies, daß nahezu jede Privatrechtsordnung auf die pandektistische Weise erfaßt werden konnte, erlangte die deutsche Rechtswissenschaft erstmals ein weltweites Ansehen. Besonders berühmt wurden von ihren Vertretern, außer Savigny und Puchta, Bernhard Windscheid (1817–1892), der in seinen dreibändigen „<i>Pandekten</i>“ das für die Rechtspraxis maßgebende Werk schuf und Wesentliches zur Abfassung des BGB beitrug (vgl. hinten Rdnr. 414), und der Ostfrieser Rudolf von Ihering 1818–1892, der zunächst die Begriffs- und Konstruktionsjurisprudenz zu höchster Vollendung führte, dann aber ihre Auswüchse verspottete und sich einer auf den Zweck der Rechtssätze abstellenden Methode zuwandte. Der berühmteste von allen Germanisten war Otto von Gierke (1841–1921) als Verfasser vieler hervorragender Werke über das deutsche Recht und Kritiker des Ersten Entwurfs des BGB (s. hinten Rdnr. 415). Für die Folgezeit hochbedeutend aber wurden die Pandektenwissenschaft und das wissenschaftlich entfaltete „<i>Deutsche Privatrecht</i>“ dadurch, daß ihre Lehren das geistige Rüstzeug für die Abfassung des deutschen Bürgerlichen Gesetzbuchs lieferten.</p>
<p>Darstellungen des deutschen Privatrechts</p>	
<p>allgemeine Anwendbarkeit der pandektistischen Methode</p>	
<p>Windscheids „Pandekten“</p>	
<p>Rudolf von Ihering</p>	
<p>Otto von Gierke</p>	

408 5. Reichsgesetze bis 1871

Noch vor der Reichsgründung von 1871 kamen in einigen privatrechtlichen Belangen, bezüglich deren der sich ausweitende innerdeutsche Handelsverkehr den Erlaß einheitlicher Gesetze besonders vordringlich gemacht hatte, gesamtdeutsche Regelungen zustande:

a) 1848 beschloß die in der Frankfurter Paulskirche tagende deutsche Nationalversammlung eine (von Savigny mitvorbereitete) **Allgemeine deutsche Wechselordnung**, die trotz Auflösung des Parlaments und Scheiterns seiner politischen Pläne in fast allen deutschen Staaten in Kraft gesetzt wurde.

409 b) 1861 wurde vom deutschen Bundestag in Frankfurt ein **Allgemeines deutsches Handelsgesetzbuch** (ADHGB) beschlossen und dann von den einzelnen Staaten des Deutschen Bundes in Kraft gesetzt.

Es war der unmittelbare Vorläufer des heute geltenden *Handelsgesetzbuches (HGB) von 1897*, in das die meisten Bestimmungen des ADHGB wörtlich übernommen worden sind, während andere durch den Erlaß des BGB überflüssig wurden und sich im HGB nicht mehr finden.

410 c) Noch in den Zeiten des Deutschen Bundes wurde die Vereinheitlichung wenigstens des Schuldrechts als eines für den Rechtsverkehr besonders wichtigen Zweigs des bürgerlichen Rechts angebahnt. So entstand der nach den Leitbildern der Pandektenwissenschaft abgefaßte **Dresdener Entwurf eines Obligationenrechts (1866)**, der aber nach dem preußisch-österreichischen Krieg von 1866 und der ihm folgenden Auflösung des Deutschen Bundes den Gesetzgebungskörperschaften der deutschen Staaten nicht mehr zugeleitet wurde.

411 6. Entstehung des BGB

Der 1861 gegründete *Deutsche Juristenverein* nahm an seinen fast alljährlichen *Juristentagen Thibauts* Gedanken wieder auf und forderte, allerdings nur als Fernziel, die reichseinheitliche Kodifikation des gesamten bürgerlichen Rechts. Diese wurde, wie diejenige des Strafrechts, des Zivil- und Strafprozeßrechts, politisch möglich nach der Reichsgründung von 1871. Sie verlief in folgenden Phasen:

412 a) 1873 wurde auf wiederholten Antrag der nationalliberalen Abgeordneten *Miquel* und *Lascker* die Reichsverfassung durch eine Bestimmung ergänzt, die dem Reich die **Kompetenz zur Vereinheitlichung des gesamten bürgerlichen Rechts** einräumte.

413 b) 1874 stellte eine vom Bundesrat einberufene **Vorkommission** Richtlinien auf, nach denen die Kodifikation zu erfolgen habe. Verlangt wurde eine Kodifikation, bei der der Übergang vom bisherigen Recht der Einzelstaaten zum neuen einheitlichen Recht möglichst unmerklich sein würde. Dieses Verlangen wurde in der Folge von den Redaktoren erfüllt, indem sie sich weitgehend an das bis dahin in Preußen geltende Recht (u.a. betr. eheliches Güterrecht, Hypotheken und das im 19. Jhdt. geschaffene Grundbuch), mitunter auch an das französisch-rheinisch-badische oder das sächsische Recht, besonders aber an die Lehren der Pandektenwissenschaft und des deutschen Privatrechts, anlehnten.

414 c) 1874 bis 1887 fanden die Beratungen der vom Bundesrat einberufenen **Ersten Kommission** statt. Diese war zusammengesetzt aus 11 den größeren Einzelstaaten entstammenden Juristen, und zwar 2 Professoren (berühmt *Windscheid*, s. vorn Rdnr. 407) sowie 9 hohen Praktikern (Ministerialbeamten und Richtern). Vorsitzender war der aus Brilon gebürtige Reichsoberhandelsgerichtspräsident *Pape*. – Zunächst wurden von fünf Kommissionsmitgliedern je ein *Teilentwurf* des Allgemeinen Teils, Schuldrechts, Sachenrechts, Familienrechts und Erbrechts erstellt; alsdann (von 1881 an) wurden die Teilentwürfe in mühevollen Gesamtkommissions-Beratungen aufeinander abgestimmt und harmonisiert. 1887 wurde der endlich zustandgekommene „*Erste Entwurf*“ veröffentlicht, zusammen mit umfassenden „*Motiven*“, die bis heute von der Gerichtspraxis immer wieder zur Gesetzesauslegung herangezogen worden sind.

415 d) **Der Widerhall**, den der Entwurf in der deutschen Juristenwelt fand – anders als bei der Publikation des ALR-Entwurfs hatte man nicht die ganze gebildete Welt zu Stellungnahmen

Rolle der Juristentage
des 1861 gegründeten
Deutschen Juristenvereins

Teilentwürfe

Erster Entwurf und
Motive (1887)

Das Zeitalter des liberalen Rechtsstaates

überwiegend anerkennende
Gesamtbeurteilung

Kritiken

Gesamtablehnung durch den
Sozialisten Menger

Gesamtablehnung
durch Gierke

Verbesserung des
Ersten Entwurfs

parlamentarische
Diskussionen politisch
brisanter Materien

Abstimmungsergebnis

landesrechtliche
Vorbehalte im
Einführungsgesetz

Nebengesetze
Grundbuch

Qualität und
Charakter des BGB

aufgefordert –, war überwiegend positiv. Uneingeschränkt gerühmt wurde der ungeheure Fleiß, mit dem die Kommissionsmitglieder die bestehenden Gesetze und die in der Literatur geäußerten Meinungen studiert und gegeneinander abgewogen hatten, ebenso die peinlich gewissenhafte Sorgfalt, mit der die einzelnen Bestimmungen redigiert waren. Beanstandet aber wurde die übermäßig abstrakte und verschachtelte Sprache, die Unmenge von Verweisungen (d.h. von Bestimmungen, in denen auf andere verwiesen wird) und die an manchen Stellen doktrinär erscheinende Übernahme auch solcher Rechtssätze aus dem römischen Recht, die leicht durch angemessenere hätten ersetzt werden können. In seiner Gesamtheit abgelehnt wurde der Entwurf vom Wiener Sozialisten *Anton Menger* („Das bürgerliche Recht und die besitzlosen Volksklassen“, 1890), weil das Vorgelegte, von durchweg dem höheren Bürgertum angehörenden Juristen erarbeitet, zwar deren Interessen und Wertvorstellungen entspreche, aber, besonders durch seinen Hyperindividualismus und seine dem gemeinen Mann unverständliche sprachliche Fassung, die Interessen der breiten Volksmassen mißachte; ferner von *Otto von Gierke* („Der Entwurf eines bürgerlichen Gesetzbuchs und das deutsche Recht“, 1888/89), der ähnliche Kritiken wie *Menger* vorbrachte und überdies ganz besonders beanstandete, daß der Entwurf viel zu sehr an der Pandektistik und zu wenig am „Deutschen Privatrecht“ orientiert sei.

- 416 e) Eine vom Bundesrat bestellte **Zweite Kommission**, der neben angesehenen Juristen (u.a. dem blinden Hannoveraner *Gottlieb Planck* als Generalreferent) auch einige Nichtjuristen angehörten, überarbeitete 1891–1895 den Ersten Entwurf. Sie verbesserte dessen sprachliche Fassung erheblich und berücksichtigte auch die an ihm vorgebrachten Einzelkritiken, ohne aber seinen Gesamtcharakter grundlegend zu ändern.
- 417 f) Der von der Zweiten Kommission vorgelegte neue Entwurf wurde die unmittelbare Grundlage der **Gesetzesberatungen im Bundesrat und Reichstag** (1896). In diesen Gremien wurden fast nur noch politisch besonders brisante Fragen, u.a. aus dem Vereinsrecht, Dienstvertragsrecht, Wildschadensrecht (!) und Eherecht, diskutiert mit dem Ergebnis, daß der Entwurf in einigen Punkten abgeändert wurde.
- 418 g) In der **Schlußabstimmung** vom 1.7.1896 nahm der Reichstag nach der dritten Lesung den Entwurf mit 222 Ja-Stimmen gegen 48 Nein-Stimmen (besonders der Sozialdemokraten) bei 18 Enthaltungen an. Am 18.8.1896 wurde das Gesetz von *Wilhelm II.* unterschriftlich vollzogen und am 24.8.1896 wurde es im Reichsgesetzblatt veröffentlicht.
- 419 h) **Am 1.1.1900 trat das BGB in Kraft** und mit ihm ein *Einführungsgesetz (EG)*, das u.a. zahlreiche „landesrechtliche Vorbehalte“ vorsieht (besonders bezüglich mancher vom deutschen Privatrecht beherrschten historischen Materien wie Waldgenossenschaften, Gewerbebanrechte, Anerbenrecht, Bergrecht, Wasserrecht, Kirchenbaulast usw.). Auf denselben Zeitpunkt hin wurde eine Reihe von *Nebengesetzen* und Verordnungen erlassen (z.B. die *Grundbuchordnung* als Ergänzung der Bestimmungen des BGB über das Grundbuch, dessen in den folgenden Jahrzehnten vorgenommene Errichtung für nahezu sämtliche in Deutschland gelegenen Grundstücke eine der bedeutendsten neueren Leistungen im Gebiet des Rechtswesens darstellt).
- 420 Auf dem geschilderten Weg ist im Lauf von mehr als 20 Jahren das BGB als typische Gemeinschaftsarbeit vorzüglicher, wenn auch nicht genialer Fachleute zustande gekommen: ein zwar nicht sehr ansprechendes, aber rechtstechnisch hervorragendes Gesetzbuch, das, ohne die Interessen so bedeutender Berufskreise wie der Arbeiterschaft und des Bauernstandes besonders zu berücksichtigen, dem einzelnen, entsprechend dem Geist der Lehren *Kants*, *Savignys* und der Pandektisten, weitesten Spielraum zur autonomen Gestaltung seiner Rechtsverhältnisse einräumt, ihm vollen Schutz der einmal erlangten Rechte verheißt, ihm aber auch die volle Verantwortung für seine Handlungen und pflichtwidrigen Unterlassungen auferlegt – im ganzen ein Werk von hoher Qualität, das aber dringend der Ergänzung durch Spezialgesetze, besonders im Bereich des Arbeitsrechts, bedurfte.

421 X. Sozialversicherungs-, arbeits- und wirtschaftsrechtliche Gesetze

Sozialversicherungs-
gesetze (1881–1878)

Unter *Bismarck* wurden 1881–1889 *Kranken-, Unfall- Invaliden- und Altersversicherungsgesetze* errichtet, durch die Deutschland auf Jahrzehnte hinaus zum sozialpolitisch am weitesten fortgeschrittenen Land der Welt wurde.

Sie sollten ein Gegengewicht zu dem den Karlsbader Beschlüssen (s. vorn Rdnr. 362) verwandten *Sozialistengesetz von 1878* schaffen, das nach dem Willen Bismarcks als *Reaktion auf zwei Attentate gegen Wilhelm I.* erlassen worden war, aber nach dennoch fortschreitenden Wahlerfolgen der Sozialdemokraten und der Entlassung Bismarcks als Kanzler 1890 *aufgehoben* wurde.

Abwendung vom
liberalistischen
„laissez-faire“

422 Durch die Einführung einer Sozialversicherung mit finanziell zunächst zwar mäßigen Leistungen wich die Reichsgesetzgebung vom liberalistischen Grundsatz des „laissez-faire“ ab, nach dem das Wirtschaftsleben von allen einschränkenden staatlichen Fesseln befreit und ausschließlich der privaten Gestaltung durch Warenerzeugung nach Ermessen der Produzenten sowie durch Vertragsschlüsse zwischen diesen, ihren Arbeitern, Angestellten und Kunden überlassen werden sollte.

Massenproletariat

423 Dieser Grundsatz, der den Lehren von *Adam Smith* (s. vorn Rdnr. 359) entsprach und von Unzähligen jahrzehntelang wie ein religiöses Dogma als selbstverständlich hingenommen wurde, aber nach einer Äußerung des mit *Marx* wetteifernden Sozialdemokraten *Lassalle* (1825–1864) den Staat zum „Nachwächterstaat“ herabwürdigte, hatte, wie in Frankreich unter *Napoleon III.*, so in Deutschland zur Zeit des Norddeutschen Bundes (1867–1870), seine volle Blüte erreicht. Aber, u.a. infolge der wirtschaftlich übermächtigen Stellung der Arbeitgeber bei ihren Vertragsschlüssen mit nicht organisierten Arbeitnehmern, hatte er keineswegs die von ihm erwartete harmonische Entwicklung des Wohlstands für alle Volksschichten gebracht, sondern im Zuge des später als „industrielle Revolution“ bezeichneten Industrialisierungsprozesses neben einer reichen Unternehmerschicht ein zunehmend zahlreicher werdendes Massenproletariat entstehen lassen. Überdies hatte er nach der geglückten Reichsgründung von 1871 infolge des durch diese erweckten Leichtsinns und des durch die französischen Kriegsschuldzahlungen entstandenen Geldüberflusses zu vielen *schwindelhaften Gründungen von Aktiengesellschaften* geführt, was eine schwere Wirtschafts- und Vertrauenskrise („Gründerkrise“ von 1873) nach sich zog und auch weite Kreise des Bürgertums zur Kritik an der bisher fast uneingeschränkt liberalen Wirtschaftsrechtsgesetzgebung bewog.

„Gründerkrise“
(1873)

Verein für
Sozialpolitik

424 Ihren Ausdruck fanden die nun einsetzenden Reformbestrebungen vor allem im 1872 gegründeten *Verein für Sozialpolitik*. Zu seinen Mitgliedern zählten hervorragende Juristen, z.B. *Otto v. Gierke* (s. vorn Rdnr. 415) und der stark sozialreformerisch eingestellte Öffentlichrechtler *Lorenz v. Stein*, sowie bedeutende Nationalökonomien, besonders *Gustav Schmoller* und *Lujo Brentano*, die, ihr Fach entsprechend ihren juristischen Kollegen historisch und mit idealistischer Grundeinstellung vertretend, gesetzgebungspolitisch für eine Versittlichung der Wirtschaft vor allem im Interesse der Arbeiterschaft eintraten, ohne jedoch, mit Ausnahme des soziallegalitäre Tendenzen verfolgenden *Adolf Wagner*, die von manchen spöttisch verwendete Bezeichnung „*Kathedersozialisten*“ zu verdienen.

Kathedersozialisten

wirtschafts-
politische Gesetze
zugunsten der
Arbeiterschaft

425 Vom Verein für Sozialpolitik und andern Kreisen wurden zahlreiche Gesetzesänderungen vorgeschlagen, von denen manche alsbald verwirklicht wurden. Viele dienten *bestimmten Wirtschaftsgruppen*, deren Interessen durch die liberalistische Wirtschaftsordnung übermäßig bedroht erschienen. – Der *Arbeiterschaft* kam außer der Sozialversicherung zugute, daß schon 1878 in Abänderung der äußerst liberalen *Gewerbeordnung* des Norddeutschen Bundes von 1869, die nach der Reichsgründung Reichsgesetz geworden war, die Arbeit von Kindern, Jugendlichen und Frauen nach einem preußischen Vorbild aus dem Jahr 1839 beschränkt und die Sonntags- und Nachtarbeit nur noch unter bestimmten Voraussetzungen gestattet wurde und daß dasselbe Reformgesetz die in der Gewerbeordnung fakultativ vorgesehene Überwachung der Fabrikbetriebe durch *Fabrikinspektoren* obligatorisch erklärte. Zusätzlich wurden die Interessen der Arbeiterschaft durch ein *Arbeiterschutzgesetz* gefördert, das im selben Jahr wie die sozialpolitisch hochbedeutsame päpstliche *Enzyklika „Rerum novarum“*, 1891, erlassen wurde und eingehende Bestimmungen über Arbeiterausschüsse, Arbeitsordnungen, Betriebsstrafen und Lohnabzüge sowie über das schon in der Gewerbeordnung von 1869 vorgesehene *Truckverbot* (Unzulässigkeit der Entlohnung der Arbeiter durch Waren) enthielt. – Besondere Interessen einzelner Arbeitnehmergruppen, u.a. der *Bergleute, Seeleute, Handlungsgehilfen* und *Heimarbeiter*, wurden durch Sondervorschriften sowie durch einzelne zwischen 1900 und 1911 erlassene Gesetze berücksichtigt.

Enzyklika „Rerum novarum“
(1891)

zugunsten selbständiger
Handwerker

426 Dem Verlangen der *selbständigen Handwerker*, die sich sowohl von der übermächtig mit ihnen konkurrierenden Industrie als auch von den bessere Arbeitsbedingungen fordernden und

f

zugunsten von
Ladenbesitzern

zugunsten von
Kapitalanlegern
Aktienrechts-Reform

GmbH-Gesetz
(1892)

Abzahlungsgesetz (1894)

Kartellabreden
nicht untersagt

Gesetze gegen unlauteren
Wettbewerb (1896/1909)

ihre Arbeitsplätze gelegentlich unbefugt verlassenden Arbeitern bedroht fühlten, entsprach es, daß ihnen wieder eine Vorzugsstellung für die Ausbildung von Lehrlingen eingeräumt und daß für die Berechtigung zur Führung des *Meistertitels* die Ablegung der Meisterprüfung verlangt wurde; auch wurden in ihrem Interesse *Handwerkskammern* errichtet und den *freien Berufsinnungen*, wenn auch nicht mehr die Rechte der früheren Zünfte, so doch wieder einige öffentlichrechtliche Kompetenzen eingeräumt. – Auf dringende Bitte der *Ladenbesitzer* wurden der *Hausierhandel* und die Ausübung von Gewerben im Umherziehen stark eingeschränkt.

427 Dem kapitalanlegenden Bürgertum aber diente es, daß die 1870 allzu sehr erleichterte *Gründung von Aktiengesellschaften* durch Straffung der damals das frühere Konzessionserfordernis ablösenden Normativbestimmungen erschwert und den Aktionären überdies durch *Verschärfung der Gründerhaftung* mehr Sicherheit geboten wurde. – Den Interessen weiter Geschäftskreise förderlich war ein 1892 errichtetes Gesetz, das, in fast einzigartiger Weise ohne vorangegangene praktische Erfahrungen rein auf Grund wissenschaftlicher Überlegungen zustandegekommen, die Gründung von *Gesellschaften mit beschränkter Haftung* der einzelnen Teilhaber ermöglicht.

428 Ein noch viel größeres Publikum, nämlich unerfahrene Käufer schlechthin, wurde vom *Abzahlungsgesetz* von 1894 weitgehend gegen das Übermaß an Gefahren, die mit dem Abschluß von Abzahlungsgeschäften verbunden zu sein pflegen, geschützt. Bestrebungen, konkurrenzbeschränkende Kartellabreden im Interesse des Publikums zu untersagen, scheiterten zwar jahrzehntelang am Widerstand der betroffenen Unternehmer; dagegen wurde 1896 im Interesse der loyalen Wirtschaftskonkurrenten ein *Gesetz zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs* erlassen, das 1909 durch das mit späteren Änderungen noch geltende *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)* ersetzt wurde.

429 Alle diese und noch weitere Gesetze von ähnlichem Charakter kamen erst nach langen parlamentarischen und außerparlamentarischen Auseinandersetzungen zustande. Sie leiteten eine bedeutende Entwicklung ein, die nach 1918 und, verstärkt, nach 1945 weitergeführt wurde.

430 XI. Zoll- und Steuergesetzgebung

Schutzzölle

ausschließliche Kompetenz
der Einzelstaaten zur Erhebung
direkter Steuern

Schon 1878, also drei Jahre vor den ersten Sozialversicherungsgesetzen, war *Bismarck* vom Freihandel zu einer staatlichen *Schutzzollpolitik* übergegangen, hatte sich also auch insofern vom strengen Wirtschaftsliberalismus abgewandt. – Zur Erhebung *unmittelbarer Steuern vom Einkommen und Vermögen* waren bis kurz vor dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges nur die Einzelstaaten, nicht auch das Reich, befugt (vgl. vorn Rdnr. 392 u. 443).

Siebenter Teil
Das Zeitalter des sozialen Rechtsstaates
 (20. Jahrhundert)

I. Allgemeine Entwicklung – Verfassung

431 1. Zustand um 1914

*glänzende Stellung
des deutschen Reiches*

Es galt immer noch die *Bismarcksche* Reichsverfassung. Deutschland schien an der Spitze Europas zu stehen, das seinerseits den größten Teil der Welt beherrschte. Nicht nur hatte es eine ausgezeichnete Armee, eine hochentwickelte Industrie und eine blühende Landwirtschaft, sondern auch hervorragende Universitäten mit vielen weltberühmten Professoren, dazu eine vorzügliche Justiz und eine äußerst fähige und integre Beamtenschaft, die im Rahmen einer vortrefflichen Organisation Allerbestes leistete. Infolge dieser ungewohnt glänzenden Stellung neigte es aber zu Überheblichkeit, die es allzu unbedenklich in den Ersten Weltkrieg (1914–18) hineinschlittern und die in ihm erlittene unerwartete schwere Niederlage nicht ertragen ließ.

432 2. Ende der konstitutionell-monarchischen Reichsverfassung (1918)

*erweiterte Kompetenzen
der obersten Heeresleitung*

Im Ersten Weltkrieg wurden die Kompetenzen der obersten Heeresleitung stark erweitert, so daß diese vorübergehend auch für weite Bereiche des Zivil-, insbesondere Wirtschaftslebens, zuständig wurde. Bedeutender waren Reformen, zu denen man kurz vor Kriegsende schritt: Zur Beschwichtigung der von russisch-bolschweistischen Ideen beeinflussten Volksmassen, die seit einem von der obersten Heeresleitung verlangten Waffenstillstandsgesuch an den amerikanischen Präsidenten *Wilson* vom 3.10.1918 die Fortsetzung des Krieges für aussichtslos hielten, wurde im Benehmen mit den im Reichstag vertretenen Parteien eine Regierung mit dem liberal gesinnten *Prinzen Max von Baden* als Reichskanzler sowie mit Staatssekretären aus verschiedenen Parteien, auch der sozialdemokratischen, gebildet und am 28.10.1918 durch eine förmliche Verfassungsänderung ausdrücklich bestimmt, daß der Reichskanzler zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstags bedürfe. Dadurch wurde die bisherige konstitutionelle in eine *parlamentarische Monarchie* abgewandelt.

Verfassungsänderung

parlamentarische Monarchie

433 Nachdem zu den sich dennoch steigenden Unruhen Truppenmeutereien (allerdings nicht vor dem Feind) und viele Desertionen hinzugetreten waren und die alliierten Regierungen es abgelehnt hatten, mit den bisherigen deutschen Machthabern Waffenstillstands- und Friedensverhandlungen zu führen, erklärte *Wilhelm II.* am 9. November 1918 seine *Abdankung* als Kaiser und begab sich auf Empfehlung der obersten Heeresleitung in die Niederlande, während Prinz Max von Baden die Geschäfte des Reichskanzleramts auf den Reichstagsabgeordneten *Friedrich Ebert* (seit 1913 Führer der SPD) übertrug. Am selben Tag verkündete der ebenfalls der SPD angehörende Staatssekretär *Philipp Scheidemann* dem Volk nicht nur die Abdankung *Wilhelms II.*, sondern rief mit der emphatischen Erklärung, ein vollständiger Sieg sei errungen, der 9. November möge für immer ein Ehrentag der deutschen Geschichte sein, die *Republik* aus. Dieser Schritt ging über die Abdankungserklärung *Wilhelms II.* hinaus, da diese die Einsetzung eines Nachfolgers oder einer Regentschaft zugelassen hätte und sich überdies nach ihrem Wortlaut nur auf die Stellung *Wilhelms II.* als Kaiser, nicht aber als König von Preußen bezog. Die Ausrufung der Republik war aber inmitten der herrschenden revolutionären Verwirrung, die nach dem Abschluß des Waffenstillstandes von *Compiègne* (11. November 1918) unvermindert andauerte, nicht mehr abzuschwächen oder gar rückgängig zu machen.

*Abdankung Wilhelms II.
(9.11.1918)*

*Ausrufung der Republik
(am selben Tag)*

*Abdankung der andern
deutschen Monarchen*

434 Begleitet von der teils vorangegangenen, teils nachfolgenden Abdankung oder wenigstens tatsächlichen Machtniederlegung der andern deutschen Monarchen entsprachen diese Vorgänge Ereignissen, die auch in andern europäischen Monarchien nach schweren Kriegsniederlagen eingetreten waren: so in *Österreich* und *Bulgarien* kurz vor dem deutschen Umsturz, in *Rußland* 1917, in *Frankreich* 1870/71, ja schon 1815 und 1814, während weniger katastrophale Niederlagen – etwa von *Rußland* im russisch-japanischen Krieg (1904/05) und im Krimkrieg (1853–56) sowie von *Österreich* im Krieg gegen *Preußen* (1866) – mildere innere Reformen nach sich gezogen hatten.

*Vergleich mit
früheren Vorgängen
im Ausland*

435 3. Die Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919

a) Entstehung

Rat der Volksbeauftragten

Infolge der sich noch steigernden revolutionären Unruhen übte *Friedrich Ebert* das ihm anvertraute Reichskanzleramt nur zwei Tage lang aus; dann aber erlangte er als *Vorsitzender* eines aus sechs Sozialisten zusammengesetzten *Rats der Volksbeauftragten*, der am 10.11.1918 vom Berliner Arbeiter- und Soldatenrat gewählt worden war und fortan als Mittelpunkt einer Vielzahl neugebildeter Arbeiter- und Soldatenräte eine regierungsartige Stellung einnahm, einen stark mäßigenden und ordnenden Einfluß auf die von bolschewistischen Räteideen aufgewühlten Volksmassen. Mit Zustimmung der weitaus meisten Landesregierungsvertreter bewirkte er, daß am 19.1.1919 *Wahlen* für die Bildung einer Nationalversammlung abgehalten wurden, in denen Vertreter gemäßigter Parteien die Mehrheit erlangten.

Nationalversammlung in Weimar
erster Reichspräsident:
Friedrich Ebert

436 Am 6.2. trat die *Nationalversammlung* in dem von Unruhen noch kaum erschütterten *Weimar* zusammen. Nach Aufstellung einer provisorischen „Notverfassung“ wählte sie *Friedrich Ebert* als Reichspräsidenten und *Philipp Scheidemann* als Ministerpräsidenten, dem andere Mitglieder der SPD sowie solche des Zentrums und der Deutschen Demokratischen Partei als Minister zur Seite standen. Sie erließ auch einige sozialreformerische Gesetze, durch die u. a. der 8-Stunden-Arbeitstag eingeführt wurde (Näheres hinten Rdnr. 554).

Verfassungsentwurf
von *Hugo Preuß*

437 Ihre Haupttätigkeit bestand aber in der *Ausarbeitung einer neuen republikanischen Reichsverfassung*, für die der Berliner Staatsrechtslehrer *Hugo Preuß*, nunmehr Staatssekretär des Innern, auf Grund eines ihm schon vom Rat der Volksbeauftragten erteilten Auftrags einen streng logisch ausgearbeiteten Entwurf erstellt hatte. Dieser zerlegte aber Preußen in seine Provinzen und setzte die andern Gliedstaaten zu bloßen Selbstverwaltungskörpern herab, sah also eine Umwandlung des bisherigen deutschen Bundesstaates in einen dezentralisierten Einheitsstaat vor. Daher stieß er auf den Widerstand der Landesvertretungen, die auch nach dem Sturz der naturgemäß föderalistisch eingestellten Gliedstaatsmonarchen Wert auf Aufrechterhaltung eines gliedstaatlichen Eigenlebens legten und es in gründlichen Verhandlungen erreichten, daß der Preuß'sche Entwurf in gemäßigt föderalistischem Sinn abgeändert wurde. Nachdem der am 28.6.1919 unterzeichnete *Versailler Friedensvertrag* trotz seiner großen Härte dem deutschen Volk weitgehend Freiheit zur Gestaltung seiner inneren Verhältnisse gelassen hatte, wurde die neue Verfassung verabschiedet: Am 31.7. wurde sie mit 282 Ja- gegen 75 Neinstimmen (vor allem der Deutschnationalen auf der rechten Seite sowie der „Unabhängigen Sozialdemokraten“ auf der linken angenommen und am 11.8. vom Reichspräsidenten ausgefertigt. Drei Tage später trat sie in Kraft.

Versailler Friedensvertrag
(28.6.1919)
Annahme der neuen Verfassung
(31.7.1919)

438 b) Inhalt

Reichstag

Da die Weimarer Reichsverfassung, anders als die Bismarcksche, nicht durch eine Vereinbarung unter souveränen Fürsten und Städten, sondern als ein von Repräsentanten des Gesamtvolkes geschaffenes Werk zustande gekommen war, sah sie als bedeutendstes Organ keinen Bundesrat vor, in dem die Vertreter der Gliedstaaten tagten, sondern den *Reichstag* als Versammlung der vom Volk gewählten Abgeordneten. Diese waren wie bisher geheim und direkt zu wählen; aber aktiv und passiv wahlfähig waren nun auch die Frauen, und wahlfähig wurde man nun schon mit 20 statt erst mit 25 Jahren. Ferner trat an die Stelle des Mehrheitswahlsystems, gemäß dem in den bisherigen 397 Wahlkreisen je ein Abgeordneter, mit absoluter Stimmenmehrheit, zu wählen war, das *Verhältniswahlsystem* unter Bildung neuer, größerer Wahlkreise; dies verminderte das Gewicht der einzelnen Wahlkandidaten und erhöhte das der sie aufstellenden Parteien.

Verhältniswahlsystem

439 Neben dem Reichstag gab es, der abgeschwächt noch vorhandenen föderalistischen Struktur des Reiches entsprechend, ein Nachfolgeorgan des frühern Bundesrates, nämlich einen *Reichsrat*, der von Vertretern der nun Länder genannten Gliedstaaten besetzt war.

Reichsrat

Länder

440 Die Gebiete der Länder waren alles in allem mit denjenigen der frühern Einzelstaaten identisch. Zwar sah die Verfassung die *Neugliederung des Reiches* als Reichsaufgabe vor. Aber eine solche unterblieb, abgesehen davon, daß die sechs ehemaligen thüringischen Fürstentümer 1920 zu einem einzigen Land, *Thüringen*, vereinigt und *Pyrmont* 1922 sowie *Waldeck* 1929 an Preußen angegliedert wurden, worauf das Reich nur noch 17 Länder umfaßte, nämlich *Bayern, Württemberg, Baden, Hessen, Thüringen, Sachsen, Preußen, Anhalt, Mecklenburg-Strelitz, Mecklenburg-Schwerin, Lippe, Schaumburg-Lippe, Braunschweig, Oldenburg, Bremen, Hamburg* und *Lübeck*. – Keinen wesentlichen Einfluß auf die Gliederung des Reiches hatte es,

daß dieses durch den Versailler Vertrag Elsaß-Lothringen sowie größere Teile des preußischen Gebietes an Frankreich bzw. Belgien, Polen und Dänemark abtrat.

- beschränkte Kompetenzen des Reichsrats* **441** Der Reichsrat konnte einerseits die Initiative zur Behandlung von Gesetzen durch den Reichstag ergreifen und andererseits die Verabschiedung von Gesetzen einstweilen verhindern. – Außer dem Reichstag und dem Reichsrat war auch dem Volk in seiner Gesamtheit durch Einräumung von bestimmten *Initiativ- und Referendumsrechten* die Möglichkeit zur unmittelbaren Teilnahme an der Gesetzgebung geboten.
- Initiativ- und Referendumsrechte des Volkes*
- Reichspräsident* **442** Der frühern Stellung des Kaiser entsprach das Amt des *Reichspräsidenten*, der, mit Ausnahme des ersten, vom Reichstag erkorenen (*Friedrich Ebert*), jeweils vom Volk auf sieben Jahre zu wählen war. Der Reichspräsident hatte außer den üblichen Kompetenzen eines Staatsoberhaupts (z.B. Vertretung des Reichs nach außen, Einsetzung der Beamten, Oberbefehl über die Reichsarmee, Begnadigungsrecht) die Aufgabe, den Reichskanzler und auf dessen Vorschlag die Reichsminister zu ernennen; doch hatte jedes Regierungsmitglied zurückzutreten, wenn ihm der Reichstag das Vertrauen entzog. Unter bestimmten Voraussetzungen konnte der Reichspräsident den Reichstag auflösen und Neuwahlen ausschreiben lassen, was insgesamt sechsmal geschah. Verfassungsmäßig zustandegekommene Gesetze aber hatte er, wie ehemals der Kaiser, auszufertigen und zu verkünden. Sehr bedeutsam war sein in Art. 48, Abs. 2 vorgesehene *Notverordnungsrecht*: Bei erheblicher Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung konnte er zu deren Wiederherstellung Maßnahmen unter vorübergehender Außerkraftsetzung einzelner verfassungsmäßiger Grundrechte treffen; solche Notverordnungen hatte er allerdings dem Reichstag anzuzeigen und auf dessen Verlangen außer Kraft zu setzen.
- Kompetenzen*
- Notverordnungsrecht*
- Schwergewicht des öffentlichen Lebens im Reich* **443** Die Verfassung *verlagerte das Schwergewicht der öffentlichen Gewalt* von den Ländern *auf das Reich*, indem sie u.a. die Eisenbahnen und die Post dem Reich zuwies und die von der Bismarckschen Reichsverfassung vorgesehenen *Reservatrechte* (Sonderrechte) einzelner Gliedstaaten (s. vorn Rdnr. 391) aufhob, sowie vor allem dadurch, daß sie die bisher den Einzelstaaten zustehende *Steuerhoheit* zur Erhebung unmittelbarer Steuern vom Einkommen und Vermögen *auf das Reich übertrug* und die Länder dadurch finanziell von Zuschüssen des Reichs abhängig machte. Diese Bestimmungen waren zwar vielen föderalistisch Gesinnten, zumal den meisten Bayern, verhaßt, aber schon infolge der Notwendigkeit, dem Reich die Mittel zur einstweilen als unumgänglich betrachteten Erfüllung der ihm in Versailles auferlegten enormen Reparationsschulden zu verschaffen, kaum zu vermeiden.
- Steuerhoheit des Reiches*
- Grundrechte Grundpflichten* **444** In ihrem zweiten Teil enthielt die Verfassung ausführliche Bestimmungen über *Grundrechte* und *Grundpflichten*. Verfassungsvorschriften der letztgenannten Art, z.B. der Satz „*Eigentum verpflichtet*“, waren neu und blieben alles in allem bloße Programmpunkte ohne erhebliche praktische Bedeutung. Entsprechendes gilt weitgehend für die ebenfalls im zweiten Teil aufgestellten allgemeinen Grundsätze über sehr verschiedenartige Materien, z.B. Ehe, außer-eheliche Kindschaft, Erbrecht, Arbeit, Schule und Religion, da sie als Verfassungsgrundlagen von überwiegend liberalem und sozialem Gehalt nur ein geringeres Gewicht für die künftige Gesetzgebung erlangten.
- allgemeine Grundsätze*
- unterschiedliche Beurteilung der Verfassung* **445** **c) Auswirkungen**
Die neue Verfassung entsprach nur beschränkt dem allgemeinen Volkswillen. Zwar wurde sie vom überwiegenden Teil des Volkes beachtet. So wandte die Beamtenschaft, wenn auch ohne Begeisterung, so doch in strenger Pflichtauffassung, ihren Dienst eifriger als bald dem republikanischen Staat als Rechtsnachfolger der gestürzten Monarchie zu, und auch die richterlichen Organe pflegten ihre Aufgaben weiterhin korrekt zu erfüllen. Aber Unzählige empfanden es als einen schweren Mangel, daß die Verfassung nur infolge der erlittenen militärischen Niederlage hatte errichtet werden können und daß zu dieser manche in der Republik führend Gewordene durch aufrührerische Machenschaften Maßgebendes beigetragen hatten. Den eigentlich revolutionären Volksmassen und ihren Führern, die das bolschewistische Räte-system manchenorts schon verkündet hatten und die Sozialdemokraten *Ebert* und *Scheidemann* als Verräter an der Arbeiterschaft betrachteten, war die neue Verfassung umgekehrt viel zu bürgerlich und kompromißhaft. Aus diesen Gründen kam es während vieler Jahre immer wieder zu schweren revolutionären Unruhen und Umsturzversuchen, die teils von rechts-, teils von linksextremistischen Kräften ausgelöst wurden, ja auch zu politischen Morden, so
- Abneigung der Altgesinnten*
- Abneigung der Revolutionärgesinnten*
- Umsturzversuche politische Morde*

- Gesetz zum Schutz der Republik (1922)*
- an den Reichsministern *Erzberger* (1921) und *Rathenau* (1922). Nur mit größter Mühe konnten Polizeikräfte und die friedensvertraglich auf 100 000 Mann verminderte Reichswehr sowie ein nach der Ermordung Rathenaus erlassenes *Gesetz zum Schutz der Republik*, dessen Inhalt dem der Karlsbader Beschlüsse (s. vorn Rdnr. 362) ähnlich war, dieses wüste Treiben in Schranken halten.
- passiver Widerstand gegen Besetzung des Ruhrgebiets*
- Inflation (1923)*
- Milderung der Inflationsfolgen für grundpfandgesicherte Forderungen*
- vorübergehende Erholung (1924–29)*
Ausbruch der Weltwirtschaftskrise
- Reichstag von schwierigen Aufgaben bedrängt*
- Umstellung von liberalem zu sozialem Rechtsstaat*
- Mängel der Reichsverfassung*
- keine Mindeststimmenzahl für Zulassung von Parteien*
- Versammlung von Berufspolitikern*
- Kanzlersturz zu leicht möglich*
- Volkwahl des Reichspräsidenten*
- 446** Die *Besetzung des Ruhrgebiets*, zu der die die Rheinlande ohnehin besetzt haltenden französischen Truppen wegen unvollständiger Erfüllung der friedensvertraglich geschuldeten Reparationsleistungen 1923 schritten, und die – obgleich erfolglose – Ausrufung der Rheinischen Republik sowie eines autonomen Pfalzstaates durch Separatisten verschärften die Lage. Zur monatelangen Aufrechterhaltung des schließlich abgebrochenen passiven Widerstands, den die gesamte Bevölkerung des Ruhrgebiets den Besetzern leistete, ließ die Reichsregierung Unmengen von Geldnoten drucken und in Umlauf setzen; dies hatte zur Folge, daß die hinsichtlich Kaufkraft schon stark angeschlagene Mark durch *totale Geldinflation* völlig entwertet wurde. Weite Kreise, besonders des in Deutschland breiten Mittelstandes, büßten dadurch ihre Ersparnisse restlos ein, während manche hochverschuldete Körperschaften des öffentlichen Rechts (Reich, Gliedstaaten, Städte) sowie viele Aktiengesellschaften und Privatpersonen sich durch die Rückzahlung ihrer Schulden mit wertlosem Papiergeld um Riesensummen entlasteten. Durch Notverordnungen und rechtlich problematische Urteile des Reichsgerichts wurden die Inflationsfolgen allerdings gemildert für Gläubiger, deren Forderungen grundpfandlich gesichert waren; es wurde nämlich erklärt, daß die Schuldner solche Forderungen zu einem nicht unerheblichen Prozentsatz in neuer, 1924 erfolgreich geschaffener Währung, nämlich in Goldmark, zu erfüllen hatten, was den vom übrigen, größeren Teil ihrer Schulden entlasteten Grundeigentümern immerhin noch einen bedeutenden Vorteil ließ.
- 447** In den Jahren 1924–29 kam es dank großer Auslandskredite an Körperschaften des öffentlichen Rechts und Privatunternehmen zu einem vorübergehenden Wiederaufschwung der Wirtschaft und zu scheinbarer Gesundung auch der politischen Verhältnisse. Aber die *Weltwirtschaftskrise*, die 1929 im bedeutendsten Gläubigerland, den USA, ausbrach und nach ihrem Übergreifen auf Deutschland, zum Teil infolge großer, dem Ausland bedenklich erscheinender Wahlerfolge der links- und rechtsextremistischen Parteien, zur Kündigung vieler Auslandskredite führte, brachte neue Erschütterungen. Sowohl durch die Reparationslasten als auch durch das immerhin nicht ganz erfolgreiche Streben, die republikanische Verfassung mittels einer fortschrittlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik besonders für die ärmeren Volksschichten fruchtbar werden zu lassen, befand sich das Reich ohnehin in großer Knappheit an Zahlungsmitteln. Diese steigerte sich nun zu äußerster Geldnot, die von noch schlechteren finanziellen Verhältnissen der auf Reichszuschüsse angewiesenen Länder und Gemeinden begleitet war und es unmöglich machte, dem Anwachsen des Arbeitslosenheers wirksam entgegenzutreten.
- 448** Der *Reichstag* hatte sich in der ganzen Weimarer Zeit mit kaum befriedigend lösbaren Problemen zu befassen. Da die durch den Krieg zerrütteten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse unmittelbare Eingriffe des Staates in das Wirtschafts- und Sozialleben in einem unvergleichlich höheren Maß als früher notwendig machten, war durch die Gesetzgebung eine *Gesamtumstellung des Staates von einem im ganzen liberalen zu einem sozialen Rechtsstaat* vorzunehmen. Das war eine anspruchsvolle Aufgabe. Ihre Schwierigkeit aber wurde durch die politischen Wirren und die herrschende Finanznot noch gesteigert. Zudem wirkten sich in der Verfassung enthaltene Organisationsmängel hemmend auf die Arbeitsweise des Reichstags aus. So erwies es sich als nachteilig, daß *keine Mindeststimmenzahl für die Zulassung einer Partei zum Reichstag* vorgesehen war; denn dies führte dazu, daß übermäßig viele Parteien in ihm vertreten waren, was die Verhandlungsführung und Beschlußfassung unnötig verwickelt werden ließ. Wenig erfreulich, wenn auch kaum vermeidbar, war es auch, daß der Reichstag infolge seiner enormen Beanspruchung fast ständig tagte und dadurch praktisch zu einer *Versammlung von Berufspolitikern* wurde, für die eine Wiederwahl eine Existenzfrage bedeutete; denn dies bewirkte, daß die Abgeordneten sich häufig mehr um Wählergunst als um das Zustandekommen sachlich befriedigender Beschlüsse bemühten. Noch verhängnisvoller aber war es, daß, ausländischen Regelungen entsprechend, der Reichskanzler und die einzelnen Minister jederzeit von der Reichstagsmehrheit gestürzt werden konnten, ohne daß gleichzeitig eine neue Regierung gebildet wurde. Infolge dieser Möglichkeit brachen zahlreiche Regierungskrisen aus, die erst nach langem Feilschen unter den Parteien um Ministersessel beendet wurden. Als Fehler erwies es sich überdies, daß der Reichspräsident durch das Volk zu wählen war; denn dies hatte zur Folge, daß als Wahlkandidaten nur allgemein bekannte Persönlichkeiten aufgestellt wurden, was 1925 und nochmals 1932 zur wenig glücklichen Wahl des monarchistisch gesinnten und zunehmend vergreisenden Generalfeldmarschalls v. *Hindenburg* (geb. 1847) als Nachfolger des von den meisten hochgeachteten Sozialdemokraten *Friedrich Ebert* führte.

- Häufigkeit von Notverordnungen*
- Moratorium für Kriegsschulden (1931)*
- Deflationspolitik*
- Streichung der Reparationslasten (1932)*
- Rücktritt Brünings (1932)*
Reichskanzler v. Papen (1932)
Reichskanzler v. Schleicher (1932–33)
- Berufung Adolf Hitlers zum Reichskanzler (30. Januar 1933)*
- 449 Von 1930 an pflegte das Parlament, dessen Mitglieder ihre Wiederwahl nicht durch Zustimmung zu unpopulären Beschlüssen gefährden wollten, sich zu weigern, von der Regierung vorgeschlagene Maßnahmen zur Überwindung der ständig wachsenden Schwierigkeiten und politischen Krisenlage zu verabschieden. Es schritt aber auch nicht zum Sturz der Regierung, sondern überließ es dieser und dem Reichspräsidenten, die ihnen notwendig erscheinenden Maßnahmen durch *Notverordnungen* zu treffen. Deren Erlaß war indessen verfassungsrechtlich nicht unbedenklich, da er eine problematisch weite Auslegung der Worte „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ in Art. 48 Abs. 2 der Verfassung voraussetzte. Auch konnte er ebensowenig wie ein allgemeines *Moratorium für die internationalen Kriegsschulden*, das 1931 auf Initiative des amerikanischen Präsidenten *Hoover* zustandekam, eine ständige Verschlimmerung der Verhältnisse verhindern.
- 450 Nach der Ansicht moderner Nationalökonomien hätte die Wirtschaftslage durch ein großzügiges Arbeitsbeschaffungsprogramm stark verbessert und die Republik so vielleicht gerettet werden können. Der auch im Ausland hochangesehene, dem Zentrum angehörende Reichskanzler *Brüning* (aus Münster) wollte sich aber zu solchen kostspieligen, nur mit neu zu druckendem Papiergeld finanzierbaren Maßnahmen nicht entschließen, sondern betrieb im Gegenteil eine unpopuläre, die Krise verschärfende Deflationspolitik mit starken Gehaltskürzungen und andern Einschränkungen der Staatsausgaben, zum Teil aus Furcht vor einer neuen Inflation, vor allem aber weil er laut seiner 1970 veröffentlichten Memoiren der Welt beweisen wollte, daß Deutschland nicht fähig sei, die Reparationslasten zu tragen. Infolgedessen wuchsen die Arbeitslosenziffern so stark (auf über sechs Millionen) und steigerten sich die *Wahlerfolge extremistischer Parteien*, besonders der Nationalsozialisten, sowie die *Straßenkämpfe* unter den Angehörigen nur vorübergehend verbotener *halbmilitärischer Verbände* so sehr, daß *Brüning*, laut seines Anspruchs im Reichstag „hundert Minuten vor dem Ziel“, nämlich vierzig Tage vor der in einer Lausanner Konferenz vereinbarten *endgültigen Streichung der Reparationsverpflichtungen*, vom altersschwachen Reichspräsidenten, wohl infolge unbegründeter Verdächtigungen, zum Rücktritt veranlaßt wurde (1932). Daraufhin regierten die beiden rechts von ihm stehenden letzten vernationalsozialistischen Reichskanzler, *v. Papen*, und sein Nachfolger, *v. Schleicher*, noch weniger erfolgreich, so daß das innerlich zerrissene deutsche Volk trotz seiner Tüchtigkeit, auch vom Ausland aus gesehen, unfähig zu vernünftigen Leben unter einer demokratischen Verfassung zu sein schien.
- 451 In dieser ausweglos anmutenden Lage wurde dem Reichspräsidenten angeraten, trotz größter Bedenken die sofortige Wiederherstellung von Verhältnissen zu versuchen, bei denen die Regierung auf Grund des ihr vom Reichstag ausgesprochenen Vertrauens statt lediglich mittels Notverordnungen ihres Amtes walten konnte. Aus dieser formal demokratischen Erwägung berief *v. Hindenburg* den demokratiefeindlichen, von ihm als Demagogen verachteten Führer der stärksten Reichstagspartei, nämlich der NSDAP (Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei), sowie der halbmilitärischen Verbände SA (Sturmabteilung) und SS (Schutzstaffel), *Adolf Hitler*, den er wenige Monate zuvor bei der Wahl zum Reichspräsidenten hoch besiegt hatte, am 30. Januar 1933 zum Reichskanzler.

452 4. Die nationalsozialistische Zeit (1933-45)

In dieser Zeit war das Deutsche Reich zwar vorübergehend kein Rechtsstaat mehr; einzelne soziale Komponenten der Rechtsordnung wurden hingegen verstärkt.

a) Lebenslauf Hitlers bis 1925

Hitler, der 1889 im österreichischen Braunau nahe der Grenze zu Bayern als Sohn eines in bescheidenen Verhältnissen lebenden Staatsbeamten geboren wurde, verachtete schon in den Jugendjahren seinen Heimatstaat, die Donaumonarchie, als das deutsche Volkstum gefährdenden Vielvölkerstaat und die Habsburger als dessen Herrscher. Nach nicht beendeter Ausbildung zum Kunstmaler und Architekten nahm er, zuletzt als Gefreiter, in einem bayerischen Infanterieregiment am Ersten Weltkrieg teil. 1919 trat er in München der im selben Jahr gegründeten Deutschen Arbeiterpartei (DAP) bei. Diese gab sich 1920 ein 25 Punkte umfassendes nationalistisches, antiliberales und antikapitalistisches Parteiprogramm, das in der Folge nie geändert, aber nur zum Teil verwirklicht wurde. Im selben Jahr setzte Hitler die Abänderung des Namens in „*Nationalsozialistische deutsche Arbeiterpartei*“ (NSDAP) durch, trat an die Spitze der Partei und führte sie dank seiner demagogischen Rednergabe nach bescheidenen Anfängen rasch zu großen Versammlungs- und Wahlerfolgen. Nach einem gescheiterten *Putschversuch*, den er 1923 zusammen mit dem ehemaligen Generalquartiermeister *Ludendorff* in München unternahm, legte er 1924 in Festungshaft seine politischen Gedanken in einem umfangreichen Buch, „*Mein Kampf*“, nieder und gründete 1925 die inzwischen polizeilich aufgelöste NSDAP neu.

geb. in Braunau 1889

Nationalsozialistische deutsche Arbeiterpartei (NSDAP)
Putschversuch (1923)

„*Mein Kampf*“ (1924)

- 453 b) Grundgedanken und propagandistische Erfolge Hitlers**
- Rassenglaube*
- Verherrlichung der Arier, besonders der Germanen*
Judenhaß
„Zionistische Protokolle“ (1905)
- Judenvertilgung als politisches Ziel*
- Wille zur Ausrottung der marxistischen Ideologie*
- Führerprinzip*
keine Hoffnung auf Bürgertum
- Notwendigkeit brutaler Gewalt*
Hoffnung auf Arbeiterschaft
- außenpolitische Ziele*
- offensive außenpolitische Ziele*
Ostkolonisation
- propagandistische Erfolge Hitlers*
- anfänglich beschränkte Machtstellung Hitlers*
- Grundlegend war für Hitler der von andern übernommene Glaube an die überragende Bedeutung der Rassen für Volk und Staat. Die Menschheit bestehe aus zahlreichen Rassen von sehr unterschiedlicher Qualität. Nach gleichsam naturgesetzlichem Walten der von ihm oft angerufenen *Vorsehung* sollte die jeweils höhere und stärkere Rasse eine geringerwertige, wenn nötig mittels Krieg, überwinden und sich dienstbar machen. Hierdurch erfülle sie die ihr von der *Vorsehung* auferlegte Pflicht, die Menschheit einer höheren Stufe entgegenzuführen. Als weitaus wertvollste, nahezu einzige kulturschöpferische Rasse aber bezeichnete er diejenige der *Arier*, deren höchster Stamm derjenige der *Germanen* sei. Geradezu Verachtung und grenzenlosen Haß aber brachte er den *Juden* entgegen, nicht wegen ihrer Religion, die ehemals zu Judenverfolgungen Anlaß gegeben hatte, sondern unabhängig vom religiösen Bekenntnis der einzelnen Juden. Er war überzeugt von der Echtheit der 1905 in Rußland veröffentlichten „*Zionistischen Protokolle*“ („Geheimnisse der Weisen von Zion“), die eine von Juden verfaßte zynische Darstellung eines angeblichen, weitgehend schon erfolgreichen jüdischen Plans zur Erringung der Weltherrschaft zu enthalten schienen, aber höchstwahrscheinlich von einem Antisemiten zur Verleumdung der Juden erstellt worden sind. Daher hielt er diese, anscheinend sogar ausnahmslos, für gemeinschädliche Parasiten, deren *Vertilgung* um der ganzen Menschheit willen notwendig sei. In dieser Meinung bestärkte es ihn, daß die Begründer der klassenkämpferischen sozialistischen und kommunistischen Lehren, *Karl Marx* (1818–1882) und *Lasalle* (1825–1864), Juden gewesen waren, ebenso daß in der russischen Revolution von 1917 viele Juden maßgebend mitgewirkt hatten und daß solche besonders seit 1918 in Deutschland wie auch anderwärts eine weit überdurchschnittlich starke Stellung im Bank- und Börsenwesen, an den Universitäten, im Theater- und andern Kunstbetrieben, in der Presse sowie in den Parteien und den Gewerkschaften einnahmen.
- 454** Wichtigste Voraussetzung für den Wiederaufstieg Deutschlands sei daher, daß es von Juden befreit werde, eine zweite, damit zusammenhängende aber, daß Gleiches mit der marxistischen Ideologie geschehe. Die für den Umsturz von 1918 Verantwortlichen seien vor einen Volksgerichtshof zu stellen und hinrichten zu lassen. Auch seien die parlamentarischen und andern demokratischen Institutionen, die sich als unnützlich und mittelbar sogar schädlich erwiesen hätten, zu beseitigen und durch autoritäre Lenkung des Staatswesens auf allen Stufen nach dem *Führerprinzip* zu ersetzen. Vom Bürgertum seien solche Reformen nicht zu erwarten, da es einerseits zu wenig Verständnis für das Fühlen der unteren Volksschichten und deren Interessen habe und andererseits in seiner gelehrtenhaft abstrakten Denkweise zu wenig Entschlußkraft aufbringe, um sich notfalls mittels *brutaler Gewalt* durchzusetzen. Dagegen *hoffte Hitler auf die Arbeiterschaft*, für die allerdings besser als bisher zu sorgen sei.
- 455** Außenpolitisch bekämpfte Hitler vehement vor allem die „Erfüllungspolitik“, d. h. das Bestreben der Regierung, die Reparations- und andern Verpflichtungen aus dem Versailler Vertrag zu erfüllen. Er empfahl ferner, unter wenigstens vorläufigem Zurückstellen von Ansprüchen auf das deutschsprachige Südtirol und Verzicht auf jegliche Kolonialpolitik Bündnisse mit dem faschistischen Italien und mit England abzuschließen. Diese Bündnisse, die nach allen geschichtlichen Erfahrungen nur als Offensivbündnisse Erfolg erwarten ließen, würden zunächst eine „Abrechnung“ mit Frankreich ermöglichen. Alsdann sei nach dem Osten vorzustoßen, wo in Rußland viel Land für die Ansiedlung von Millionen deutscher Bauern zu gewinnen sei.
- 456** Um die Volksmassen für diese Ziele zu gewinnen, sei es notwendig, ihnen die wichtigsten Grundgedanken des Programms immer wieder in öffentlicher Rede einfach und klar zu verkünden.
- Dies gelang Hitler denn auch in propagandistisch kaum überbietbarer Weise. Seine Wahlerfolge verdankte er aber auch seinem an Besessenheit grenzenden Glauben an seine Mission sowie seinem Appell an zwei das soziale Leben oft übermächtig bestimmende Triebkräfte: an den *Neid* oder, mit andern Worten, an die Empörung über ungerechtfertigte Zurücksetzung (konkret: gegenüber den verachteten Juden und den Siegermächten als Nutznießern des Versailler Friedensdiktats), sowie an *religionsersatzartige Heilserwartungen* (indem er die Hoffnung auf das Herannahen eines tausendjährigen Reiches voller Herrlichkeit erweckte). Damit sprach er vor allem die Jungwähler (Studenten!) an, die ihm großenteils begeistert folgten. Er wirkte aber überzeugend auch auf weder proletarische noch junge Wählerschichten, so auf Landwirte und Gewerbetreibende sowie manche Kreise der Unternehmerschaft, indem er sein Werben deren Gesichtskreis und Interessen anzupassen verstand.
- 457 c) Hitlers Herrschaft**
- Als Reichskanzler hatte Hitler anfänglich noch *keineswegs* eine *unbegrenzte Macht*, zumal ihm zwecks Vorbeugung gegen willkürliche Herrschaftsausübung v. *Papen* als Vizekanzler und Reichskommissar für Preußen sowie eine überwiegende Zahl anderer Nichtnationalsozialisten

- sten als Minister beigegeben waren. Diese wurden jedoch schrittweise von einer fruchtbaren Mitwirkung an der Willensbildung der Regierung ausgeschaltet.
- Neuwahlen nach Machtergreifung* **458** Bald nach seinem Amtsantritt ließ Hitler Neuwahlen ausschreiben, für deren erfolgreichen Ausgang er einen hinsichtlich der Täterschaft noch heute umstrittenen *Reichstagsbrand* demagogisch ausnützte. Dadurch daß er diesen einigen Kommunisten zur Last legte und zahlreiche kommunistische Funktionäre und andere Verdächtige verhaften ließ, errang seine Partei absolute Mehrheit im Reichstag
- absolute Mehrheit im Reichstag* **459** Durch Manipulation, Überredung und weiteren Terror vermochte Hitler alsdann den Reichstag dazu zu bewegen, ihm nahezu unbeschränkte Vollmacht, zunächst auf vier Jahre, zu erteilen (*Ermächtigungsgesetz vom 24.3.1933*). Damit hatte er den Weg zur *Errichtung einer immer absoluter werdenden Diktatur*, die indessen nie zur förmlichen Außerkraftsetzung der Weimarer Reichsverfassung führte, freigemacht.
- Ermächtigungsgesetz (24.3.1933)* **460** In der Ausübung seiner Herrschaft war Hitler jahrelang erfolgreich, weil er, in Folge der nach Brüning's Sturz zustande gekommenen Streichung der Reparationslast (s. vorn Rdnr. 450) und der von ihm selbst verfügte weitgehenden *Einschränkung der Schuldentilgungen von Inländern an private Auslandsgläubiger*, in der Lage war, die Wirtschaft, u.a. durch Rüstungsaufträge und den Bau von Autobahnen, wieder aufzurichten und von 1935 an durch *Wiedereinführung der allgemeinen Wehrpflicht* das Arbeitslosenheer völlig abzubauen.
- anfängliche Erfolge Hitlers* **461** Zu diesen Erfolgen trug aber maßgebend auch bei, daß Hitler Unternehmer und Ingenieure zu organisatorischen und technischen Höchstleistungen, die Volksmassen aber zu völliger Hingabe an ihre Pflichten zu bewegen vermochte, zumal im ganzen Volk eine echte Begeisterung für die Zusammenarbeit der Angehörigen sämtlicher Berufe und für die *Überwindung des Gegensatzes von Kapital und Arbeit* entstand.
- Überwindung des Gegensatzes von Kapital und Arbeit* In diesem Sinn verstand Hitler, nachdem er von zwei ursprünglichen gewichtigen Parteiprogrammpunkten der NSDAP: Brechung der Zinsknechtschaft und Sozialisierung der Großbetriebe, langsam abgerückt war, den Wortbestandteil „Sozialismus“ im Begriff „Nationalsozialismus“.
- Herstellung äußerer Ruhe* **462** Es gelang Hitler auch, durch scharfe polizeiliche Maßnahmen äußere Ruhe, besonders auf den Straßen, wo jahrelang Kämpfe zwischen seinen Anhängern und Gegnern stattgefunden hatten, herzustellen. Das genügte ihm aber nicht. Vielmehr untersagte die Reichsregierung schriftliche oder mündliche Angriffe auf leitende Persönlichkeiten des Staates oder der NSDAP, was einem Verbot jeglicher Kritik an ihrem persönlichen Verhalten gleich kam.
- Verbot von Kritik* **463** Auch gebot sie wenige Tage nach dem Zustandekommen des Ermächtigungsgesetzes durch zwei kurz nacheinander erlassene „*Gesetze zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich*“, daß die Länderparlamente ohne Neuwahlen nach dem Verhältnis der Reichstagswahl neu gebildet und in sämtlichen Ländern, ausgenommen Preußen, *Reichsstatthalter* mit weitgehenden, die Länderautonomie beschränkenden Kompetenzen eingesetzt würden. 1934 wurden die Volksvertretungen der Länder sogar gänzlich beseitigt und diese zwar nicht aufgelöst, aber ihre Hoheitsrechte auf das Reich übertragen, so daß die Länderregierungen fortan den Reichsorganen schlechthin unterstanden. Aufgehoben wurden auch die *Gewerkschaften*: an ihre Stelle trat die „*Deutsche Arbeitsfront*“ als nationalsozialistisch geprägter öffentlichrechtlicher Massenverband der Arbeitnehmer. Ferner wurden die bestehenden *Parteien*, mit Ausnahme der fortan Gefolgschaftsfunktionen erfüllenden NSDAP, deren Mitglieder sich zur *Treue gegenüber dem Führer* verpflichteten, teils verboten, teils durch massiven Druck zur Selbstaflösung getrieben.
- Gleichschaltung der Länder* **464** Gegen die *Juden* ging Hitler gesetzgeberisch zunächst verhältnismäßig zurückhaltend vor. Doch schloß das „*Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums*“ vom April 1933 „Nicht-ariar“ (sowie Personen von nicht zweifelsfrei nationalsozialistischer Gesinnung) vom Staatsdienst aus. Auch verboten die 1935 auf einem Parteitag beschlossenen „*Nürnberger Gesetze*“ *Eheschließungen mit Juden*. Härter traf es diese, daß schon von 1933 an *Boykotte* ihrer Geschäfte organisiert und diese in der Folge wiederholt mittels gelenkter *Massenausschreitungen* geplündert und zerstört wurden, noch viel mehr aber, daß ihnen 1938 nahezu jede Betätigung im Wirtschaftsleben gesetzlich untersagt und überdies der gesamten Judenschaft wegen Rachehandlungen einzelner Juden an führenden Nationalsozialisten Geldbußen in unermeßlicher Höhe auferlegt wurden. Am schlimmsten für sie war es aber, daß nicht wenige von
- Aufhebung der Gewerkschaften*
- Aufhebung der Parteien (außer der NSDAP)*
- erste Gesetze gegen Juden*
- Nürnberger Gesetze (1935)*
- Massenausschreitungen gegen Juden*

Das Zeitalter des sozialen Rechtsstaates

- „Schutzhaft“, Konzentrationslager ihnen schon in den ersten Jahren der nationalsozialistischen Herrschaft wegen der von Hetzern gegen sie bekundeten Feindseligkeit und der ihnen daher drohenden Gefahren in „Schutzhaft“ genommen und in *Konzentrationslager* verschleppt wurden.
- Gleichschaltung des geistigen Lebens* 465 Unterdessen wurde auf Grund von zwei 1933 erlassenen Gesetzen (*Reichskulturkammergesetz* und *Schriftleitergesetz*) die kulturelle und geistige *Gleichschaltung* weitergeführt mit dem allmählich weitgehend erreichten Ziel, das gesamte Denken und Fühlen der Deutschen mit nationalsozialistischen Vorstellungen zu erfüllen. – Mit der römischen Kurie aber kam schon 1933 ein *Konkordat* zustande, das viele gegenüber Hitler skeptische Katholiken eine Zeitlang für diesen gewann, während in der evangelischen Kirche alsbald ein Kirchenkampf zwischen den von der Regierung offiziell geförderten „*Deutschen Christen*“ und den Anhängern der „*Bekennenden Kirche*“ entbrannte.
- Konkordat (1933)*
- evangelischer Kirchenkampf*
- überwältigender Wahlsieg der NSDAP (Herbst 1933) 466 Im Spätherbst 1933 gewann die NSDAP in Reichstags-Neuwahlen 92 % aller Sitze, was zur Folge hatte, daß der *Reichstag* fortan nur noch als *Forum für Führerreden* bei besonders bedeutsamen Anlässen diente.
- Massenmord zur Verhütung einer zweiten Revolutionswelle (Mitte 1934)* 467 Mitte 1934 kam es zur Vorbeugung gegen eine von einigen angeblich geplante *zweite Revolutionswelle* zu einer Mordaktion der von *Himmler* geleiteten *Geheimen Staatspolizei (Gestapo)* gegen mehr als hundert Personen von politisch unterschiedlicher Einstellung, denen Hitler mißtraute oder an denen er sich für Vergangenes rächen wollte. Zu ihnen gehörten einerseits der oberste SA-Führer, *Röhm*, der wegen des ihm vorgeworfenen Putsch-Versuchs zusammen mit andern hohen SA-Führern inmitten angeblicher homosexueller Orgien verhaftet und kurz darauf umgebracht wurde, sowie *Gregor Strasser*, der wie *Röhm* eine stärker sozial ausgerichtete Staatsführung anstrebte, andererseits aber der letzte nichtnationalsozialistische Reichskanzler, v. *Schleicher*, und seine Frau, sowie *zwei Mitarbeiter v. Papens*, mit deren Hilfe dieser kurz zuvor in einer von konservativen Anschauungen geprägten Rede scharfe Kritik an der nationalsozialistischen Politik geübt hatte. Diese ohne jedes gesetzliche Verfahren durchgeführte Niederschlagung einer befürchteten Revolte wurde von Hitler und anderen nur notdürftig mit Hinweisen auf ihre Notwendigkeit begründet. Das erfüllte manche mit schweren Bedenken. Diese steigerten sich noch, als der wenige Wochen später eingetretene Tod *Hindenburgs* zur Folge hatte, daß sich Hitler als „Führer und Reichskanzler“ auch die verfassungsmäßigen Kompetenzen des Reichspräsidenten anmaßte.
- Röhmputsch*
- außenpolitische Erfolge (1936–39) 468 In den folgenden Jahren errang Hitler große außenpolitische Erfolge. Entgegen dem Versailler Vertrag gelangen ihm 1936 die Besetzung der entmilitarisierten Zone des *Rheinlandes* sowie die Wiederherstellung der Hoheit über die *deutschen Ströme*, 1938 der gewaltsame Anschluß *Österreichs* an Deutschland und im Herbst desselben Jahres die ebenfalls gewaltsame *Eingliederung des Sudetenlandes* in das Reich, die in dem vom italienischen Diktator Mussolini vermittelten *Münchener Abkommen* von Frankreich und England sogar ausdrücklich anerkannt wurde. Es folgten im Frühjahr 1939 die gewaltsame Errichtung des *Reichsprotektorats Böhmen und Mähren* sowie die Erlangung der Schutzherrschaft über die hierum bittende *Slowakei*, ferner, auf Grund eines Abkommens mit Litauen, die Vereinigung des *Memellandes* mit dem Reich.
- 469 Diese Erfolge, die ohne die von Hitler vorausgesehene friedfertige Reaktion der vorübergehend unter sich uneinigten Westmächte kaum möglich gewesen wären, erhöhten Hitlers Ansehen im Innern, zum Teil auch im Ausland, und führten ihn schließlich zu maßloser Selbstüberschätzung. Von dieser verleitet, entfesselte er im Herbst 1939, entgegen allen Warnungen von Generalen, skrupellos den *Zweiten Weltkrieg*, der mit vernichtenden Siegen über Polen, Dänemark, Norwegen, die Niederlande, Belgien, Frankreich, Jugoslawien und Griechenland begann, und weitete ihn Mitte 1941 trotz noch nicht entschiedener Auseinandersetzung mit England und eines mit Sowjetrußland abgeschlossenen Nichtangriffspakts durch einen unprovzierten Angriff auf dieses aus. Damit noch nicht genug, erklärte er im Dezember desselben Jahres, im Bund mit Japan und Italien, den Krieg an die USA und ernannte sich selbst, den ehemaligen Gefreiten, zum *Oberbefehlshaber des Heeres*.
- Entfesselung des Zweiten Weltkrieges (1939)*
- Befehl zur Vernichtung unwerten Lebens* 470 Auch ließ er durch einen „*Befehl zur Vernichtung unwerten Lebens*“ die in Heil- und Pflegeanstalten untergebrachten unheilbaren Geisteskranken als unnütze Esser umbringen, was den *Bischof von Münster*, *Clemens August Graf v. Galen*, bewog, in mehreren Predigten heftig dagegen zu protestieren.
- Damit erregte der „*Löwe von Münster*“ zwar den Zorn vieler Parteileute, deren Versuch, ihn zu verhaften aber am physischen Widerstand des Kirchenvolkes scheiterte.
- Steigerung des Terrors* 471 1942 und anfangs 1943 trat durch schwere Niederlagen deutscher Armeen in Nordafrika (El-Alamein) und Rußland (Stalingrad) die Wende ein. Sie führte im Inland und in den besetzten Gebieten zu einer

- Vergasung der Juden
- Steigerung des Terrors. Hitler ließ sämtliche – längst in Konzentrationslagern eingesperrten und dort gequälten – Juden vergasen, um so wenigstens eines der von ihm verfolgten politischen Ziele, nämlich die Befreiung aller von ihm beherrschten Länder von jenen „Parasiten“, zu erreichen, was ihm nur bei wenigen nicht gelang. Damit übertrafen die Ungeheuerlichkeiten seiner Regierungsweise, wenn nicht schlechthin an Ausmaß, so doch an Gründlichkeit und doktrinärer Konsequenz, alle im modernen Europa schon erlebten.
- Attentat vom 20. Juli 1944 472 Aber nach der verlorenen Schlacht in der Normandie gegen die im Juli 1944 dort gelandeten alliierten Truppen, dem anschließenden gescheiterten Attentat konservativer Offiziere und Staatsmänner auf Hitler (am 20. Juli 1944) und immer weiteren Rückzügen der deutschen Armeen, die, anders als 1918, auch auf deutschem Gebiet und in verzweifelter Lage noch erbittert weiterkämpften, beging der „größte Führer aller Zeiten“, aus Verzweiflung darüber, daß das deutsche Volk die ihm aufgebene Probe nicht bestanden habe, am 30. April 1945 *Selbstmord*. Hierauf kam es sehr bald teils zum Tod, teils zur Gefangennahme der anderen Parteigrößen und am 7. Mai zur *bedingungslosen Kapitulation* der deutschen Truppen. Damit fand das „tausendjährige“ Dritte Reich ein katastrophales Ende.
- Selbstmord Hitlers*
(30.4.1945)
Kapitulation (7.5.1945)
- 473 **d) Die Juristen im Dritten Reich**
- mangelnder Widerstand der Juristen
- Es erscheint erstaunlich, daß die in streng rechtsstaatlichen Anschauungen erzogenen deutschen Juristen in ihrer großen Mehrheit keinen wenigstens passiven Widerstand gegen die nationalsozialistische Willkürherrschaft leisteten und ein bedeutender Teil von ihnen mit Einschluß einzelner überragender Gelehrten diese Herrschaft durch Mitwirkung bei der Inangriffnahme nationalsozialistischer Reformpläne sogar aktiv förderte. Mußten nicht alle schon auf Grund des Buches „Mein Kampf“, in dem Hitler die Ausrottung der Juden, die Verfolgung politischer Gegner unter Anwendung brutaler Mittel und die Führung von Angriffskriegen zur Gewinnung von Boden für die deutschen Bauern als Ziele angekündigt hatte, gegen seine Herrschaft eingestellt sein? Indessen ist zu bedenken, daß jene Äußerungen Hitlers von den meisten nicht ganz ernst und von manchen überhaupt nicht zur Kenntnis genommen wurden, zumal es laut des späteren Ausspruchs eines hervorragenden, aber seinerzeit aktiv nationalsozialistischen Gelehrten einem Gebildeten schlechthin unmöglich gewesen sei, ein Buch wie „Mein Kampf“ zu lesen. Im übrigen wurden Bedenken gegen Hitlers Herrschaft durch den auch im Ausland oft geäußerten Hinweis auf das Sprichwort, daß „die Suppe nicht so heiß gegessen wird, wie sie gekocht ist“, zurückgedrängt. Zudem ließ das von manchen längst bedauerte Fehlen einer nicht von vornherein aussichtslosen Alternative zur nationalsozialistischen Politik jeden Widerstand gegen diese, ganz abgesehen von seiner höchstwahrscheinlichen Nutzlosigkeit, sinnlos erscheinen.
- „Mein Kampf“ zu wenig ernst genommen
- 474 Zu aktiver Unterstützung der NSDAP aber fühlten sich viele Juristen (und Nichtjuristen) außer aus Selbsterhaltungs- und beruflichem Erfolgsstreben vor allem dadurch bewegt, daß nach vielen Krisenjahren und lange dauernder politischer Unsicherheit endlich wieder eine feste Grundlage des staatlichen Lebens und damit auch der Rechtsordnung gefunden zu sein schien.
- anscheinend wiedergefundene Stabilität
- Dies war wohl der Hauptgrund dafür, daß der ursprünglich dem Zentrum angehörende Staatsrechtslehrer *Carl Schmitt*, der sich für die Regierungen *Brünings*, *v. Papens* und *v. Schleichers* eingesetzt hatte, schließlich zum bedeutendsten Rechtfertiger der nationalsozialistischen Machtergreifung und Machtausweitung wurde.
- Carl Schmitt, bedeutendster nationalsozialistischer Staatsrechtslehrer*
- 475 Hinzu trat bei manchen noch die Meinung, daß, entsprechend der in der Bismarckschen Reichsverfassung zustande gekommenen Synthese von konservativ-fürstlichem und liberal-demokratischem Streben (s. vorn Rdnr. 392), im „Dritten Reich“ eine vorzügliche *Synthese von konservativ-nationalen und fortschrittlich-sozialen Grundsätzen* gelungen sei. Im übrigen glaubten manche, als Mitglieder der NSDAP einiges zur Versachlichung und Mäßigung der von der Partei verfolgten Politik beitragen zu können; auch meinten sie, daß der von ihnen beim Parteieintritt geleistete Eid zur Treue gegenüber Hitler (s. vorn Rdnr. 463), da nur von Hochgestellten feierlich erklärt, nicht allzu ernst zu nehmen sei und sie jedenfalls nicht hindern werde, bei erlittenen Enttäuschungen später aus der Partei auszutreten.
- Synthese von konservativ-nationalen und fortschrittlich-sozialen Grundsätzen*
- Rolle der Juristen 476 Indessen war die Rolle, welche die Juristen unter Hitler spielen würden, zunächst noch ebenso ungewiß wie die zu erwartenden Rechts-Reformen. Hitler hatte nämlich schlechthin keinen Sinn für das Recht als ein striktes Regelsystem zur vernünftigen Ordnung der Lebensverhältnisse.

- Hitlers mangelnder Sinn für das Recht* 477 Jedenfalls handelt „Mein Kampf“ zwar viel von Macht und Interessen, aber nirgends oder doch höchstens beiläufig und nur negativ von Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Verfahren nach Rechtssätzen in straf-, zivil- und öffentlichrechtlichen Sachen, von der Notwendigkeit gesetzlich vorgesehener Straftatbestände für die Verhängung von Strafen, von Vertragstreue im Völkerrecht oder gar von Menschenrechten. Ja, sogar für den Staat als solchen hatte Hitler, obwohl er, ausländische „faschistische“ Diktatoren wie *Mussolini* und *Franco* weit übertreffend, den deutschen zu einem totalen Staat machte, kein Verständnis; denn er sah ihn lediglich als ein Mittel zur Erhaltung und Förderung gewisser Rassen an.
- mangelnde rechtliche Durchgestaltung des nationalsozialistischen Staates* 478 Es ist denn auch nicht verwunderlich, daß es nicht zu einer konsequenten rechtlichen Durchgestaltung des nationalsozialistischen Staates gekommen ist, sondern die Zuständigkeiten der einzelnen Ministerien und Parteiorganisationen sich dauernd überschneiden, was zu häufigen – Hitlers Alleinführungsanspruch vor Konkurrenten sichernden – Intrigen seiner Hauptgefolgsleute gegeneinander führte.
- allgemeine nationalsozialistische Grundsätze* 479 Immerhin erhielt „Mein Kampf“ einige *allgemeine politische und sozialetische Grundgedanken*, die als Richtlinien für Gesetzgebung, Rechtsprechung und Rechtswissenschaft dienen konnten: so das Prinzip, daß *Recht ist, was dem Volke nützt*; die Pflicht zur Bewahrung des arischen Blutes vor Vermischung mit „minderwertigem“; die alle menschlichen Leiden verachtende Annahme, daß nur das Volksganze, nicht aber jeder Einzelne, es sei denn als Glied des Volksganzes, Wert habe; die Notwendigkeit der Unterscheidung von Staatsbürgern (Volksgenossen) und bloßen Staatsangehörigen; die Hochschätzung des landwirtschaftlichen Bodens; das *Führerprinzip*; die Hochpreisung der *Gefolgschaftstreue*; den Willen zur Herstellung einer *Volksgemeinschaft* unter den Angehörigen verschiedenster Volksschichten; das Erfordernis harter Bestrafung volksschädlichen oder unehrenhaften Verhaltens.
- Entwicklung eines nationalsozialistischen Rechtssystem* 480 Aus all dem gleichsam ein System des nationalsozialistischen Rechts zu entwickeln, wie überhaupt schon, vornehmlich unter Berufung auf hegelianisches Gedankengut, eine wissenschaftliche Begründung für die Regierungsweise der Nationalsozialisten zu finden, war eine Aufgabe für die tüchtigsten Juristen. Sie zu lösen, entsprach dem Hang vieler deutscher Gelehrten, das, „was in des Menschen Hirn nicht paßt“ (*Goethe*, *Faust*, 1. Teil, Ausspruch des Mephistopheles zum Schüler), durch metaphysische Spekulationen zu erfassen. So wurden denn manche bedenkliche Akte des Regimes durch den Hinweis auf die Notwendigkeit eines „*konkreten Ordnungs- und Gestaltungsdenkens*“ (*Carl Schmitt*) gerechtfertigt. Daß in vielen Gesetzen Bestimmungen eingeführt wurden, die eine *Rechtsprechung nach „gesundem Volksempfinden“*, d.h. praktisch nach nationalsozialistischer Willkür, anordneten, wurde von den meisten gebilligt. In der Lehre schritt man noch weiter. So wurde im Strafrecht anstelle des überlieferten Grundsatzes „*nulla poena sine lege*“ der Satz „*nullum crimen sine poena*“ verkündet, der zur Bestrafung irgendwelcher mißliebiger Personen Anlaß geben konnte und im praktischen Ergebnis zwar zur weitgehenden Unterdrückung der Kleinkriminalität führte, aber die ungeahndete Begehung größter Verbrechen durch die Regierung selbst und die ihren Befehlen strikt Gehorchenden nicht verhinderte. Noch extremer, wenn auch harmloser, war die von einzelnen Staatsrechtslehrern verfochtene These, daß jedes – irgendwo und irgendwie – formulierte Wort des Führers Gesetzeskraft habe.
- konkretes Ordnungs- und Gestaltungsdenken*
- „nullum crimen sine poena“*
- Lehre von der Gesetzeskraft aller Führerworte* 481 Zu manchem berief man sich auf *Savignys* vergrößert verstandene *Lehre vom Volksgeist* (s. Rdnr. 402) als Quelle allen wahren Rechts. Auch verlangten germanistische Rechtshistoriker, daß man die Rechtsordnung, vor allem das bürgerliche Recht, wieder mit dem sozialen Geist des idealisiert verstandenen altgermanischen Rechts erfülle und sich vom BGB abwende, das unter dem Einfluß des Romanisten *Savigny* individualistisch und materialistisch geprägt worden sei. Diese Bestrebungen, die einen Niederschlag schon im nationalsozialistischen Parteiprogramm von 1920 gefunden hatten, führten zur Abfassung von *Lehrbüchern mit neuer Stoffeinteilung*.
- Abwendung vom materialistischen römischen Recht*
- Akademie für deutsches Recht* 482 Man suchte sie auch in der *Akademie für deutsches Recht* zu verwirklichen, in der hervorragende Gelehrte an der Erschaffung neuer Gesetze, vor allem eines neuen *Volksgesetzbuches*, arbeiteten. Zu einem solchen wurde unter der Leitung des Zivilrechtslehrers *Hedemann*, der kurz vor dem Ersten Weltkrieg durch ein bedeutendes Werk über „Die Fortschritte des Zivilrechts im 19. Jahrhundert“ großes Ansehen gewonnen hatte, in den ersten Jahren des Zweiten Weltkrieges ein umfassender Entwurf erstellt; doch wurde seit Mitte 1942 nicht weiter an ihm gearbeitet.
- Entwurf eines Volksgesetzbuches*

- Gesetzgebung von guter Qualität* 483 Dagegen wurden mehrere *Einzelgesetze* in der Akademie erfolgreich vorbereitet. Größtenteils sind sie, wie überhaupt die meisten in jener Zeit erlassenen, juristisch-technisch einwandfrei gestaltet und im Inhalt nur beschränkt von nationalsozialistischem Gedankengut durchdrungen.
- Ein Beispiel dafür bildet das *Aktiengesetz* von 1937, in dem zwar das nationalsozialistische Führerprinzip zur Geltung kam, im übrigen aber alte Diskussionen nüchtern berücksichtigt und zu befriedigenden Lösungen geführt wurden.
- Die mit gesetzgeberischen Aufgaben betrauten Juristen ließen sich eben, auch wenn sie sich zum Nationalsozialismus bekannten, nicht völlig von dessen Ideologie beherrschen, sondern hielten aus alter Überlieferung an streng rechtlichem Denken fest, das sich oft als Hemmschuh gegen Hitlers Rechtliches überhaupt nicht erwägende Politik erwies.
- Rechtsprechung* 484 In der *Rechtsprechung* übten unzählige Juristen, besonders solche der jüngsten Generation, die schon eine weitgehend nationalsozialistisch geprägte Ausbildung erhalten hatten, keine Zurückhaltung in der Anwendung der von Hitler und der Partei aufgestellten Grundsätze. Nicht nur betrachteten sie sich, den überlieferten rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechend, vorbehaltlos als an die neuen Gesetze gebunden, sondern machten vom weiten Ermessensspielraum, den die vielen in diesen enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe und Leerformeln, z. B. „gesundes Volksempfinden“, offenließen, mehr als nur ansatzweise einen typisch nationalsozialistischen, parteiischen und gegnerverachtenden Gebrauch. Doch pflegten viele andere ihre Entscheide weiterhin sachlich nach bestem Wissen und Gewissen zu fällen. Hierzu mag beigetragen haben, daß manche zunächst nationalsozialistisch Denkenden durch die jeder rechtsstaatlichen Grundlage entbehrende massenmörderische Niederschlagung der *Röhm-Revolution* und die Verfolgung nicht nur von Juden, sondern auch von Christen und allen dem Regime unfreundlich Gesinnten sowie durch die langsam an die Öffentlichkeit dringenden Gerüchte von kaum vorstellbar grausamer Behandlung der in Konzentrationslager Eingewiesenen dazu bewogen wurden, sich innerlich vom Nationalsozialismus abzuwenden.
- unmenschliche Urteile von Sondergerichten* 485 Die weitaus meisten willkürlichen oder unmenschlichen Urteile der Nazizeit wurden denn auch nicht von ordentlichen Gerichten, sondern vom *Volksgeschichtshof* und andern *Sondergerichten*, die Hitler mit einem sehr unbestimmten Aufgabenkreis hatte einsetzen lassen, gefällt, und die scheußlichen Untaten in den *Konzentrationslagern* können weder den ordentlichen Gerichten noch den Staatsanwälten oder auch nur der ordentlichen Polizei, sondern allein der von Hitler eingesetzten, an keine Gesetze gebundenen *Geheimen Staatspolizei (Gestapo)* sowie reinen Parteiverbänden wie der SS zur Last gelegt werden. Zwar spielten auch in diesen Organisationen Juristen eine nicht unerhebliche Rolle. Insgesamt aber verhielt sich der ganze Berufsstand im Dritten Reich den nationalsozialistischen Rechtsperversionen gegenüber nach Hitlers Meinung so wenig willfährig, daß dieser in einer Reichstagsitzung vom Frühjahr 1942 haßerfüllt ausrief: „Ich werde nicht eher ruhen, bis jeder Deutsche ein-sieht, daß es eine Schande ist, Jurist zu sein“!
- Hitlers Haß auf die Juristen* 486 **5. Die Zeit der Herrschaft von Besatzungsmächten (1945–1949)**
- Die alliierten Regierungen hatten die vorbehaltlose Kapitulation der deutschen Armeen verlangt und waren in der letzten Phase des Krieges zu Terroraktionen wie der militärisch kaum sinnvollen Zerstörung Dresdens geschritten, durch die sie noch während des Krieges ihren verständlichen Vergeltungsdurst für das von der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft angerichtete Unheil weitgehend stillten, behandelten aber, auch aus diesem Grunde, die Besiegten, verglichen mit 1918, jedenfalls in finanzieller Hinsicht, verhältnismäßig schonend und ermöglichten ihnen nach den ersten Jahren schwerer Not die Wiederherstellung erträglicher Verhältnisse. – Die deutschen Truppen ihrerseits hatten Hitlers Willen entsprechend in aussichtslos gewordener Lage mit einer Heldenhaftigkeit weitergekämpft, die einer besseren Sache würdig gewesen wäre, aber zu einem umso vollständigeren Zusammenbruch nicht nur der Armee, sondern des deutschen Staates mit seiner gesamten Organisation führte. Dies erwies sich als insofern von Gutem, als in der Folge, anders als nach dem Waffenstillstand von 1918, weder links- noch rechtsextremistische Kräfte den Siegermächten und dem von diesen gestatteten Wiederaufbau des deutschen Staatswesens Widerstand entgegenzusetzen wagten, wozu auch die alsbald bei den meisten aufgekommene Einsicht in die schwere deutsche Schuld an diesem Krieg beitrug.
- verhältnismäßige Milde der Siegermächte* 487 Macht-, gebiets- und nationalpolitisch waren die Folgen der Niederlage allerdings furchtbar. Obschon es nicht zum förmlichen Abschluß eines Friedensvertrages kam, wurde Deutschland
- Zusammenbruch des Staates*
- keine Widerstände gegen Wiederaufbau*

- Abkommen von Jalta (Februar 1945)* auf Grund einer Vereinbarung, die *Stalin*, *Roosevelt* und *Churchill* als Leiter der Hauptsiegermächte im Februar 1945 in *Jalta* schlossen, sowie eines am 5. Juni 1945 getroffenen Abkommens unter den Oberbefehlshabern der Besatzungstruppen der Sowjetunion, der USA, Großbritanniens und Frankreichs, nach Zuweisung der östlich der Oder-Neisse-Linie gelegenen Gebiete teils an die Sowjetunion und größtenteils mittelbar an Polen, in den Grenzen des am 31.12.1937 vorhandenen Gebietsstandes in vier *Besatzungszonen* sowie vier entsprechende *Sektoren Groß-Berlins* eingeteilt. Diese Zonen entwickelten sich alsbald unterschiedlich.
- vier Besatzungszonen*
vier Sektoren Groß-Berlins
neue Länder **488** Nachdem nicht nur die Reichsregierung und Reichsverwaltung, sondern auch die Regierung und Verwaltung der Länder aufgelöst worden waren, wurden in der *Besatzungszone der USA* neu geschaffen die Länder *Bayern* (im wesentlichen dem früheren Bayern entsprechend), *Großhessen* (einschließlich ehemals preußischer Gebiete), später lediglich *Hessen* genannt, ferner die *Hansestadt Bremen*, die 1947 von der britischen auf die USA-Besatzungszone übergegangen war, sowie *Baden-Württemberg* (erst 1952 aus Gebieten gebildet, die zum Teil eine Zeitlang der französischen Besatzungszone zugeordnet waren). In der *britischen Zone* wurden, überwiegend aus ehemals preußischen Gebieten, die Länder *Schleswig-Holstein*, *Niedersachsen*, *Hansestadt Hamburg* und, als größtes, *Nordrhein-Westfalen*, dessen Teilung in zwei Länder, *Westfalen* und *Rheinlande*, wegen der Schwierigkeit der Zuordnung des Ruhrgebiets zu einem der beiden untunlich erschien, errichtet. In der *französischen Zone*, in der das Besatzungsregiment infolge der von Frankreich erlittenen Besetzung großer Teil seines Gebiets durch deutsche Truppen rücksichtsloser war als in der amerikanischen und britischen Zone, wurde das Land *Rheinland-Pfalz* geschaffen und das *Saargebiet* autonom erklärt; dieses gelangte indessen später (1957) auf Grund einer Volksabstimmung als weiteres Land an Deutschland.
- Länderverfassungen* **489** In den folgenden Jahren, in der britischen Zone allerdings erst nach dem Erlass des Grundgesetzes von 1949, wurden in den genannten westlichen Ländern entsprechend dem Willen der betreffenden Besatzungsmächte, nach schrittweiser Zulassung nichtnationalsozialistischer Parteien, neue, von nationalsozialistischem Gedankengut freie *Verfassungen* geschaffen, die vom Volk in Abstimmungen angenommen wurden. Diese Verfassungen waren einander ähnlich. Alle sahen für die gesetzgebende Gewalt das *Einkammersystem* vor, mit der einzigen Ausnahme, daß in Bayern neben der Abgeordnetenversammlung ein Senat mit jedoch sehr beschränkten Kompetenzen eingerichtet wurde. Auch verlangten alle die Bildung *parlamentarischer Regierungen*; manche derselben, sowie auch die sie ernennenden Landtage, traten schon 1946 in Aktion. Auch in ihren *Grundrechtsartikeln* stimmten die Länderverfassungen weitgehend miteinander überein, abgesehen etwa davon, daß die hessische Verfassung nicht nur ein Widerstandsrecht, sondern geradezu eine Pflicht zum Widerstand gegen den Mißbrauch öffentlicher Gewalt vorsah.
- in Sowjetzone zunächst fünf Länder* In der *sowjetrussischen Besatzungszone* wurden zunächst fünf Länder gebildet, nämlich *Thüringen*, *Sachsen*, *Sachsen-Anhalt*, *Brandenburg* und *Mecklenburg-Vorpommern*, die aber infolge des Willens der Besatzungsmacht zur Herstellung einheitsstaatlicher Verhältnisse (vgl. unten Rdnr. 491) 1952 aufgelöst und durch *14 bloße Verwaltungsbezirke* ersetzt wurden. (Über die Wiederherstellung als neue Bundesländer s. hinten Rdnr. 593).
- 14 Verwaltungsbezirke (seit 1952)*
- Kontrollrat (seit 30.8.1945)* **490** Über allen vier Besatzungszonen stand ein *Kontrollrat* (mit Sitz in Berlin), der aus den vier Oberbefehlshabern der Siegerarmeen bestand. Da aber für seine Beschlüsse Einstimmigkeit erforderlich war und eine solche infolge des alsbald hervortretenden Gegensatzes zwischen den westlichen Besatzungsmächten und der sowjetrussischen in vielen Fällen nicht zustandekam, war seine Wirksamkeit sehr beschränkt. Immerhin erließ er (bis zum 10.3.1948, vgl. unten Rdnr. 492) eine Reihe von Gesetzen, so ein solches über die *Abschaffung aller nationalsozialistischen Gesetze*, das in den einzelnen Besatzungszonen zwar unterschiedlich ausgelegt, aber überwiegend nicht in dem Sinn verstanden wurde, daß alle zwischen dem 30.1.1933 und dem 7.5.1945 erlassenen Gesetze, also auch die nicht nationalsozialistisch geprägten, schlechthin aufgehoben seien. Durch ein anderes Gesetz (vom 25.2.1947) wurde die *Auflösung des Staates Preußen* förmlich angeordnet.
- Abschaffung aller nationalsozialistischen Gesetze*
- Ziele der Siegermächte* **491** Die Siegermächte setzten sich zum Ziel, die Deutschen vom *Nationalsozialismus* völlig zu befreien, zu *entmilitarisieren* und zu *demokratisieren*, aber nach ihrer als hierzu erforderlich erachteten „*Umerziehung*“ zur *Wiedererrichtung einer eigenen Reichsverfassung* und Wiederaufnahme der Verantwortlichkeit für ihre Verhältnisse zu veranlassen. Doch strebte die *Sowjetunion* für Deutschland eine *einheitsstaatliche Verfassung* an, während die *Westmächte* aus Furcht vor der Macht eines einheitlichen deutschen Staatswesens, wohl ebenso sehr aber zur Vorbeu-

- gung gegen einen kommunistischen Staatsstreich, wie er mit russischer Unterstützung in manchen zu russischen Satellitenstaaten degradierten Oststaaten stattgefunden hatte, für Deutschland ein – auch von den Ländervertretern gewünschtes – *föderalistisches System* verlangten.
- Einstellung der Tätigkeit des Kontrollrats** 492 Dieser und andere Gegensätze führten schließlich dazu, daß der Kontrollrat auf russischen Antrag im März 1948 seine Tätigkeit auf unbestimmte Zeit einstellte und später nicht wieder aufnahm. Eine Folge davon war es, daß die Westmächte im Juli 1948 auf Vorschlag des nachmaligen Wirtschaftsministers und späteren Bundeskanzlers *Ludwig Erhard* in den westlichen Besatzungszonen und Berlin-Sektoren eine erfolgreiche *Währungsreform* durchführten und die von der Sowjetunion geforderte Anwendung einer entsprechenden, die Sowjetzone betreffenden Währungsreform auf ganz Berlin nur für dessen östlichen Sektor anerkannten, worauf die Sowjetunion die *westlichen Sektoren Berlins 13 Monate* lang blockierte und nur noch eine Luftbrücke zu diesen duldete. Allmählich wurde so der „*Eiserne Vorhang*“ (vom britischen Premierminister *Churchill* geprägter Ausdruck), der schon damals die von der UdSSR beherrschten Staaten von der westlichen Welt trennte, auch zwischen den westlichen und östlichen Gebieten Deutschlands aufgerichtet; nach einem von russischen Besatzungstruppen niedergeworfenen Ostberliner *Volksaufstand vom 17. Juni 1953* wurde er noch verstärkt und 1961 durch Errichtung einer Abwanderungen in den Westen verhindernden *Mauer* mitten durch Berlin Hunderttausenden vor Augen geführt. Auf diese Weise wurde die Hoffnung auf Wiedervereinigung der westlichen Besatzungszonen mit der östlichen und Schaffung einer Verfassung für ganz Deutschland schrittweise zerstört.
- Währungsreform**
- Berlinblockade „Eiserner Vorhang“**
- Aufstand vom 17. Juni 1953 Berliner Mauerbau (1961)**
- Kriegsverbrecherprozesse** 493 Inzwischen hatte ein *internationales Militärgericht in Nürnberg Kriegsverbrecherprozesse*, d.h. Prozesse wegen Kriegsverbrechen im engeren Sinn sowie Verbrechen gegen den Frieden und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, auf rechtlich zwar problematischer Grundlage, aber in fairer Weise, vornehmlich nach bewährten britischen Verfahrensregeln, durchgeführt und weitgehend abgeschlossen.
- Entnazifizierungsverfahren** 494 In den westlichen Zonen hatten überdies von deutschen Behörden unterschiedlich durchgeführte „*Entnazifizierungsverfahren*“, d.h. zumeist mit Bußurteilen endende Verfahren gegen die ehemaligen Mitglieder der NSDAP und ihrer Organisationen, sowie *Umerziehungsmaßnahmen*, vor allem durch Schulreformen, einigermaßen erfolgreich gewirkt. Im ganzen Volk waren Entsetzen und Scham über das Ausmaß an Massenmorden und andern Terrorakten aufgekommen, deren sich die im Namen des deutschen Volkes handelnden nationalsozialistischen Machthaber gegenüber Juden, Zigeunern und politischen Gegnern der Nationalsozialisten sowie gegenüber der Bevölkerung der besetzten Gebiete schuldig gemacht hatten.
- Umerziehungsmaßnahmen**
- Zusammenwirken unterer Verwaltungsstellen mit Besatzungsmächten** 495 Vor allem infolge der klugen *Initiativen unterer Verwaltungsstellen*, die nach Entfernung aller Nationalsozialisten aus öffentlichen Funktionen weiterarbeiteten und mit den Besatzungsmächten zusammenwirkten, war die äußere Notlage stark gemildert worden. *Demontagen* von Einrichtungen, die zur Kriegsproduktion hätten verwendet werden können, hatten die Industrie nur vorübergehend geschädigt und wirkten sich langfristig sogar günstig für sie aus, da sie sie zur Modernisierung ihrer Anlagen zwangen. Von 1948 an wurde die materielle Not dank der *Marshallplan-Hilfe* völlig überwunden.
- Demontagen**
- Marshallplan-Hilfe (seit 1948)**
- Diese wurde von den USA teils aus rein humanitären Gründen, ebenso sehr aber zur Stärkung des westlichen Europa gegen die Sowjetunion, die sich laut ihrer Parteiprogramme zur Propagierung der kommunistischen Ideen in der ganzen Welt verpflichtet fühlte, geleistet.
- rasche Gesundung der wirtschaftlichen Verhältnisse** 496 Trotz der erhaltenen großzügigen finanziellen Hilfe erschien die rasche Gesundung der wirtschaftlichen Verhältnisse erstaunlich, umso mehr, als Westdeutschland nicht nur unmittelbar erlittene Kriegsschäden zu beheben hatte, sondern überdies durch die *Aufnahme von Millionen von Vertriebenen und Flüchtlingen* aus den von der Sowjetunion und Polen annektierten Ostgebieten und später aus der DDR schwer belastet war.

497 6. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949

a) Entstehung

Nachdem der Kontrollrat seine Funktionen eingestellt hatte (s. vorn Rdnr. 492), wurden die in Frankfurt tagenden Ministerpräsidenten der elf westlichen Länder von den westlichen

- Militärregierungen und den Regierungen der Niederlande, Belgiens und Luxemburgs aufgefordert, bis zum 1. September 1948 eine verfassunggebende Versammlung einzuberufen, die eine föderalistische, demokratische und die Individualrechte garantierende Verfassung für die Gesamtheit der westlichen Länder ausarbeiten sollte. Daraufhin bestellte die Ministerkonferenz zunächst einen *Sachverständigenausschuß*, der vom 10. bis 23.8.1948 in *Herrenchiemsee* einen vollständigen Verfassungsentwurf erstellte. – Die von den Westmächten gewünschte Versammlung trat am 1.9.1948 in Bonn zusammen. Sie bestand aus 65 von den Landtagen abgeordneten Mitgliedern, bezeichnete sich aber nicht als verfassunggebenden, sondern als „*Parlamentarischen Rat*“ und wollte nur ein „*Grundgesetz*“ ausarbeiten, da sie das geplante Werk als provisorisch ansah und die Erschaffung einer „*Verfassung*“ der Zeit vorbehalten wollte, in der Deutschland wieder geeinigt sein würde.
- Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee*
- Parlamentarischer Rat*
- 498** Im Parlamentarischen Rat hatten die beiden wichtigsten zugelassenen Parteien, nämlich die *Christlich-Demokratische Union (CDU)* und die *Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)*, je 27, die kleineren Parteien insgesamt 11 Vertreter. Bei diesen Stimmenverhältnissen war es notwendig, eine wenigstens annähernde Einigkeit, besonders unter den Vertretern der beiden Hauptparteien, anzustreben. Doch mußte auch den Wünschen der Militärregierungen, die dem Rat wiederholt Empfehlungen für seine Arbeit zukommen ließen, genügt werden. Als seinen Präsidenten wählte der Rat den 72jährigen ehemaligen Kölner Oberbürgermeister *Konrad Adenauer* (CDU), der seinerzeit dem Zentrum angehört hatte, aber durch Mißachtung der von seinem Parteifreund *Brüning* erteilten Sparweisungen (s. vorn Rdnr. 450) dessen Mißfallen erregt hatte und später wegen Nichtbeflagung von Köln bei einem dort abgehaltenen nationalsozialistischen Parteitag von Hitler abgesetzt worden war, und als Vorsitzenden des Ausschusses, dem die abschließende Formulierung des Grundgesetzes oblag, den 16 Jahre jüngeren Staats- und Völkerrechtslehrer *Carlo Schmid* (SPD). Nicht geklärt ist, wer außer diesen beiden eine maßgebende Rolle in den Verhandlungen gespielt hat.
- Präsident: Konrad Adenauer*
- Vorsitzender des Redaktionsausschusses: Carlo Schmid*
- allgemeine Bestrebungen*
- 499** Allgemein war man bestrebt, alles typisch Nationalsozialistische, Menschenverachtende und Rechtsstaatswidrige, auszuschalten, aber auch dem von der Sowjetunion propagierten kommunistischen Gedankengut entgegenzutreten und dafür an ältere Vorbilder, besonders an die Paulskirchenverfassung von 1849 und die Weimarer Verfassung von 1919, anzuknüpfen, an die letztgenannte aber unter Beseitigung ihrer in der Praxis zutage getretenen Mängel.
- 500** Nach monatelangen Debatten wurde weitgehende Einigkeit unter den Ratsmitgliedern erreicht. Am 8.5.1949 wurde das Grundgesetz mit 53 gegen 12 Stimmen angenommen, und am 12.5.1949 stimmten ihm die westlichen Militärregierungen zu, allerdings mit *Vorbehalten bezüglich Westberlins*, dessen – vom Berliner Abgeordnetenhaus gewählten – Bundestagsabgeordneten im Bundestag zwar rede-, aber nicht stimmberechtigt sind und in dessen Gebiet die vom Bundestag verabschiedeten Gesetze nicht ohne weiteres gelten. Alsdann wurde das Grundgesetz den Landtagen der westlichen Länder vorgelegt und von allen angenommen außer vom bayerischen, der es aber dennoch als auch für Bayern gültig anerkannte. Damit war die von den Westmächten für das Zustandekommen des Grundgesetzes verlangte Zweidrittelmehrheit der Länder erreicht, so daß es am 23. Mai 1949 verkündet wurde und am folgenden Tag in Kraft trat.
- Annahme des Grundgesetzes*
- Vorbehalte bezüglich Westberlins*
- Inkrafttreten des Grundgesetzes*
- 501** **Inhalt**
- Während die Reichsverfassung von 1871 gar keine Grundrechte und die Weimarer Reichsverfassung zwar einen *Grundrechtsteil* enthalten, ihn aber ihren organisatorischen Bestimmungen hatte nachfolgen lassen, wurde ein solcher an die Spitze des Grundgesetzes gestellt, da nach der Überwindung des nationalsozialistischen Grundsatzes „Du bist nichts, dein Volk ist alles“ die Wiederherstellung der Achtung vor jedem einzelnen Menschen besonders vordringlich erschien. Der grundlegende Art. 1 erklärt die *Menschenwürde* für *unverletzlich* und ihren Schutz als Pflicht aller staatlichen Gewalt. Er bestimmt ferner, daß Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung durch die in den Art. 2–17 einzeln aufgeführten Grundrechte unmittelbar gebunden sind. Inhaltlich stimmen diese weitgehend mit denen der Verfassung von 1919 überein. Aber sie sind zahlreicher. Auch bedeutete es eine Neuerung, daß viele von ihnen um der Völkerversöhnung willen als *Rechte nicht nur der Deutschen*, sondern *der Menschen schlechthin* aufgestellt worden sind.
- Grundrechtsteil (Art. 1–19)*
- Unverletzlichkeit der Menschenwürde (Art. 1)*
- 502** Von den einzelnen Grundrechten ist besonders bemerkenswert das in Art. 2 vorgesehene Recht eines jeden auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit (meist als „*allgemeines Persönlichkeitsrecht*“ bezeichnet); die Rechtsprechung hat ihm einen überaus weiten Anwendungsbereich und eine sogar Bestimmungen des BGB einschränkende Kraft zuerkannt.
- allgemeines Persönlichkeitsrecht (Art. 2)*

- Rechtsgleichheit, Gleichberechtigung (Art. 3)* **503** Sehr bedeutsam ist auch Art. 3, der nicht nur erklärt, daß alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, sondern darüber hinaus die schon in der Weimarer Reichsverfassung verkündete Gleichberechtigung von Mann und Frau in Staatsangelegenheiten auf eine *allgemeine Gleichberechtigung der beiden Geschlechter* ausdehnt und überdies bestimmt, daß niemand „wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden“ darf. Damit verwandt ist Art. 6 Abs. 5, der zwar kein unmittelbares Individualrecht begründet, aber vorsieht, daß den „*nicht ehelichen Kindern*“ durch die Gesetzgebung die *gleichen Bedingungen* für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen“ sind wie den ehelichen Kindern.
- Stellung der nicht ehelichen Kinder (Art. 6)*
- Recht auf Kriegsdienstverweigerung (Art. 4 Abs. 3)* **504** Hervorzuheben ist auch das in Art. 4 Abs. 3 vorgesehene Recht, „*aus Gewissensgründen den Kriegsdienst mit der Waffe*“ zu verweigern, eine Bestimmung, die infolge der Unerforschlichkeit des Gewissens zu erheblichen Anwendungsschwierigkeiten und zu unzähligen Fällen ihrer meist erfolgreichen Anrufung durch Wehrdienstunwillige geführt hat.
- Schranken der Vereinsfreiheit* **504a** Infolge der üblen Erfahrungen mit der allzu liberalen Toleranz der Weimarer Verfassung gegenüber antiliberalen, umstürzlerischen Bestrebungen gewährt Art. 9 die *Vereinsfreiheit* nur mit der Einschränkung, daß Vereine, „*deren Zwecke oder deren Tätigkeit Strafgesetzen zuwiderlaufen und die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten*“, verboten sind. Aus dem nämlichen Grund bezeichnet Art. 21 Abs. 2 *Parteien* als *verfassungswidrig*, wenn sie „nach ihren Zielen und dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden“.
- verfassungswidrige Parteien*
- keine Grundrechte auf positive Leistungen* **505** Aus Furcht vor überbordenden, kaum erfüllbaren Begehren nach positiven Leistungen sieht das Grundgesetz keine Grundrechte auf solche vor. Auch ist es in der Aufstellung allgemeiner Grundsätze über die Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse zurückhaltend, um nicht, wie manche Bestimmungen der Verfassung von 1919, ein Katalog unausgeführter guter Vorschläge zu bleiben.
- Bundesrepublik als demokratischer Staat* **506** In seinem zweiten Abschnitt erklärt das Grundgesetz, die Bundesrepublik Deutschland sei „*ein demokratischer und sozialer Bundesstaat*“ (Art. 20 Abs. 1). Daß sie ein demokratischer Staat ist, wird durch den anschließenden Satz wiederholt, daß alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht, aber, infolge der nicht besonders guten früheren Erfahrungen mit Ansätzen zu direkter Demokratie sogleich etwas eingeschränkt durch die weitere Bestimmung, daß die Staatsgewalt vom Volk durch Wahlen und Abstimmungen sowie durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird (Art. 20 Abs. 2). Die Erklärung, daß die Bundesrepublik ein *sozialer Staat* sei, hat erhebliche Bedeutung als Grundlage für die alsbald einsetzende stark soziale, Schwächere begünstigende Ausgestaltung besonders des Arbeitsrechts, des Versicherungsrechts, des Steuerrechts, des Erziehungs- und Bildungswesens sowie des gesamten Wirtschaftsrechts (Näheres hinten Rdnr. 543–567, auch 579).
- Bundesrepublik als sozialer Staat*
- Bundesrepublik als Bundesstaat* **507** Gewichtig in Art. 20 ist auch der Hinweis darauf, daß die Bundesrepublik ein *Bundesstaat* ist. Gegliedert ist sie in die schon vor 1949 geschaffenen Länder *Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein* (vgl. vorn Rdnr. 488) sowie *Baden-Württemberg*, an dessen Stelle in der Präambel und in Art. 23 des Grundgesetzes allerdings die erst 1952 vereinigten Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern genannt werden, ferner *Westberlin* (nach dem allzu optimistisch formulierten Art. 23 sogar „*Groß-Berlin*“) und seit 1957 das *Saarland* (vgl. vorn Rdnr. 488). Diese Gliederung beruht zwar nur beschränkt auf traditionellen Grundlagen und im übrigen viel stärker auf dem Willen der Besatzungsmächte.
- Länder* (Über die 1990 erfolgte Vermehrung der Zahl der Bundesländer auf 16 s. hinten Rdnr. 593).
- vorgesehene Neugliederung (nicht ausgeführt)* **508** Art. 29 sah daher (bis 1956) vor, daß das Bundesgebiet binnen drei Jahren durch ein Gesetz „unter Berücksichtigung der landsmannschaftlichen Verbundenheit, der geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und des sozialen Gefüges neu zu gliedern“ sei. Ein solches Gesetz ist aber mangels einer hinlänglichen politischen Willensbildung ebensowenig zustande gekommen wie seinerzeit die in der Weimarer Verfassung vorgesehene Gebietsreform (s. vorn Rdnr. 440).

- Stärkung der Länder* **509** Dem Gesamtstaat gegenüber sind die Länder durch die Bestimmung (Art. 30) gestärkt worden, daß „die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist“, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Noch gewichtiger für die Kräftigung der Länder aber dürfte sein, daß ihnen Art. 106 Abs. 3, 66 2/3 % (ab 1. April 1958 65 %) vom Aufkommen der vom Bund erhobenen *Einkommensteuer und Körperschaftssteuer* zuweist und sie dadurch finanziell vom Gesamtstaat einigermaßen unabhängig macht. Schließlich ist die Stellung der Länder auch dadurch gefestigt worden, daß dem *Bundesstaat als Ländervertretung* (s. unten Rdnr. 514 f.) erheblich größere Befugnisse als dem ehemaligen Reichsrat gegeben worden sind.
- Stärkung der Gemeinden* **510** Im übrigen wird im selben Abschnitt des Grundgesetzes auch die Stellung der *Gemeinden als autonomer Körperschaften* gestärkt.
- Zusammenlegung von Gemeinden* Das hat allerdings nicht verhindert, daß die einzelnen Länder in den 60er und 70er Jahren *Gebietsreformen* durchgeführt haben, durch welche Hunderte von Gemeinden, großenteils gegen den Willen ihrer Bevölkerung, aus Rationalisierungsgründen aufgelöst und mit andern Gemeinden vereinigt worden sind und sich daher beispielsweise in Nordrhein-Westfalen die Gesamtzahl der selbständigen Gemeinden von über 2000 auf weniger als 400 vermindert hat.
- Völkerrecht Bestandteil des Bundesrechts* **511** Außerdem wird im selben Abschnitt dem von den Nationalsozialisten größtens mißachteten *Völkerrecht* der ihm gebührende Rang für das deutsche Staatsleben gegeben: Art. 25 bestimmt, die (freilich nur zum Teil feststehenden) allgemeinen Regeln des Völkerrechts seien Bestandteil des Bundesrechts und erzeugten unmittelbar, mit Vorrang vor innerstaatlichen Gesetzen, Rechte und Pflichten für die Bewohner des Bundesgebiets, und in Art. 26 werden „alle Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten“, als verfassungswidrig und strafbar erklärt.
- Bundestag* **512** Die Abschnitte III–X des Grundgesetzes betreffen Organisation und Kompetenzen der Bundes-, zum Teil auch der Landesbehörden. Nach ihnen und dem sie ergänzenden *Bundeswahlgesetz* von 1956 besteht der *Bundestag* aus 518 Abgeordneten, die von allen mindestens 21jährigen (seit 1970: 18jährigen) auf vier Jahre zu wählen sind. Da ehemals weder das reine Mehrheitswahlsystem, nach dem kleine Wahlkreise zu bilden waren und in jedem Wahlkreis nur der Kandidat mit der höchsten Stimmenzahl als gewählt galt, noch das die Bildung größerer Wahlkreise erfordernde reine Verhältniswahlsystem mit seiner Sitzverteilung nach der Zahl der auf die einzelnen Parteien entfallenden Stimmen befriedigt hatte, wurde bestimmt, daß die Wähler mittels einer *ersten Stimme* 259 Wahlkreisabgeordnete nach dem *Mehrheitswahlsystem* und, mittels einer *zweiten Stimme*, 259 auf Landeslisten (Parteilisten) aufgeführte Abgeordnete nach dem *Verhältniswahlsystem* zu wählen haben. – Noch bedeutsamer ist, daß das Bundeswahlgesetz, zur Vermeidung der in der Weimarer Zeit verderblich gewordenen Parteienzersplitterung, bei der Wahl nach Landeslisten nur solchen Parteien, für die im Wahlgebiet *mindestens 5 %* aller gültigen Stimmen abgegeben worden sind, Abgeordnetensitze zuerkennt.
- gemischtes Wahlsystem* (Über die 1990 erfolgte Erhöhung der Zahl der Bundestagsabgeordneten von bisher 518 auf 656 s. hinten Rdnr. 596).
- Mindeststimmenzahl* **513** Die im August 1949 abgehaltenen ersten Wahlen zum Bundestag ergaben eine knappe relative Mehrheit für die CDU vor der SPD; neben diesen beiden bis heute weitaus bedeutendsten Parteien der Bundesrepublik erhielten die FDP (Freie Demokratische Partei) und die KPD (Kommunistische Partei Deutschlands) je knapp 10 % und einige minder gewichtige Parteien zusammen ebenfalls gegen 10 % aller Sitze. Bei den späteren Wahlen fand eine zunehmende Konzentration auf die beiden stärksten Parteien statt, weil unzählige Wähler ihre Stimmen vor allem im Hinblick auf die anschließend vom Bundestag zu treffende Wahl des Bundeskanzlers abgaben und manche sich durch das 5 %-Mindesterfordernis von der Wahl kleinerer Parteien abhalten ließen, von denen eine, nämlich die KPD, wegen ihrer die freiheitlich-demokratische Grundordnung gefährdenden Ziele 1956 vom Bundesverfassungsgericht mit einer mehrere hundert Seiten umfassenden Begründung überdies als verfassungswidrig und daher aufgelöst erklärt wurde.
- Wahlergebnisse* **514** Neben dem Bundestag ist ein *Bundesrat* als Ländervertretung eingerichtet worden, in die jedes Land je nach seiner Bevölkerungszahl 3-5 (seit 1990: 3-6) Mitglieder seiner Regierung oder einzelne Regierungsmitglieder mit erhöhter Stimmkraft entsendet. Seine Kompetenzen sind zwar bei weitem nicht so groß wie diejenigen des Bundestags, aber doch umfassender als diejenigen des ihm entsprechenden Reichsrats der Weimarer Verfassung.
- Bundesrat*

- Bundesgesetze* **515** *Bundesgesetze* werden mit einfacher Mehrheit der im Bundestag abgegebenen Stimmen beschlossen; doch kann der Bundesrat alsdann eine Gesetzesberatung durch einen gemeinsamen Ausschuß von Bundestags- und Bundesrats-Mitgliedern (*Vermittlungsausschuß*) verlangen mit der Wirkung, daß, wenn dieser eine Änderung des Gesetzesbeschlusses vorschlägt, der Bundestag erneut Beschluß zu fassen hat.
- Vermittlungsausschuß*
- Grundgesetzänderungen* In bestimmten Angelegenheiten bedürfen Beschlüsse des Bundestags schlechthin der Zustimmung des Bundesrats, und für *Grundgesetzänderungen* ist (laut Art. 79, Abs. 2) sogar deren Annahme durch zwei Drittel sowohl aller Bundestagsmitglieder als auch aller Bundesratsstimmen erforderlich.
- Bundespräsident* **516** Die Stellung des *Bundespräsidenten* ist infolge der unbefriedigenden Erfahrungen mit der dem Reichspräsidenten 1919 zugewiesenen in einigen Punkten schwächer ausgestaltet worden. *Gewählt* wird er nicht mehr wie dieser vom Volk auf sieben Jahre, sondern *von der Bundesversammlung*, die aus sämtlichen Mitgliedern des Bundestags und ebenso vielen von den Landtagen Abgeordneten besteht, *auf fünf Jahre*.
- Die Wahl fiel 1949 auf den Schwaben *Theodor Heuss* (FDP); nach dessen einmaliger Wiederwahl folgten ihm *Heinrich Lübke* (CDU) – *Gustav Heinemann* (SPD) – *Walter Scheel* (FDP) – *Karl Carstens* (CDU) – *Richard von Weizsäcker* (CDU).
- Kompetenzen* **517** Mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers oder des zuständigen Bundesministers vertritt der Bundespräsident zwar, entsprechend dem früheren Reichspräsidenten, die Bundesrepublik ausländischen Staaten gegenüber und ernennt und entläßt die Bundesrichter, Beamten, Offiziere und Unteroffiziere. Auch hat er wie sein Vorgänger das Begnadigungsrecht; aber es stehen ihm weder der – 1956 dem Bundesverteidigungsminister zugewiesene – Oberbefehl über die Streitkräfte noch die in der Weimarer Verfassung vorgesehenen Notstandskompetenzen zu.
- keine Notstandskompetenzen*
- Bundeskanzler* **518** Dafür ist die Stellung des *Bundeskanzlers*, der wie der frühere Reichskanzler die Richtlinien der Politik zu bestimmen hat, gestärkt worden, so daß sie derjenigen des Präsidenten der USA ähnlich ist. *Gewählt* wird er auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder.
- Als erster Bundeskanzler wurde *Konrad Adenauer* (CDU) gewählt, der nach mehreren Wiederwahlen erst 1963 aus dem Amt schied. Ihm folgten *Ludwig Erhard* (CDU) – *Georg Kiesinger* (CDU) – *Willy Brandt* (SPD) – *Helmut Schmidt* SPD – *Helmut Kohl* (CDU).
- konstruktives Mißtrauensvotum* **519** Abgewählt werden kann der Bundeskanzler nur durch ein „*konstruktives Mißtrauensvotum*“, d.h. nur dadurch, daß der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt. Diese Regelung, die von derjenigen der Weimarer und mancher ausländischen Verfassung abweicht, hat Wesentliches zur *Festigung* der politischen Verhältnisse beigetragen.
- tatsächlich eingetretene Kanzlerwechsel* Von den wenigen bis 1987 eingetretenen Kanzlerwechseln erfolgten vier nach dem vom Kanzler selbst erklärten Rücktritt, dessen Grund in zwei Fällen (*Adenauer* und *Brandt*) in Empfehlungen der den Kanzler stellenden Partei, in den zwei andern (*Erhard* und *Schmidt*) in der von der FDP erklärten Aufkündigung ihrer Regierungskoalitions-Abrede mit der Kanzlerpartei lag. In einem Fall (*Kiesinger*) fand der Kanzlerwechsel nach Neuwahlen zum Bundestag statt, mit dessen Zusammentritt das Amt des Bundeskanzlers wie auch das der einzelnen Minister automatisch endigt. – Einen Kanzlerwechsel durch ein konstruktives Mißtrauensvotum herbeizuführen, wurde nur in einem einzigen Fall – erfolglos – versucht. (in 2. !!)
- Bundesminister* **520** Die *Bundesminister* werden auf Vorschlag des Kanzlers vom Bundespräsidenten ernannt; sie bedürfen, anders als in der Weimarer Zeit, nicht des Vertrauens des Parlaments, können aber vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Kanzlers jederzeit entlassen werden.
- Bundesverfassungsgericht* **521** Durch Errichtung eines mit weiten Kompetenzen ausgestatteten *Bundesverfassungsgerichts* (mit Sitz in *Karlsruhe*), dessen Mitglieder je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat zu wählen sind, wurde der Rechtsschutz in Verfassungssachen verstärkt. Das Bundesverfassungsgericht ist in der Folge in einem Übermaß von Fällen angerufen worden. U.a. ist dies häufig durch die jeweilige parlamentarische Opposition zu dem Zweck geschehen, gegen ihre Stimme beschlossene Gesetze wegen behaupteter Verfassungswidrigkeit ihres Inhalts zu Fall zu bringen. Hierdurch hat das Bundesverfassungsgericht eine nicht unbedenkliche politische Rolle als dem Bundestag übergeordnetes Kontrollorgan auch in bezug auf Ermessensfragen erhalten, deren endgültiger Entscheid nach Ansicht vieler den gesetzgebenden Organen überlassen bleiben sollte.

- auflösend bedingte Geltung des Grundgesetzes* 522 In seinem letzten (146.) Artikel erklärt das Grundgesetz dem von Anfang an herrschenden Willen seiner Schöpfer und der 1949 noch vorhandenen Hoffnung auf baldige Wiedervereinigung aller besetzten deutschen Gebiete entsprechend (vgl. vorn Rdnr. 497), daß es *seine Gültigkeit beim Inkrafttreten einer Verfassung verliert*, die von dem deutschen Volke (einschließlich des in der Sowjetzone wohnenden Volksteils) in freier Entscheidung beschlossen worden ist.
- Verfassung der DDR (1949)* 523 Demgegenüber wurde in der Präambel der einheitsstaatlichen „*Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik*“ vom 7.10.1949, die von der Volkskammer mit 58,1 % Ja-Stimmen beschlossen und von der sowjetrussischen Besatzungsmacht genehmigt worden war, anspruchsvoller erklärt, das *deutsche Volk* habe sich *eine Verfassung* gegeben; doch wurde dieses keine zeitliche Beschränkung vorsehende Werk 1968 durch eine neue Verfassung ersetzt. (Über deren Schicksal s. hinten Rdnr. 592)
- 524 **c) Auswirkungen**
- allgemeine Wertschätzung des Grundgesetzes* Trotz der Tatsache, daß das Grundgesetz auf den Druck der westlichen Besatzungsmächte hin entstanden und, besonders bezüglich seines bundesstaatlichen Charakters sowie der Gliederung des Bundesgebietes, weitgehend ihrem Willen entsprechend gestaltet worden ist, hat es sich im ganzen vorzüglich bewährt. Obwohl nicht die Bürger, sondern nur die Landtage über seine Annahme entschieden haben, wird ihm denn auch von fast allen Seiten eine hohe Wertschätzung entgegengebracht.
- Änderungen des Grundgesetzes* 525 Zwar wurde es inzwischen *mehr als 40mal geändert*. Doch sind Änderungen unterblieben, „durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in Art. 1 und 20 niedergelegten Grundsätze“ (betr. Grundrechte bzw. den Charakter der Bundesrepublik als demokratischer und sozialer Rechtsstaat) „berührt werden“; laut Art. 79 Abs. 3 wären sie überhaupt nicht zulässig gewesen. Die tatsächlich erfolgten Eingriffe in das Grundgesetz aber waren größtenteils nicht tief.
- Staatsnotstandsartikel (1968)* 526 So lösten im *Unruhejahr 1968* beschlossene Artikel, nach denen die *Grundrechte im Fall eines Staatsnotstandes keine unbeschränkte Geltung* haben, zwar in manchen Kreisen, besonders solchen des linken Flügels der Studentenschaft, heftige Proteste aus, erlangten aber in der Verfassungswirklichkeit einstweilen nur eine mäßige Bedeutung.
- Wiederherstellung der allgemeinen Wehrpflicht (1956)* 527 Einschneidend wirkten dagegen schon 1956 erlassene Bestimmungen, die die *Wiederherstellung der allgemeinen Wehrpflicht* für 18- und mehrjährige Männer, unbeschadet deren vom Grundgesetz garantierten Rechts auf Verweigerung des Kriegsdienstes aus Gewissensgründen, vorsehen. Sie ermöglichen es der Bundesrepublik, die 1954, infolge der von ihr empfundenen wachsenden Bedrohung durch den sowjetrussischen Expansionsdrang und den von der DDR unternommenen Aufbau einer Volksarmee, gegen starke innere Widerstände dem schon 1949 abgeschlossenen *Nordatlantikpakt (NATO)* beigetreten war, ihre dabei eingegangene Verpflichtung zu erfüllen, unter Verzicht auf eigene atomare Bewaffnung und einen eigenen Generalstab ein Heer von 500 000 Mann zu unterhalten.
- Beitritt zur Nato (1954)*
- Beitritt zu andern internationalen Organisationen* 528 Außer der NATO ist die Bundesrepublik über hundert andern internationalen Organisationen beigetreten. So ist sie seit 1950/51 Mitglied des 1949 gegründeten *Europarats* (mit Sitz in Straßburg). 1951 beteiligte sie sich an der für Bergbau und Schwerindustrie bedeutsamen *Montanunion* (mit Sitz in Luxemburg) und 1957 an derjenigen der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)* (mit Sitz in Brüssel), die durch Einführung der Niederlassungsfreiheit für Angehörige der Mitgliedstaaten einen kaum eindämmbaren Zustrom von Gastarbeitern aus unterentwickelten südeuropäischen Gebieten auslöste, sich im übrigen aber durch die von ihr bezweckte Liberalisierung des Handels günstig auswirkte, obwohl sie die einheimische Landwirtschaft einer übermäßigen Konkurrenz durch Importe aus billigproduzierenden Mitgliedstaaten aussetzte und dadurch ständig wachsender Staatssubventionen bedürftig werden ließ. Ebenso beteiligte sich die Bundesrepublik an der mit Wirkung ab 1.1.1958 gegründeten *Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM)* sowie an der 1973 errichteten *Währungsunion*, die 1979 durch das *Europäische Währungssystem (EWS)* abgelöst wurde und die Schaffung des ECU als europäische Verrechnungswährungseinheit zur Folge hatte. 1973 wurde die Bundesrepublik überdies in die 1945 gegründete weltumfassende *UNO (United Nations Organisation)* mit Sitz in New York als Mitglied aufgenommen.
- EURATOM*
- EWS*
- UNO*
- 529 Die Mitgliedschaft bei den meisten oben ausdrücklich genannten und andern internationalen Organisationen begründet für die Bundesrepublik Rechte und Pflichten nur gegenüber den andern Mitgliedstaaten, hat also nur völkerrechtliche, keine staatsrechtlichen Wirkungen. Bei einigen Organisationen, besonders der *Montanunion*, aber wirkt die Mitgliedschaft *souveränitätsbeschränkend*, indem sie der Bundesrepublik zustehende Kompetenzen zur Regelung bestimmter Sachgebiete auf Rechtsgebilde ehemals unbekannter Art, nämlich auf *supranationale Verbände*, übertragen hat.
- Souveränitätsbeschränkung durch Mitgliedschaft bei supranationalen Verbänden*

- Wiederherstellung des Ansehens im Ausland* 530 Die deutsche Mitarbeit in all diesen Organisationen war möglich, weil die vom ersten Bundeskanzler, *Adenauer*, geleitete Außenpolitik allmählich zur Wiedergewinnung des tieferschützerten Ansehens Deutschlands im Ausland und zu einer Versöhnung wenigstens mit den westlichen Siegermächten, ja weitgehend sogar mit dem in diesen immer noch gewichtigen Judentum, und 1955 zur *Aufhebung des Besatzungsstatuts* führte.
- Aufhebung des Besatzungsstatuts (1955)* 531 In den 70er Jahren erreichte die von Bundeskanzler *Brandt* geleitete Regierung durch die mit Sowjetrußland und Polen geschlossenen *Ostverträge (1972)*, in denen sie die *Oder-Neisse-Linie* als maßgebende Grenze anerkannte, sowie durch einen entsprechenden Vertrag mit der Tschechoslowakei (1974) und den mit der Deutschen Demokratischen Republik geschlossenen „*Grundlagenvertrag*“ (1973), laut dessen beide deutschen Gemeinwesen offizielle, „gut nachbarliche“ Beziehungen miteinander aufnahmen, eine Verständigung auch mit den genannten „sozialistischen“ Mächten.
- Ostverträge (1972)* 532 Auf der soliden Grundlage des Grundgesetzes wurde das Staatswesen auch im Inneren ausgebaut und zu neuer Blüte gebracht.
- Grundlagenvertrag (1973)* Der langjährige, hochbetagte erste Bundeskanzler pflegte, obwohl er wie unzählige andere Mitglieder seiner Partei von einer stark kirchlichen Gesinnung durchdrungen war, die Regierungsgeschäfte nicht nach weltanschaulich-dogmatischen, sondern praktisch-pragmatischen Überlegungen zu führen und sich mit diesen bei seinen Mitarbeitern und im Parlament durchzusetzen. Damit fand *Adenauer* einen guten Widerhall nicht nur bei älteren, sondern ganz besonders auch bei unzähligen jüngeren Leuten, die vom Soziologen *Schelsky* als „die skeptische Generation“ bezeichnet worden sind. Erfolgreich bewog er Regierung und Parlament zur Befolgung der von ihm verkündeten Devise „*keine Experimente!*“, d.h. keine Neuerungen mit ungewissen Folgen, u.a. keine weittragenden Reformen, die nur mit einer hohen Neuverschuldung des Staates hätten finanziert werden können.
- Ausbau des Staatswesens im Inneren* 533 Der von *Adenauer* verfolgte nüchterne Regierungskurs führte allerdings bei den meisten Politikern und ihren Wählern zu einem *Überwuchern des materiellen Nützlichkeits- und Wohlfahrtsdenkens*, das in deutlichem Gegensatz zu den heftigen Weltanschauungskämpfen unter den Parteien der Weimarer Republik und schon des Kaiserreiches steht.
- pragmatische Regierungsgesetze Adenauers* 534 Immerhin gibt es auch heute noch gelegentlich derartige Kämpfe, so besonders bei Reformvorhaben im Bereich des *Familienrechts* und des *strafrechtlichen Schutzes ungeborenen Lebens*, bei denen die Regierung wenigstens die beiden mitgliederstärksten unter den als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannten Religionsgemeinschaften, nämlich die *Evangelische Kirche Deutschlands (EKD)* und die *Katholische Kirche*, zusätzlich zu ändern zu einer Stellungnahme aufgeforderten Organisationen, um eine solche zu bitten pflegt.
- „*keine Experimente!*“ 535 Obwohl ideologische Momente alles in allem viel von ihrer früheren Bedeutung für die Politik verloren haben, verminderte sich das Gewicht der *Parteien*, deren Mitwirkung bei der Willensbildung des Volkes in Art. 21 des Grundgesetzes ausdrücklich vorgesehen ist, bis vor kurzem nicht. Neben den Parteien haben aber *private Wirtschaftsverbände*, vor allem der *Deutsche Gewerkschaftsbund*, die *Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände* und der *Deutsche Bauernverband*, eine überragende Bedeutung für das Staatsleben erlangt, da sie nicht nur einen entscheidenden Einfluß auf die privat ausgehandelten Arbeitsbedingungen und Preise, sondern auch auf die Behörden ausüben, zumal die *jeweiligen Regierungen wichtige Beschlüsse im Benehmen mit ihnen zu fassen pflegen*.
- Überwuchern wirtschaftlichen Nützlichkeitsdenkens* Dies begünstigte einerseits die angestrebte Versachlichung (Entideologisierung) der Politik, andererseits aber auch die lohn-, preis- und kostentreibende Willfährigkeit der Öffentlichkeit gegenüber den Verbandsgewaltigen, die sich beruflich zu immer höheren Begehren zugunsten der Angehörigen ihres Verbandes verpflichtet fühlen. Damit zusammen hängt die *Vermehrung der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst* weit über das Maß der allgemeinen Bevölkerungszunahme hinaus gemäß naturgesetzähnlichen Zusammenhängen, die vom Engländer *Parkinson* als in allen modernen Staaten wirksam erkannt, aber scharf kritisiert worden sind; ebenso die fast unaufhaltsam fortschreitende *Gesetzes- und Verordnungs-inflation*, welche die Rechtsordnung als Ganze sogar für Juristen unüberschaubar und für manche Laien schlechthin unverständlich macht; schließlich auch der aufs äußerste gesteigerte Ausbau des Gerichtswesens, der zur Bspöttelung der Bundesrepublik als *Rechtswege- und Rechtsprechungsstaat* geführt und, zusammen mit dem in weiten Kreisen üblich gewordenen Abschluß von Rechtsschutz-Versicherungsverträgen, eine schwer zu bewältigende Prozeßflut verursacht hat.
- Stellungnahmen von Kirchen* 536 Alles in allem aber entwickelten sich die Verhältnisse auf der Grundlage des Grundgesetzes günstig. Die Bundesrepublik vermochte binnen einem Vierteljahrhundert nicht nur ihre zer-
- fortbestehendes Gewicht der Parteien*
- politisches Gewicht von Wirtschaftsverbänden*
- Parkinsonsches Gesetz*
- Gesetzesinflation*
- Rechtswege- und Rechtsprechungsstaat*
- Insgesamt günstige Entwicklung*

wiederhergestellte
Rechtsstaatlichkeit

störten Städte und Industrien wieder aufzubauen sowie unzählige Ostflüchtlinge und Vertriebene einzugliedern, sondern auch eine streng geordnete Rechtsstaatlichkeit wiederherzustellen und darüber hinaus ein bis dahin unbekanntes Ausmaß an allgemeiner Freiheit sowie, wenn auch nicht durchweg an subjektiv empfundenem Glück, so doch an materiellem Wohlstand breiter Volksschichten herbeizuführen.

soziale Marktwirtschaft

- 538 Diese Verbesserung der Lebensbedingungen wäre zwar ohne die seit 1945 erzielten enormen technischen Fortschritte, die in nahezu allen Industrieländern eine starke Steigerung des Lebensstandards zur Folge hatten, kaum möglich gewesen. Zu ihr trug aber Wesentliches auch die innere Beschaffenheit der neuen Ordnung bei. Dies gilt besonders für die nach neo-liberalen Lehren gestaltete Wirtschaftsordnung, für die *Müller-Armack* die Bezeichnung „soziale Marktwirtschaft“ geprägt hat und für die sich der Initiator der gelungenen Währungsreform von 1948 (s. vorn Rdnr. 492), *Ludwig Erhard*, als erster Bundeswirtschaftsminister, vorweg durch Aufhebung aller Rationierungsmaßnahmen, mit großem Erfolg einsetzte. Einerseits wurden die alten privatrechtlichen Grundlagen der Wirtschaft beibehalten, so daß die privaten Unternehmer weiterhin die Möglichkeit und den Anreiz zur vollen Entfaltung wirtschaftlicher Initiative und damit zur Steigerung und qualitativen Verbesserung der Produktion von Wirtschaftsgütern haben. Andererseits aber wurden die Unternehmer viel stärker als ehemals durch Gesetze über den wirtschaftlichen Wettbewerb an mißbräuchlicher Ausübung von Wirtschaftsmacht und Wirtschaftsfreiheit gehindert (Näheres hinten Rdnr. 567). Auch wurde als Gegenstück zur freien Entfaltungsmöglichkeit der Unternehmer ein die individuelle Vertragsfreiheit beschränkendes, soziales Arbeitsrecht bis ins einzelne entwickelt (Näheres hinten Rdnr. 559 ff.) und darüber hinaus die Volkswohlfahrt durch manche in öffentlichrechtlichen Gesetzen vorgesehene Begünstigung von Minderbemittelten (z.B. Gewährung von Mietzinszuschüssen und Ausbildungsbeiträgen) gesteigert.

Schattenseiten

Kapitalkonzentration
bei Aktiengesellschaften

- 539 Die auf diese Weise erreichte Hebung des allgemeinen Wohlstandes, insbesondere des Reallohniveaus, wurde freilich begleitet von einer zwar rationalen, aber dennoch bedenklichen fortschreitenden *Konzentration des Kapitals* bei wenigen großen Aktiengesellschaften, von denen manche allerdings mehrere hunderttausend Aktionäre haben, und dem gleichzeitigen Verschwinden unzähliger mittlerer und kleinerer Fabrikations-, Handwerks- und Handelsunternehmungen, die sich mangels hinlänglicher Wettbewerbsfähigkeit zur Fusion mit größeren Unternehmungen gezwungen sahen oder gänzlich eingestellt wurden.

Konzentration
der Landwirtschaft

- 540 Leider fand (und findet weiterhin) Ähnliches auch in der *Landwirtschaft* statt.

Jährlich gehen etwa 3 % selbständige Betriebe ein. Das hat allerdings nicht zur Folge, daß landwirtschaftliche Großbetriebe mit einer Vielzahl von Landarbeitern entstehen; vielmehr herrschen zunehmend stärker Betriebe vor, die ein einziger mit nur wenig Hilfspersonal, jedoch vielen Maschinen gerade noch bewirtschaften kann. Die vorher als Landwirte Tätigen pflegen nämlich nicht Arbeitnehmer im Landwirtschaftsbereich zu werden, sondern einen neuen Beruf zu ergreifen bzw. ihren bisherigen Hauptberuf ohne Orts- und Wohnungswechsel weiter auszuüben.

von Störungen geprägte
Entwicklung seit ca. 1967

- 541 Die jüngste Entwicklung (seit ca. 1967, stärker seit 1973) ist gekennzeichnet durch *wirtschaftliche Gleichgewichtsstörungen* – anhaltende Geldentwertung, starke Wechselkursschwankungen, zeitweise hohe Zinsraten, wachsende Verschuldung der öffentlichen Haushalte, Rückgang der Investitionen sowie Zahlungsschwierigkeiten mancher Unternehmer. In den letzten Jahren kam vor allem *Arbeitslosigkeit* hinzu, deren gewichtigste Ursachen außer im Verschwinden von Arbeitsplätzen infolge fortschreitender Betriebsrationalisierungen vor allem in der nicht hinlänglichen Fähigkeit vieler Arbeitnehmer liegen dürften, den erhöhten Anforderungen an Arbeitsleistungen in rationalisierten Betrieben zu genügen, sowie in der sehr häufig fehlenden Bereitschaft von Arbeitssuchenden, aus dem unter Arbeitslosigkeit leidenden Norden in den manchenorts zu wenig Arbeitskräfte aufweisenden Süden umzuziehen.

Wiederaufleben
marxistischen Gedankenguts

neomarxistische Protest-
bewegung (um 1968)
Umweltschutz

- 542 Vielleicht ebenso bedeutsam ist es, daß ungefähr gleichzeitig mit diesen Störungen, aber großenteils unabhängig von ihnen, das klassenkämpferische Gedankengut von *Karl Marx*, dessen im letzten Jahrhundert entwickelte Theorien man seit der Verkündung des Godesberger SPD-Parteiprogramms (1959) in der westdeutschen Politik und Wissenschaft überwunden und abgetan geglaubt hatte, zu neuem Leben erwacht ist; ferner, daß nach dem Abflauen der vor allem von Studenten getragenen *neomarxistischen Protestbewegung* die inzwischen allgemein aufgekommene Besorgnis über die durch die moderne Technik verursachte Umweltverschmutzung und drohende Lebenszerstörung nicht nur zu sinnvollen, diese Gefahren einschränkenden

Raumordnungs- und
Landesplanungsrecht

Maßnahmen und zur Schaffung des sehr schwierigen, aber wirkungsvollen *Raumordnungs- und Landesplanungsrechts* geführt, sondern weite Volkskreise bewogen hat, irrationale Forderungen zu erheben und ständig wiederholt zu versuchen, sie mittels mitunter gewalttätiger Massendemonstrationen durchzusetzen. Dies alles deutet darauf hin, daß die um 1960 so vortrefflich erscheinenden Wirtschafts- und Rechtsverhältnisse in der Bundesrepublik ebenso wenig wie seinerzeit die in der wilhelminischen Epoche herrschenden vor Erschütterungen und Umwälzungen gesichert sind.

543 II. Entwicklung des Verwaltungsrechts

1. Ausbau der Leistungsverwaltung

Während im liberalen 19. Jahrhundert die sogenannte *Eingriffsverwaltung* die *Leistungsverwaltung* an Bedeutung bei weitem übertraf, hat sich dieses Verhältnis im sozialen 20. Jahrhundert ins Gegenteil verkehrt. Hierin liegt einer der hervorstechendsten Züge der Rechtsentwicklung seit 1900. Der Ausbau der Leistungsverwaltung betrifft u. a. folgende Bereiche:

544 a) **den Straßenbau**, der in der nationalsozialistischen Zeit durch den damals begonnenen Bau von Autobahnen für den Fernschnellverkehr stark ausgeweitet wurde;

545 b) **die Schulen und Universitäten**, mittels deren man nach 1945 den Bildungsbedürfnissen minder-, mittel- und hochbegabter Jugendlicher gleichermaßen genügen wollte, indem man um einer angestrebten Chancengleichheit willen sowie zur Vorbeugung gegen einen drohenden Lehrermangel und allgemeinen Bildungsnotstand möglichst viele zum Abitur führte, was eine Aufblähung der Zahl der Gymnasiasten, Studenten und Universitätslehrkräfte nach sich zog;

546 c) **die Krankenhäuser**, deren Betrieb außer durch stark erhöhte Lohnkosten für das Personal bei gleichzeitig gestiegenen Ansprüchen der Patienten vor allem durch rasant fortschreitende medizinische Erkenntnisse fast unerschwinglich geworden ist, da diese die Anschaffung äußerst teurer Heilgeräte notwendig machten und die Menschen zwar durchschnittlich viel älter als früher, aber unzählige von ihnen jahrelang pflegebedürftig bleiben ließen;

547 d) die Sozialversicherung

Sie begann mit Gesetzen der Bismarck-Ära (s. vorn Rdnr. 421) und wurde 1911 durch die damals erlassene *Reichsversicherungsordnung*, die in 1805 Paragraphen die Krankenversicherung, die Unfallversicherung und die Invaliden- und Hinterlassenenversicherung regelte, zu einem vorläufigen, kodifikationsartigen Abschluß gebracht. Nach 1918 und erst recht nach 1945 wurde sie erweitert. Inzwischen hat sie, besonders wegen der sehr stark gestiegenen Lebenserwartung, früher unvorstellbare Dimensionen erreicht.

Reichsversicherungsordnung
(1911)
Erweiterungen
(nach 1918 und 1945)

548 2. Steuergesetzgebung

Zur Deckung des durch diese Entwicklung enorm gesteigerten Finanzbedarfs erhielt das Reich, das erstmals 1913 im Zusammenhang mit einer Wehrvorlage eine außerordentliche direkte Steuer vom Einkommen und Vermögen erhoben hatte, durch die Weimarer Reichsverfassung die Kompetenz zur Gesetzgebung über diese Steuerarten und führte alsdann 1920 die *Einkommensteuer* und 1922 die *Vermögensteuer* als dauernde Reichssteuern ein. Beide Steuern wurden, wie schon die außerordentliche Steuer von 1913, aber anders als ihnen entsprechende einzelstaatliche Steuern der klassisch liberalen Zeit, nicht streng proportional zur Höhe des zu versteuernden Einkommens bzw. Vermögens, sondern, sozialstaatlichem Denken entsprechend, unter weitgehender Entlastung der einkommens- und vermögensschwächeren Bevölkerungsschichten und progressiv steigender Belastung der einkommens- bzw. vermögensstärkeren erhoben.

Einkommensteuern (1920)
Vermögensteuern (1922)

549 Zwar war es seit jeher streitig, ob der Grundsatz der *Progression* gerecht ist. Auch wurde frühzeitig erkannt, daß diese schon aus Zweckmäßigkeitserwägungen nicht überstrapaziert werden kann, wenn die von ihr Betroffenen nicht zu Einschränkungen ihrer Erwerbstätigkeit, zur Verlegung ihres Wohnsitzes ins Ausland oder zu Steuermanipulationen veranlaßt werden sollen. Kaum bedacht aber wurde, daß sie in

Progression

der Weimarer Zeit infolge ihrer fast konfiskatorischen Stärke noch eine andere bedenkliche Folge nach sich ziehen würde, nämlich viele begüterte und einflußreiche Steuerpflichtige zu dauernden Gegnern der Republik werden zu lassen.

- 550 Das Einkommen- und Vermögensteuerrecht ist später nicht grundlegend, sondern nur in unzähligen Einzelheiten, besonders in der Höhe der Steuersätze und Abzugsmöglichkeiten, geändert worden.

Abschaffung der Progression für Vermögensteuern

Immerhin wurden unter der Herrschaft des Grundgesetzes die Bedenken gegen die Progression berücksichtigt, indem bestimmt wurde, daß das Vermögen (nicht aber auch der Vermögensertrag als Teil des Einkommens) nur proportional zu seiner Höhe besteuert wird.

indirekte Steuern

- 551 Den direkten Steuern zur Seite standen in der Weimarer Zeit und stehen noch heute ertragreiche *indirekte Steuern*, die alle Volksschichten proportional zu ihrem privaten Verbrauch belasten und daher ein Gegengewicht zu den progressiven Einkommensteuern bilden. Zu ihnen zählen teilweise sehr alte *Verbrauchsteuern*, namentlich auf Bier, Branntwein, Tabak, Tee, Kaffee, Salz und Zucker, seit den letzten Jahrzehnten auch auf Mineralöl und Erdgas; diese Steuern richten sich nach Maß, Zahl oder Gewicht einer Ware. Noch bedeutender ist die *allgemeine Umsatzsteuer* auf Warenlieferungen und Dienstleistungen. Seit 1968 bemißt sie sich als sog. *Mehrwertsteuer* wettbewerbsneutral nach einem bestimmten Prozentsatz vom Bruttoerlös abzüglich aller Umsatzsteuerbeträge, die dem Unternehmer seinerseits in Rechnung gestellt worden sind.

Mehrwertsteuern

552 3. Verwaltungsrechtspflege

kräftiger Ausbau der Verwaltungsrechtspflege

Sie wurde als eine typisch rechtsstaatliche Institution nach 1945 kräftig auf- und ausgebaut (mit der Neigung zu doktrinärer Überspannung, die dazu geführt hat, daß die – von den alliierten Siegermächten eingeführten – Verwaltungsgerichte viele Fälle wegen Überlastung jahrelang unerledigt lassen).

Die 1960 geschaffene *Verwaltungsgerichtsordnung* wurde 1976 ergänzt durch das *Verwaltungsverfahrensgesetz*, dessen Inhalt größtenteils den von der Verwaltungsrechtswissenschaft entwickelten Lehren und der bisherigen Praxis entspricht.

III. Arbeitsrecht

(Vgl. vorn Rdnr. 425)

Entstehung des Begriffs „Arbeitsrecht“

- 553 Kurz nach 1900 wurde von Gelehrten der Begriff „*Arbeitsrecht*“ zur Bezeichnung eines überwiegend privatrechtlichen, kleinernteils öffentlichrechtlichen Zweigs der Rechtsordnung geprägt, der fortan als besonderes Fach der Rechtswissenschaft behandelt wurde. Inhaltlich war das Arbeitsrecht bis 1918 vor allem durch einige im Interesse der Arbeitnehmer aufgestellte Bestimmungen des im BGB geregelten Dienstvertragsrechts geprägt, deren Anwendung vertraglich nicht zum Nachteil der Arbeitnehmer beschränkt werden kann, ferner durch heftig umstrittene Grundsätze über die Zulässigkeit und die Rechtsfolgen von *Streiks*

Dienstvertragsrecht des BGB

Weiterentwicklung seit 1918

- 554 Wenige Tage nach dem Ende des Ersten Weltkrieges aber setzte auf Grund der neuen politischen Machtverhältnisse sowie unter dem Druck der allgemeinen wirtschaftlichen Notlage eine bedeutende Weiterentwicklung dieses Rechtsgebiets ein: Am 12.11.1918 verkündete der Rat der Volksbeauftragten mit Wirkung ab 1.1.1919 den *Achtstundentag* als höchstzulässige Arbeitszeit für Lohnarbeiter, woraufhin sich Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände auf eine schon vorzeitige Einführung des Achtstundentages einigten. Zwar wurde diese Regelung später aufgelockert, zusätzlich aber bestimmt, daß für Überstunden 25 % Lohnzuschlag zu entrichten sei.

Arbeitszeitverkürzung

Anerkennung der Gewerkschaften als Arbeitnehmervertreter (1916/1918)

- 555 Noch bedeutsamer war es, daß die großen Arbeitgeberverbände am 15.11.1918 mit den Gewerkschaften ein Abkommen („*Sinnes-Legien-Abkommen*“) trafen, durch das jene die Gewerkschaften als berufene Vertreter der Arbeitnehmer anerkannten (wie es der Staat schon in einem Gesetz über den Vaterländischen Hilfsdienst von 1916 getan hatte) und sich beide Parteien mit der Gestaltung von Arbeitsverhältnissen mittels des Abschlusses verbindlicher Kollektivverträge zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden der einzelnen Gewerbe einverstanden erklärten. Die überragende soziale Bedeutung des so ins Leben gerufenen Instituts der gesetzesähnlich wirkenden *Tarifverträge* wurde noch gesteigert dadurch, daß der Rat der Volksbeauftragten am 23.12.1918 eine *Verordnung über Tarifverträge* erließ, die für

Tarifverträge (seit 1918)

- Schlichtungsverfahren
Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen (seit 1918)
- den Fall des Scheiterns von Tarifverhandlungen ein *Schlichtungsverfahren* sowie für den Fall auch dessen Mißlingens die Möglichkeit einer *amtlichen Zwangsschlichtung* vorsah und überdies dem *Reichsarbeitsamt* die Befugnis erteilte, Tarifverträge für *allgemein*, d.h. auch für Aulseiter (Nichtmitglieder der Tarifvertragspartner), *verbindlich zu erklären*.
- arbeitsbeschaffende Wirtschaftspolitik als Staatsaufgabe
- 556 Die *Weimarer Reichsverfassung* verkündete in neun Artikeln (157–165) zahlreiche arbeitsrechtliche Grundsätze. So sah sie zwar kein illusionäres Recht auf Arbeit vor, bestimmte aber, daß jedem Deutschen die Möglichkeit gegeben werden solle, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Damit *verpflichtete sie den Staat zu einer Wirtschaftspolitik, die den Arbeitssuchenden hinlängliche Arbeitsgelegenheiten verschafft*. Sehr wirksam konnte diese Aufgabe, zumal in der 1929 ausgebrochenen Wirtschaftskrise, allerdings nicht erfüllt werden. – Überhaupt wurde das arbeitsrechtliche Programm der Verfassung nur beschränkt verwirklicht.
- Betriebsrätegesetz (1920)
- 557 Immerhin kam nach heftigen politischen Auseinandersetzungen 1920 ein *Betriebsrätegesetz* für Unternehmen mit wenigstens 20 Beschäftigten zustande, das von der Belegschaft gewählten *Betriebsräten* bedeutende Mitwirkungsrechte in personellen, sozialen und wirtschaftlichen Unternehmensangelegenheiten gab. – Ferner wurde 1926 ein *Arbeitsgerichtsgesetz* erlassen, das den Entscheid von Arbeitskonflikten neu zu errichtenden Sondergerichten, nämlich (lokalen) *Arbeitsgerichten*, *Landesarbeitsgerichten* und dem *Reichsarbeitsgericht* (mit Sitz beim Reichsgericht in Leipzig) als höchster Instanz, zuwies; diese Gerichte, die unter einem rechtsgelehrten neutralen Vorsitzenden mit Beisitzern aus dem Kreis der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer tagten, entfalteten eine für den sozialen Frieden wertvolle Tätigkeit. – Als letztes großes arbeitsrechtliches Werk der Weimarer Zeit wurde auf Grund seltener Einmütigkeit von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Politikern 1927 eine *obligatorische Arbeitslosenversicherung* mit Beiträgen der Arbeitgeber, Arbeiter und der öffentlichen Hand gesetzlich eingeführt.
- Arbeitsgerichtsgesetz (1926)
- 558 Leider erwiesen sich alle diese im Kern guten Gesetze in der schweren Wirtschaftskrise der Jahre ab 1929 als von allzu geringem Nutzen. Daher fiel es *Hitler* nicht schwer, das bisherige Arbeitsrecht 1934 durch ein *Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit* völlig umzugestalten: Die Aushandlung von Tarifverträgen durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände wurde abgelöst von der Aufstellung von *Tarifordnungen* durch amtlich eingesetzte *Treuhänder der Arbeit*, und an die Stelle der dem Führerprinzip widersprechenden Mitwirkung von Betriebsräten bei der Führung von Unternehmen trat deren ausschließliche Leitung durch den Unternehmer als Betriebsführer. Die in der Weimarer Zeit eingeführten Arbeitsgerichte wurden zwar nicht abgeschafft, ihre Kompetenzen aber auf den Entscheid von individualrechtlichen (also nicht tarifvertragsrechtlichen) Arbeitsstreitigkeiten beschränkt. Gemildert wurden die Nachteile dieser Neuordnung für die Arbeiter dadurch, daß die Betriebsführer an den Gedanken der Betriebsgemeinschaft gebunden waren und ihnen in Betrieben mit wenigstens 20 Beschäftigten Vertrauensmänner aus der „Gefolgschaft“ beratend zur Seite standen, und geradezu willkommen waren die neugeschaffenen Arbeitsverhältnisse vielen deshalb, weil sie mit einem ganzen Netz von Maßnahmen zum Wohl der Arbeiter, besonders in bezug auf Verpflegung, Wohnung, Sport und Urlaub, verbunden zu sein pflegten, noch mehr aber, weil der alsbald einsetzende Wirtschaftsaufschwung die Arbeitslosigkeit verschwinden ließ.
- obligatorische Arbeitslosenversicherung (seit 1927)
- nationalsozialistische Umgestaltung des Arbeitsrechts (1934)
- 559 Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die in der Weimarer Zeit geschaffenen arbeitsrechtlichen Institutionen durch verschiedene Gesetze wiederhergestellt, obwohl das nur wenige arbeitsrechtliche Bestimmungen enthaltende Grundgesetz dies nicht ausdrücklich vorsah. Auch wurden die ehemaligen Arbeitnehmerrechte noch verstärkt. So wurde 1951 ein *Kündigungsschutzgesetz* erlassen, das die Arbeitnehmer vor sozial ungerechtfertigten Kündigungen des Arbeitsverhältnisses sichert.
- Wiederherstellung der ehemaligen arbeitsrechtlichen Institutionen (nach 1945)
- Kündigungsschutzgesetz (1951)
- Mitbestimmung der Arbeitnehmervertreter
- 560 Institutionell noch gewichtiger sind äußerst komplizierte Gesetze, die, gestützt teils auf den Montanunionsvertrag, teils auf die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1, s. vorn Rdnr. 506), Arbeitnehmervertretern weit über die Befugnisse von Betriebsräten hinausgehende *Mitbestimmungsrechte in den Aufsichtsräten* von Aktiengesellschaften und andern körperschaftlich organisierten Handelsgesellschaften zugewiesen haben.
- Montan-Mitbestimmung
- Nach dem Montan-Mitbestimmungsgesetz von 1951 sind die Aufsichtsräte von Gesellschaften, die ein Bergbau- oder schwerindustrielles Unternehmen zum Gegenstand haben, je zur Hälfte mit Vertretern der Anteilseigner und der Arbeitnehmer sowie einem weiteren Mitglied, das in einem umständlichen Verfahren zu bestimmen ist, zu besetzen. Außerdem ist zugunsten der Arbeitnehmer vorgesehen, daß im Vorstand dieser Gesellschaften neben andern Vorstandsmitgliedern ein gleichberechtigter *Arbeitsdirektor*
- Arbeitsdirektor

- tätig sein muß, der nicht gegen die Stimmen der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat gewählt werden kann.
- Mitbestimmung in Nicht-Montan-Unternehmen** 561 Bei den dem Montan-Mitbestimmungsgesetz nicht unterstehenden Gesellschaften hat das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 den Arbeitnehmervertretern, weniger weitgehend, 1/3 der Aufsichtsratssitze und keine Vertretung im Vorstand zugebilligt; aber das nach erbittertem Ringen zustandegekommene *Mitbestimmungsgesetz* von 1976 hat für Gesellschaften mit über 2000 Beschäftigten den Arbeitnehmern eine Vertretung im Vorstand durch einen *Arbeitsdirektor* gewährt und die Zahl der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat auf 1/2 erhöht, allerdings unter Hinzufügung von Bestimmungen, nach denen der Vorsitzende des Aufsichtsrats beim Scheitern eines ersten Wahlgangs von den Anteilseigner-Aufsichtsratsmitgliedern allein zu wählen ist und ihm im Aufsichtsrat bei Nichtzustandekommen von Mehrheitsbeschlüssen in einer erneuten Abstimmung bei Stimmgleichheit der Stichentscheid zukommt.
- arbeitskampfrechtliche Grundsätze** 562 Als ebenso bedeutsam wie diese Regelungen haben sich feste Grundsätze erwiesen, die von den in ihre früheren Funktionen wiedereingesetzten Arbeitsgerichten über seinerzeit ungeklärt gebliebene Fragen des *Arbeitskampfrechts* entwickelt worden sind. Danach sind einerseits von Arbeitnehmern unternommene *Streiks* und andererseits von Unternehmen beschlossene *Aussperrungen* soweit, aber nur soweit, zulässig, als sie nach dem Auslaufen eines befristeten Tarifvertrags zum Zweck der Aushandlung eines neuen unternommen werden. Diese Ordnung hat es ermöglicht, daß den Arbeitnehmern ohne schwere Erschütterungen der tarifgebundenen Unternehmen und der Gesamtwirtschaft schrittweise günstigere Arbeitsbedingungen, besonders in bezug auf Entlohnung, Arbeitszeit und Urlaub, zugestanden worden sind, was allerdings zu den seit der Währungsreform von 1948 eingetretenen Preissteigerungen beigetragen haben dürfte.
- internationale arbeitsrechtliche Vereinbarungen** 563 Außer umfassenden innerdeutschen (und supranationalen) Regelungen sind auch bedeutende internationale arbeitsrechtliche Vereinbarungen zustandegekommen, die, erstmals 1890 auf der Berliner Arbeiterschuttkonferenz angeregt, 1919 zur Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation mit Sitz in Genf geführt und inzwischen große Bedeutung erlangt haben.
- ///
- 564 **IV. Wettbewerbsrecht**
- Der freie Wirtschaftswettbewerb wurde nach 1900 schrittweise einer strengen Disziplin unterworfen.
- Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (1909)** Das 1896 erlassene *Gesetz zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs* (s. vorn Rdnr. 428) wurde 1909 vom *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)* abgelöst, das, wie jenes, aber in präziserer Formulierung, rechtsethisch verwerfliche, Konkurrenten schädigende Wettbewerbsmethoden untersagt und mit mehrfachen Änderungen heute noch gilt.
- Kartellverordnung (1923)** 565 Als Gegenstück zu diesem Wettbewerbssexesse verbiethenden Gesetz kam 1923 eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen betreffende „*Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen*“ zustande. Sie richtete sich im Interesse des Publikums, d.h. der Kunden von Wirtschaftsunternehmen, gegen *Oligopole* (vgl. vorn Rdnr. 211) und sie erzeugende *Kartellvereinbarungen*, die seit den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts in ständig wachsender Zahl abgeschlossen worden waren und, ohne scharf und erfolgreich kritisiert zu werden, Deutschland allmählich zum Land der Kartelle gemacht hatten. Indessen erwies sich diese auf Grund eines Ermächtigungsgesetzes erlassene Verordnung als nur wenig wirksam. Denn sie verlangte zwar für die Gültigkeit von – meist die Preisbildung betreffenden – Kartellabreden Schriftform und erteilte den an ihnen beteiligten Unternehmern das vertraglich nicht abdingbare Recht zu jederzeitiger Vertragskündigung; aber sie erklärte den Reichswirtschaftsminister nur dann für befugt, beim neugeschaffenen Kartellgericht die Nichtigkeitserklärung der Vereinbarung zu beantragen, wenn diese die Gesamtwirtschaft oder das Gemeinwohl gefährdete.
- Zwangskartellgesetz (1933)** 566 In der *nationalsozialistischen Zeit* wurde die 1923 geschaffene Ordnung in ihr Gegenteil verkehrt, indem ein 1933 erlassenes Gesetz dem Reichswirtschaftsminister das Recht gab, Unternehmen zum Zweck der Marktregelung zu *Zwangskartellen zusammenzuschließen*, was den Behörden die Durchsetzung des Führerwillens erleichterte.
- Entflechtung von Wirtschaftskonzernen** Die *Besatzungsmächte* schafften diese Gesetze ab. Um die ihres Erachtens für sie gefährliche Machtkonzentration in der deutschen Wirtschaft zu vermindern, entflochten sie durch verschiedene Maßnahmen die großen Wirtschaftskonzerne, mit dauernder Wirkung allerdings nur den IG Farben-Konzern, der in drei Nachfolgegesellschaften, BASF, Bayer und Hoechst,

Dekartellierungsverordnungen

aufgelöst wurde. Auch erließen sie *Dekartellierungsverordnungen*, die ihr Vorbild in der amerikanischen Antitrustgesetzgebung hatten.

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, 1957)

- 567 Nach der Wiedererlangung ihrer Souveränität befestigte die *Bundesrepublik*, dem Willen ihres Bundeswirtschaftsministers, *Erhard*, entsprechend, die von den Besatzungsmächten geschaffene Ordnung durch das 1957 erlassene *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)*, das in der Folge mehrfach verschärft und in einzelnen Punkten entschärft wurde. Das *GWB* sieht die Unzulässigkeit von Kartellvereinbarungen als Regel, daneben aber viele Ausnahmen vor, deren Voraussetzungen in jedem Einzelfall vom *Bundeskartellamt in Berlin* zu prüfen sind. Außerdem enthält das Gesetz *Vorschriften gegen Zusammenschlüsse (Fusionen)* von Unternehmen zum Zweck der Erlangung einer *marktbeherrschenden Stellung*. – Die gesamte Regelung hat sich, obwohl sie verwickelt ist und den Entscheid über die Zulässigkeit einer Kartellvereinbarung in manchen Fällen nicht sicher voraussehen läßt, als zwar nicht von allen geschätzte, aber gediegene Rechtsgrundlage der vom Gesetzgeber angestrebten *sozialen Marktwirtschaft* erwiesen. – Im übrigen haben, wie für das Arbeitsrecht, so auch für das Wirtschaftsrecht, *internationale Regelungen* eine ständig zunehmende Bedeutung erlangt.

568 V. Strafrecht und Strafprozeßrecht

1. Reformbestrebungen

Franz von Liszt (1851–1919)

Solche gehen zurück auf *Franz von Liszt* (1851–1919, vgl. vorn Rdnr. 346). Dieser forderte in seiner Marburger Antrittsvorlesung von 1883 („Der Zweckgedanke im Strafrecht“) und später im Rahmen des von ihm gegründeten kriminalistischen Seminars, daß einerseits die umweltbedingten Ursachen von Verbrechen und andererseits die Wirkungen der Strafen auf die Verbrecher erforscht und die Ergebnisse in der Strafgesetzgebung und Gerichtspraxis berücksichtigt werden sollten. Hierdurch wurde er der Entdecker der *Kriminologie* als Wissenschaft. Als Begründer der sog. „*soziologischen Strafrechtsschule*“ empfahl *Liszt* eine weitgehende *Abkehr vom Vergeltungsprinzip*, das im 19. Jahrhundert das Strafrecht beherrschte (s. vorn Rdnr. 346). In den Vordergrund treten sollten, wie im Aufklärungszeitalter, *relative Strafzwecke*, also letztlich die Bestrafung des Täters um des sozialen Nutzens willen. So verlangte *Liszt* allgemein die *Abschaffung der kurzfristigen Freiheitsstrafen*, die auf nahezu alle Bestraften eine sozial schädliche Wirkung ausübten. Auch trat er dafür ein, daß sich Art und Maß der Strafe sowie der im Einzelfall zu verfolgende Strafzweck nach der kriminologisch zu bestimmenden *Tätergruppe*, der ein Täter angehöre, richten sollte: *Besserungsfähige* seien durch die Strafe zu *bessern*, *Abschreckbare* individuell *abzuschrecken*, weder *Besserungsfähige* noch *Abschreckbare* aber durch *Dauerverwahrung unschädlich zu machen*. Auch forderte er die Einführung von *Maßnahmen*, welche eine Strafe teils ersetzen, teils ergänzen sollten: *Einweisung in Erziehungsanstalten, Trinkerheilanstalten, Arbeitshäuser, Heil- und Pflegeanstalten, Verwahrungsanstalten*.

Begründung der Kriminologie und der soziologischen Strafrechtsschule

Strafrechts-Reformarbeiten

Forderung nach strafersetzenden und -ergänzenden Maßnahmen

569 2. Widerstand der klassischen Strafrechtsschule

Zwischen *Liszt* und seinen vielen Schülern einerseits und den Anhängern der überlieferten klassischen Strafrechtslehre *Kant-Feuerbachscher* Prägung andererseits, besonders deren Haupt, dem Leipziger Professor *Karl Binding* (1841–1920), kam es zu einem jahrzehntelangen heftigen Gelehrtenstreit. Der Widerstand der Anhänger eines absoluten Strafzwecks war so stark, daß *Lissts* umstrittene und zudem kostspielige Reformgedanken erst spät und nur schrittweise und unvollkommen verwirklicht worden sind, obwohl mehr und mehr die *Resozialisierung* des Täters als *wichtigster Strafzweck* angesehen wird und das *Strafvollzugsgesetz* von 1976 sie ausdrücklich als *Vollzugsziel der Freiheitsstrafe* bezeichnet. Dieses Vollzugsziel, das, über *Lissts* Empfehlungen hinausgehend, heute grundsätzlich sogar bei anscheinend *besserungsunfähigen Tätern* angestrebt wird, ist in der bisherigen Praxis allerdings nur selten voll erreicht worden.

Karl Binding (1841–1920) als Verteidiger eines absoluten Strafzwecks

Resozialisierung

570 3. Einzelreformen

Solche brachte u.a. das *Jugendgerichtsgesetz* von 1923, das 1943 in nationalsozialistischem Geist neu gefasst wurde und 1953 durch das heute geltende abgelöst worden ist, ebenso das *Gewohnheitsverbrechergesetz* von 1933, das in das *StGB* die §§ 42a bis 42n betr. *Maßregeln zur Sicherung und Besserung* eingeführt hat. Alle diese Gesetze, auch die in der nationalsozialistischen Zeit

Jugendgerichtsgesetze (1923, 1943, 1953)
Maßregeln zur Sicherung und Besserung (seit 1933)

- StrafAussetzung zur Bewährung*
(seit 1953)
- einheitliche Freiheitsstrafe*
(seit 1969)
- Bemessung von Geldstrafen nach Tagessätzen* (seit 1969)
- Abschaffung der Todesstrafe* 571 (1949)
- Strafrechtsverwilderung in der nationalsozialistischen Zeit*
- Straflosigkeit von Ehebruch und andern sittlichen Verfehlungen* 572 (seit 1969)
- Auflockerung des Schwangerschaftsabbruchsverbots* (1976)
- Strafrechtsmilderungen* 573
- Strafrechtsverschärfungen*
- Strafrechts-Reformarbeiten* 574
- Änderungen des Strafprozeßrechts*
Befugnis des Staatsanwalts zur Einstellung des Verfahrens (seit 1974) 575
- Opferentschädigungsgesetz* (1976) 576
- erlassenen, entsprechen *Lisztschen* Gedanken. Gleiches gilt für ein Strafrechtsänderungsgesetz von 1953, das den Gerichten die Befugnis gab, von ihnen verhängte *Freiheitsstrafen* von nicht mehr als neun Monaten *zur Bewährung* auszusetzen, eine Möglichkeit, die häufig verbunden mit dem Verurteilten erteilten Weisungen, später auf längere Freiheitsstrafen ausgedehnt wurde und inzwischen eine überragende Bedeutung für die strafrechtliche Bekämpfung von Kleinkriminalität erlangt hat. Noch eindeutiger, wenn auch nicht unmittelbar, auf Empfehlungen *Liszts* beruht ein Strafrechtsreformgesetz von 1969, das die bisherige Zuchthaus-, Gefängnis- und Haftstrafe durch eine *einheitliche Freiheitsstrafe* ersetzt und die Gerichte angewiesen hat, sie nur ausnahmsweise unter sechs Monaten, an ihrer Stelle aber *Geldstrafen* zu verhängen. Ausländischen Vorbildern folgte dagegen ein im selben Jahr, 1969, erlassenes zweites Strafrechtsreformgesetz, das im Hinblick auf die gestiegene Bedeutung der Geldstrafen einerseits und die sehr unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der von solchen Strafen Verurteilten andererseits vorschreibt, daß sie *nach Tagessätzen* zu verhängen seien, deren Höhe sich nach den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen des Täters zu richten habe.
- Keinen Zusammenhang mit diesen Reformen hat die 1949 durch Art. 102 des Grundgesetzes erfolgte *Abschaffung der Todesstrafe*.
- Sie war eine humanitäre Reaktion gegen die Strafrechtsverwilderung der nationalsozialistischen Zeit, in der die überlieferte Regel „*nulla poena sine lege*“ durch den jeder Willkür Vorschub leistenden Grundsatz „*nullum crimen sine poena*“ ersetzt wurde (vgl. vorn Rdnr. 480) und 2 600 verschiedene Tatbestände mit Todesstrafen bedroht waren, was die Fällung von insgesamt etwa 30 000 Todesurteilen, die größtenteils auch vollstreckt wurden, zur Folge hatte.
- Auch die 1969 beschlossene Beseitigung der Strafbarkeit von *Ehebruch*, *gleichgeschlechtlicher Unzucht* und *Unzucht mit Tieren* hängt nicht mit jenen Reformen zusammen, sondern erklärt sich aus gewandelten, stark gemilderten Vorstellungen von sittlichem Verhalten und von der Notwendigkeit, ein solches durch strafrechtliche Vorschriften zu erzwingen. Ähnliches gilt für die 1976 beschlossene Auflockerung des *Schwangerschaftsabbruchsverbots*, um dessen völlige Wiederherstellung oder gänzliche Beseitigung aber von weltanschaulich Engagierten erbittert weitergerungen wird.
- Im übrigen wurde das Strafrecht je nach den gerade obwaltenden Umständen in einzelnen Punkten um der allgemeinen Freiheit willen gemildert (z.B. 1970, also drei Jahre nach dem demonstrationsreichen Unruhejahr 1968, durch Änderung einzelner Normen zum *Schutz des Gemeinschaftsfriedens*), in andern aber zwecks Wahrung der allgemeinen Sicherheit verschärft (z.B. 1971 durch Einführung von Strafvorschriften gegen *Geiselnahme* und *Luftpiraterie*, 1976 durch Erlaß eines Gesetzes zur Bekämpfung der *Wirtschaftskriminalität*, 1980 durch Neugestaltung des strafrechtlichen *Umweltschutzes*).
- Eine vom Bundesjustizministerium 1952 angebahnte Gesamtreform des Strafrechts führte 1962 zu einem von der Großen Strafrechtskommission erarbeiteten *Gesamtentwurf eines neuen Strafgesetzbuches* und 1966 zu einem von deutschen und schweizerischen Strafrechtslehrern erstellten *Alternativentwurf*, der noch konsequenter als jener die Resozialisierung als Strafzweck zu verwirklichen suchte. Diese beiden Entwürfe wurden allerdings nur teilweise, durch den Erlaß der beiden oben erwähnten ersten Strafrechtsreformgesetze von 1969, unmittelbar fruchtbar. Weitere Reformarbeiten brachten 1975 die Neufassung des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches; an der Reform seines Besonderen Teils wird noch gearbeitet.
- Annähernd Gleiches wie auf das materielle Strafrecht trifft zu auf das *Strafprozeßrecht*. Deswegen für den Verfahrensgang bedeutendste Änderung trat ein durch ein 1974 erlassenes Gesetz, das dem Staatsanwalt die Befugnis erteilt, mit Zustimmung des zuständigen Richters von der Verfolgung geringfügiger Vergehen abzusehen, und ihm überdies gestattet, mit Zustimmung sowohl des zuständigen Gerichts als auch des Beschuldigten von der Erhebung einer öffentlichen Klage abzusehen, dem Beschuldigten aber zugleich bestimmte Leistungen, insbesondere die Zahlung einer Geldsumme zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung oder der Staatskasse, aufzuerlegen. Beide Befugnisse haben sich als für die dringend erwünschte Entlastung der Justiz äußerst praktisch, die zweite aber als vom rechtsstaatlichen Standpunkt aus bedenklich erwiesen, zumal sie geeignet ist, eventuell zu Unrecht Beschuldigte einem erpressungsähnlichen Druck durch die Staatsanwaltschaft auszusetzen.
- Ergänzt wurden die strafrechtlichen und strafprozeßrechtlichen Vorschriften durch ein 1976 erlassenes „*Gesetz über die Entschädigung von Opfern von Gewaltverbrechen*“. Es verpflichtet

den Staat, Opfer von verbrecherischen Gewalttaten zu entschädigen, was aus zwei Gründen gerechtfertigt erscheint: erstens weil es Aufgabe des Staates ist, Gewalttaten nach Möglichkeit zu verhindern und ihn bei nicht befriedigender Erfüllung dieser Pflicht zum mindesten moralisch eine gewisse Verantwortung trifft; zweitens und vor allem weil es unbefriedigend wäre, schuldig befundene Gewalttäter durch kostspielige und oft nutzlose Maßnahmen resozialisieren zu wollen, ihre Opfer aber, die von den Tätern selbst nur selten Schadensersatz erlangen können, den erlittenen Schaden allein tragen zu lassen.

VI. Zivilrecht

577 1. Gesetzgebung

Das BGB blieb größtenteils unverändert bis heute in Kraft. Immerhin führten *egalitäre Tendenzen*, die, schon längst wirksam (vgl. vorn Rdnr. 379), durch den in allen Bevölkerungskreisen aufgekommenen bewußtseinsnivellierenden Konsum der selben Fernsehsendungen noch verstärkt werden, zu einigen tiefen Eingriffen in seine ursprüngliche Fassung. Das gilt vor allem für das *Familienrecht*, das, in der nationalsozialistischen Zeit vorübergehend rassistisch umgestaltet, unter der Herrschaft des Grundgesetzes seinen patriarchalischen Charakter durch den Erlass mehrerer tiefgreifender Gesetze verloren hat. Zu diesen gehört das „*Gleichberechtigungsgesetz*“ von 1957. Seine Entstehung erklärt sich rechtlich aus der vorangegangenen Gleichberechtigungs-Proklamation des Grundgesetzes (Art. 3, s. vorn Rdnr. 503), sozialgeschichtlich aber daraus, daß die Ehefrauen seit dem Zweiten Weltkrieg, u.a. wegen der inzwischen erfolgten großen technischen Verbesserungen der Haushaltseinrichtungen, viel häufiger als ehemals berufstätig sein können und wollen. Jenes Gesetz brachte u.a. eine Neuordnung des *ehelichen Güterrechts*, indem es den bisherigen gesetzlichen Güterstand der Verwaltungsgemeinschaft, bei dem der Mann das Frauengut verwaltete und nutzte, durch den Güterstand der „*Zugewinnngemeinschaft*“ ersetzt hat.

Gleichberechtigungsgesetz
(1957)

eheliches Güterrecht

Zugewinnngemeinschaft

Gleichstellung ehelicher und nichtehelicher Kinder

578 Eine entsprechende egalisierende Wirkung hatte das *Nichtehelichengesetz* von 1969, durch das die Rechtsstellung der nichtehelichen Kinder gemäß dem Auftrag des Grundgesetzes (Art. 5 Abs. 5, s. vorn Rdnr. 503) derjenigen der ehelichen weitgehend angeglichen wurde.

Herabsetzung des Volljährigkeitsalters
elterliches Sorgerecht

Dem Verlangen der jungen Generation nach Abbau sogenannter „autoritärer Strukturen“ entsprach die 1974/75 erfolgte *Herabsetzung des Volljährigkeitsalters* von 21 auf 18 Jahre. Ähnliches trifft zu auf die 1979 beschlossene Umbenennung der bisherigen „*elterlichen Gewalt*“, deren Name demjenigen der römischen „*patria potestas*“ nachgebildet war, in „*elterliches Sorgerecht*“ und dessen Einschränkung durch verstärkte Kindesrechte und Befugnisse der Behörden zu Eingriffen in das Eltern-Kind-Verhältnis.

Ehescheidungsrecht

579 Mehrfach geändert wurde die Gesetzgebung auf dem Gebiet des *Ehescheidungsrechts*, das durch die seit 1945 ständig *wachsende Häufigkeit von Scheidungen* eine überaus große Bedeutung erlangt hat. Konservative Tendenzen, welche aus gesellschaftspolitischen, moralischen und religiösen Gründen wenig erfolgreich Scheidungen zu erschweren suchten, wurden infolge lockerer gewordener Anschauungen über die Strenge des Ehebandes durch „liberale“, Scheidungsschranken abbauende Regelungen zurückgedrängt. Das letzte *Eherechtsreformgesetz* von 1976 erleichterte die Scheidung durch den *Übergang vom* vorherrschenden *Verschuldensprinzip* zum reinen *Zerrüttungsprinzip*: Zur Vereinfachung der für Parteien und Gerichte unerträglich langatmigen Scheidungsverfahren schrieb es vor, daß allen Scheidungsbegehren, unabhängig von einem schwer feststell- und abwägbaren Verschulden der Parteien, stattzugeben sei, wenn das Scheitern der Ehe gerichtlich festgestellt oder auf Grund längeren Getrenntlebens der Ehegatten unwiderlegbar zu vermuten ist. Entsprechend geregelt wurden die *Zuteilung des Sorgerechts für Kinder geschiedener Eltern*, wofür ausschließlich das Wohl der Kinder maßgebend sein soll, und die *finanziellen Scheidungsfolgen*, die sich modernem wirtschaftlich-sozialem Denken gemäß nach der mehr oder minder großen Bedürftigkeit der Geschiedenen und ihrer Kinder zu richten haben, was freilich zu manchen Fällen groben Rechtsmißbrauchs Anlaß gegeben und in diesen die Gerichte zu einer einschränkenden Auslegung jener Regelung bewogen hat.

Übergang vom Verschuldens- zum Zerrüttungsprinzip

Auflösung der Familienfideikommisse

580 Im Bereich des *Bodenrechts* und des *Erbrechts* sind u.a. bemerkenswert: einerseits die nach 1945 erfolgte gänzliche Auflösung aller – als antiquiert-aristokratisch betrachteten – *Familienfideikommisse*, durch deren Errichtung insbesondere Adlige viele Güter als unveräußerlich

- erklärt hatten mit der Maßgabe, daß diese jeweils an den ältesten Sohn gelangen sollten; andererseits die *Höfeordnung für die britische Zone* von 1947 sowie verschiedene andere nur partikulär geltende Gesetze über die Beibehaltung des im nationalsozialistischen *Erbhof-Gesetz* (1933) unmäßig verstärkten bäuerlichen *Anerbenrechts*, das auf ein vernünftiges Maß zurückgeführt wurde; ferner das *Wohnungseigentums-Gesetz* von 1951, das einem weiten Personenkreis ermöglichen soll, eine Wohnung zu Eigentum zu erwerben.
- Neuregelung des Anerbenrechts
Schaffung von Wohnungseigentum*
- Haftpflichtgesetze* 581 Ferner ist daran zu erinnern, daß dem Reichshaftpflichtgesetz von 1871 noch vor 1914 weitere *Haftpflichtgesetze* zur Seite traten (s. vorn Rdnr. 394). Ihr Erlaß erschien notwendig infolge der technischen Entwicklung, z.B. des Baus von Kraftwerken sowie der aufkommenden Großproduktion von Kraftfahrzeugen und Flugzeugen und der damit verbundenen Steigerung der Unfallgefahren. Diese Gesetze lassen, wie das Reichshaftpflichtgesetz von 1871, das Risiko einer – und sei es auch unverschuldeten – Verursachung eines Unfalls denjenigen tragen, der die Gefahrenquelle in seinem Interesse unterhält und sie zu beherrschen vermag.
- Wohnungsmiet-Gesetze* 582 Typisch für die Rechtsentwicklung dieses Jahrhunderts sind schließlich verschiedene *Wohnungsmiet-Gesetze*, die vornehmlich zum Schutz des Mieters als wirtschaftlich schwächerer Vertragspartei erlassen wurden.
- 583 **2. Gerichtspraxis**
- Präzisierung des Inhalts
von Generalklauseln* Sie hat den Inhalt des BGB im einzelnen entfaltet und präzisiert, so besonders den Inhalt von *Generalklauseln*, wie z.B. von § 242 betr. Treu und Glauben. Dadurch hat sie u.a. – nach 1945 unter Berufung auf Art. 1 und 2 des Grundgesetzes – den privatrechtlichen *Persönlichkeitsschutz*, um den es in der nationalsozialistischen Zeit übel bestellt war, verstärkt.
- Persönlichkeitsschutz*
- vorübergehende Rückkehr zum
Naturrecht* 584 Eigenartig war die nach 1945 *vorübergehend vorgenommene Rückkehr des Bundesgerichtshofs* (nicht aber des Bundesverfassungsgerichts) zur Begründung mancher Entscheide mit Hinweisen *auf das seit Savigny verpönte Naturrecht*, dessen Wiedererwachen wegen der schlimmen Auswirkungen rein gesetzpositivistischen Denkens in der nationalsozialistischen Zeit nahelag. Sie betraf vor allem die Frage, ob bei Meinungsverschiedenheit der Eltern über die Kindeserziehung dem Vater trotz der vom Grundgesetz proklamierten Gleichberechtigung von Männern und Frauen der endgültige Entscheid zukomme, was vom Bundesgerichtshof unter Berufung auf die (katholisch-)naturrechtliche Schöpfungslehre bejaht, vom Bundesverfassungsgericht aber 1959 als grundgesetzwidrig erklärt wurde.
- 585 **3. Rechtswissenschaft**
- Zurückdrängung der Begriffs- und
Konstruktionsjurisprudenz* Diese hat, auf Grundlage des BGB, zwar nicht den Weltruhm der Pandektenwissenschaft bewahrt, im übrigen aber Hervorragendes geleistet. Was die von ihr angewandte Methode angeht, so wurde die Begriffs- und Konstruktions-Jurisprudenz der Pandektisten (und auch der Germanisten) seit *Ihering* (s. vorn Rdnr. 407) mehr und mehr bekämpft und zurückgedrängt:
- geringer Erfolg der
Freirechtsschule*
- Philipp Heck (1858–1943)* 586 **a) Die Freirechtsschule** der Autoren *Ehrlich, Fuchs, Kantorowicz* u.a. (alle um 1910) sprach sich für eine Rechtsfindung aus, die sich nicht streng an das Gesetz zu halten habe, fand aber seitens fast aller Praktiker und Professoren schärfsten Widerspruch.
- herrschende Methode: Interessen-
jurisprudenz* **b) Die Interessenjurisprudenz**, deren Begründer *Philipp Heck* (1858–1943) war, verlangt im Gegensatz zur Freirechtsschule strikten Gehorsam des Richters gegenüber dem Gesetz; aber nicht einen buchstabengetreuen Gehorsam und auch nicht einen, der das Gesetz mittels begriffsjuristisch-logischer Konstruktion interpretiert, sondern einen solchen, der zu ermitteln sucht, welche Zwecke der Gesetzgeber beim Erlaß des Gesetzes verfolgte, von welchen *Wertvorstellungen* er ausging und welche *Interessen* er unter bestimmten Voraussetzungen schützen wollte. Diese – allerdings nicht leicht zu handhabende – Methode hat sich in Theorie und Praxis durchgesetzt und ist bis heute die herrschende geblieben.

Schlußkapitel: Die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten

- 587** Seitdem 1949 sowohl das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (vom 17.5.1949) als auch die erste Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik (vom 7.10.1949) geschaffen und damit die beiden Staatswesen, voneinander getrennt, errichtet worden waren, wurde die Wiedervereinigung der beiden Staatsgebiete und ihrer Bevölkerung von deren weitaus größtem Teil nachhaltig gefordert. Doch erschien sie lange fast unmöglich, zumal sich die Rechts- und Wirtschaftsverhältnisse in beiden Staatswesen völlig verschieden entwickelten. – Im Lauf der Jahre wurden in der DDR viele Gesetze erlassen, die grundlegend von entsprechenden der Bundesrepublik abwichen, so 1961 ein *Jugendgesetz*, 1965 ein *Familiengesetzbuch*, 1968 ein *Strafgesetzbuch*, 1975 ein *Zivilgesetzbuch* und 1977 ein *Arbeitsgesetzbuch*, das ein schon 1961 erlassenes Gesetz über Arbeit ersetzte.
- Getrennte Errichtung der BRD und der DDR (1949)*
- Gesetze der DDR*
- 588** Noch gewichtiger waren die Unterschiede der Staatsverfassungen. In der DDR herrschte nicht das Volk, sondern, ohne Gewaltenteilung, die *Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED)*. Die *Volkskammer* war zwar nicht nur aus Mitgliedern der SED zusammengesetzt, aber doch nur aus solchen Personen, die aufgrund von maßgebend von der SED mitaufgestellten *Blockwahlvorschlägen* ohne Alternativmöglichkeiten gewählt worden waren. Praktisch war sie ein reines Akklamationsorgan zu den Beschlüssen der SED. Diese wählte sich, marxistisch-leninistischen Lehren entsprechend, im untrüglichen Besitz der Wahrheit. Unter ihrem entscheidenden Einfluß wurde alsbald der größte Teil des ländlichen und städtischen Bodens, soweit er nicht schon zwischen 1945 und 1949 auf Weisungen der russischen Besatzungsmacht hin *verstaatlicht* oder *kommunalisiert* worden war, teils unmittelbar, teils mittelbar, in *Volkseigentum* oder *genossenschaftliches Eigentum* überführt.
- Verfassung der DDR*
- Verstaatlichungen*
- Ferner wurden alle nicht ganz geringfügigen Industrie- und Gewerbebetriebe verstaatlicht und die Errichtung neuer Privatbetriebe von einiger Größe unmöglich gemacht. Die gesamte Wirtschaft sollte sich als *Planwirtschaft* nach einem jeweils staatlich aufgestellten Plan richten. Den Bürgern wurde zwar ein *Recht auf Arbeit* eingeräumt, gleichzeitig aber die *Pflicht zur Arbeit* unter Ausschluß jeden *Streikrechts* auferlegt. Insgesamt wurde ihnen die Möglichkeit, das Wirtschaftsleben durch den freien Abschluß von Verträgen über Arbeitsleistungen, Waren, Kreditaufnahmen, Grundstücke und Unternehmen maßgebend selbst zu gestalten, entzogen.
- Planwirtschaft*
- 589** Nachdem die geringe Effizienz dieses Wirtschaftssystems und die in der DDR herrschenden Freiheitsbeschränkungen zum vergeblichen Ostberliner Volksaufstand vom 17. Juni 1953 (vgl. vorn Rdnr. 492) geführt hatten, wurde in der Bundesrepublik die Hoffnung auf Wiedervereinigung durch Erhebung des 17. Juni zum „*Tag der Deutschen Einheit*“ als Nationalfeiertag wachgehalten. Die Menschen in der DDR wurden bedauert wegen der marxistisch-leninistischen Ideologie, die ihnen vom Kindergarten an auf allen Stufen des Bildungswesens einge-trichtet wurde, und der ihnen auf diese Weise vorenthaltenen Glaubens- und Gewissensfreiheit; ebenso wegen ihnen nicht gewährter anderer elementarer Freiheitsrechte wie des Rechts auf Ausreise aus dem Staatsgebiet; ferner wegen des in der DDR herrschenden undemokratischen politischen Systems sowie besonders wegen der äußerst dürftigen Wirtschafts-verhältnisse, in denen die weitaus meisten Menschen dort lebten.
- „Tag der Deutschen Einheit“ (17. Juni)*
- Vorenthaltung von Freiheitsrechten*
- Akzentuiert wurde das Bedauern mit der DDR-Bevölkerung, nachdem der Berliner Mauerbau von 1961 (s. Rdnr. 492) zu ihrer noch größeren Abkapselung von der Bundesrepublik geführt hatte.
- 590** Die Hoffnung auf eine friedliche Behebung dieser Mißstände erschien angesichts der politischen und militärischen Stärke der Sowjetunion, deren Besatzungstruppen weiterhin in der DDR weilten, ebenso gering wie die Wahrscheinlichkeit grundlegender Systemveränderungen in den Sowjetrepubliken überhaupt. Zur völligen Überraschung der ganzen Welt aber kam es seit 1989 in all diesen Ländern und so auch in der DDR mit fast unglaublicher Schnelligkeit zu Umwälzungen größten Ausmaßes. Sie gingen aus von der Sowjetunion.
- Fortdauer der russischen Besatzung*
- 591** Deren führender Staatsmann, *Michail Gorbatschow*, der 1987 in einem Buch über „*Perestroika*“ (Umgestaltung) die erstarrten, freiheitswidrigen und undemokratischen Zustände seines Landes scharf kritisiert hatte, brachte im Lauf des Jahres 1989 schon vorher eingeleitete umfassende Reformen der russi-
- Gorbatschows sowjetrussische Reformen*

*Verschlechterung der inneren
Verhältnisse der UdSSR*

*Streben der Rußland
angegliederten
Sowjetrepubliken nach
Unabhängigkeit*

*Unruhen und
Reformverhandlungen
in der DDR (Oktober 1989)
Öffnung des Berliner
Mauerbaus (9./10.10.1989)*

*letzte Änderungen der
DDR-Verfassung*

*Staatsvertrag vom 18.5.1990
Währungsunion (1.7.1990)*

neue Bundesländer

*Einigungsvertrag
vom 3.10.1990*

*Beitrittserklärung
vom 3.10.1990*

*völkerrechtliche Absicherung
der Wiedervereinigung
Erklärung der drei
Westmächte betr. Berlin
Souveränitätsvertrag
vom 12.9.1990*

*Endgültigkeit der
Außengrenzen des Staates*

*Deutschland-Erklärung
betr. Berlin*

schen Außen- und Innenpolitik zustande. Sie führten rasch zur Entspannung der internationalen Beziehungen der Sowjetunion, aber zugleich zu einer einseitigen Verschlechterung ihrer ohnehin mißlichen inneren Verhältnisse, da die Masse der Bevölkerung die neu proklamierten Freiheiten zur Lockerung der Arbeitsdisziplin statt zur Entwicklung eigener fruchtbarer Initiativen benutzte und ihre Begehren nach mehr Freiheit und Wohlstand gelegentlich in Anarchie ausarten ließ. Auch reizte die neue Politik die Rußland angegliederten, an seinem Rand gelegenen Republiken, z.B. Litauen, Armenien und Georgien, dazu, sich von der Sowjetunion unabhängig zu erklären. Die Bestrebungen nach Loslösung von politischen Bindungen an diese und nach Durchführung eines eigenen Reformkurses griffen alsbald auch auf die mit der Sowjetunion im Warschauer Pakt verbundenen Staaten Polen, Tschechoslowakei, Ungarn und Bulgarien sowie auf das ebenfalls kommunistische Rumänien über und erreichten schließlich auch die DDR, die als verhältnismäßig befriedigend funktionierendes Staatswesen galt.

592 Im Oktober 1989 brachen in der DDR schwere Unruhen aus, die alsbald Anlaß zu internen Beratungen über grundlegende Reformen des Staatswesens gaben. Während diese noch im Gange waren, kam es, unerwartet, in der Nacht vom 9. zum 10. November zur halbwegs befohlenen, halbwegs nur geduldeten *Öffnung und alsdann zur Niederreißung des Berliner Mauerbaus*. Das war das Signal zur Auflösung der DDR. Zwar wurde deren noch geltende zweite Verfassung, von 1968/74, zwischen Dezember 1989 und März 1990 noch sechsmal im Sinn einer Angleichung an das Grundgesetz der Bundesrepublik geändert und im April 1990 ein von Experten ausgearbeiteter Gesamtentwurf einer neuen Verfassung vorgelegt. Er wurde jedoch nicht weiter verfolgt, da eine am 18. März durchgeführte Volkskammerwahl zu Ergebnissen geführt hatte, die als Ermächtigung und Auftrag zum Beitritt der DDR zur Bundesrepublik aufgefaßt wurden.

593 Dem so interpretierten Wählerwillen entsprechend schloß die DDR mit der Bundesrepublik am 18. Mai einen *Staatsvertrag*, in dem die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vereinbart wurde. Die in diesem vorgesehene *Währungsunion*, bei der die bundesdeutsche D-Mark als Währung beibehalten und die bisherigen Ostmark-barbestände und -guthaben in einer für deren Inhaber günstigen Weise umgerechnet wurden, trat am 1. Juli 1990 in Kraft.

Noch im selben Monat, am 22. Juli 1990, erließ die DDR ein *Ländereinführungsgesetz* und ein *Länderwahlgesetz* als Grundlagen für die mit dem späteren Beitritt vom 3. Oktober wirksam werdende Errichtung der *neuen Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen*, die den ursprünglichen Ländern der sowjetrussischen Besatzungszone (s. vorn Rdnr. 489) entsprachen, und die dadurch eintretende Vermehrung der Zahl der Bundesländer von bisher 11 (s. vorn Rdnr. 507) auf 16.

Einige Wochen später, am 31. August 1990, schlossen die Bundesrepublik und die DDR den *Einigungsvertrag*, der auf den 3. Oktober 1990 hin den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik, die Erhebung Berlins zur Hauptstadt und in sehr detaillierten Bestimmungen die teils sofortige, teils schrittweise Einführung des gesamten Rechts der Bundesrepublik im Gebiet der bisherigen DDR vorsah. Dieser *Beitritt*, der auf der Grundlage von Art. 23 Satz 2 des Grundgesetzes der Bundesrepublik erfolgt ist, wurde alsdann am 3. Oktober 1990 ausdrücklich erklärt.

594 Inzwischen war der Zusammenschluß der beiden Staaten auch völkerrechtlich abgesichert worden: zunächst durch ein Schreiben der drei Westmächte, USA, Großbritannien und Frankreich, vom 8. Juni 1990, laut dessen diese der Berliner Bevölkerung die Direktwahl ihrer Vertreter in den Bundestag und der Berliner Vertretung volles Stimmrecht im Bundestag und Bundesrat einräumten; sodann durch den *Souveränitätsvertrag*, der am 12. September 1990 von den Außenministern der Sowjetunion, der USA, Großbritanniens und Frankreichs mit Vertretern der Bundesrepublik und der DDR geschlossen wurde. Durch ihn anerkannten jene, unter Vorbehalt lediglich der Kernwaffenfreiheit des Gebiets der DDR sowie des Verbleibens russischer Besatzungstruppen in diesem bis höchstens Ende 1994, die volle Souveränität der nach dem Beitritt der DDR vergrößerten Bundesrepublik, während diese die dann bestehenden Grenzen des gesamten Staats als endgültig anerkannte, was einer Bestätigung des schon früher erklärten Verzichts auf Wiedergewinnung der im zweiten Weltkrieg verlorenen Gebiete, besonders Schlesiens und Ostpreußens, gleichkam.

Ergänzt wurde dieser Vertrag durch die am 1. Oktober 1990 in New York abgegebene *Deutschland-Erklärung* der vier Mächte, nach welcher deren Rechte und Verantwortlichkeiten bezüglich Berlins mit der Beitrittserklärung vom 3. Oktober 1990 hinfällig würden.

- Vergrößerung des Staatsgebiets und der Bevölkerungszahl*
- 595** Durch die Gesamtheit dieser Verträge und Erklärungen wurde das bisherige Gebiet der Bundesrepublik von 248.678 km² um 108.181 km² auf 356.859 km² und ihre Bevölkerungszahl von 61,7 Millionen um 16,4 Millionen auf 78,1 Millionen vergrößert.
- Bundestagswahlen vom 2.12.1990*
- 596** Am 2. Dezember 1990 fanden unter Mitwirkung der Wähler aus den neu angegliederten Gebieten, einschließlich Ostberlins, das mit Westberlin zu (Groß-)Berlin vereinigt worden war, die *Wahl zum neuen*, aus 656 Abgeordneten gebildeten *Bundestag* statt. (Über die bisherige Abgeordnetenzahl 518 s. vorn Rdnr. 512). Sie endeten mit einem besonders im Osten stark ausgeprägten Sieg der CDU, deren Vorsitzender, *Helmut Kohl*, alsbald vom Bundestag als Bundeskanzler wiedergewählt wurde.
- Gründe des Wahlerfolgs der CDU*
- Seinen Wahlerfolg verdankte er der Tatsache, daß er durch Zähigkeit und diplomatisches Geschick in erstaunlich kurzer Zeit die lange vergeblich erhoffte Wiedervereinigung zustandegebracht hatte, aber auch dem Umstand, daß er den Wählern der neuen Bundesländer die Verbesserung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Lage und den Wählern der alten Bundesländer das Absehen von Steuererhöhungen verheißen hatte. Sein vor der Wahl zur Schau getragener Optimismus erwies sich jedoch als trügerisch. Es zeigte sich bald, daß die jahrzehntelange sozialistische Wirtschaft in der DDR zu noch viel größeren Mängeln, als im Westen angenommen worden war, geführt und das Land völlig zerrüttet hatte. Krankenhäuser, Schulgebäude, Wohnhäuser und Straßen, ja, die ganze Infrastruktur des Landes befanden sich in einem trostlosen Zustand, und gegen die Umweltverschmutzung war kaum etwas vorgekehrt worden. Auch hatten sich nicht wenige SED-Funktionäre nach dem Niederreißen der Mauer staatliche Grundstücke zu geringen Preisen übertragen lassen, was die neuen Staatsorgane nur mit Mühe werden rückgängig machen können. Als Schlimmstes aber erwies es sich, daß die verstaatlichten oder kommunalisierten Betriebe außerstande waren, in der neu eingeführten Marktwirtschaft die Konkurrenz der westlichen Unternehmen auszuhalten, einmal, weil ihre Anlagen hoffnungslos veraltet waren, und noch mehr, weil die in den Betrieben Tätigen aller Stufen sich nicht rasch auf die viel eigene Initiative erfordernde intensive und rationalisierte Arbeitsweise moderner, gewinnorientierter Unternehmen umstellen konnten. Überdies zeigte sich, daß die meisten Betriebe zwecks Erweckung des Anscheins, daß es in der DDR keine Arbeitslosigkeit gebe, weit mehr Personal als nötig angestellt hatten. All diese Mängel waren umso fühlbarer, als die Bewohner der neuen Bundesländer nach der Öffnung der Grenze zum Westen alsbald nur noch Westwaren statt vermeintlich weniger gute Ostwaren zu kaufen pflegten und für diese auch die wirtschaftlich zusammengebrochenen andern kommunistischen Staaten als Absatzgebiete wegfielen.
- desolater Zustand der neuen Bundesländer*
- 597** Die zur Behebung dieser Mißstände ergriffenen Maßnahmen, insbesondere die Überführung der volkseigenen Betriebe in den treuhänderischen Besitz einer staatlichen Treuhandgesellschaft, die diese Unternehmen alsdann an private Unternehmen veräußerte, und die von diesen daraufhin durchgeführten Rationalisierungsmaßnahmen, besonders Entlassungen überflüssigen Personals, haben zu Massenarbeitslosigkeit geführt. Zwar hatte man erwartet, daß die so entstandene schwere Wirtschaftskrise durch Kapitalinvestitionen westlicher Unternehmer gemildert würde. Diese Hoffnung hat sich aber einstweilen nur zu einem mäßigen Teil erfüllt, da viele zunächst noch ungeklärte Rechtsfragen, namentlich in bezug auf seinerzeit enteignete Grundstücke, sowie der Mangel an den modernen Produktionserfordernissen genügenden Arbeitskräften die meisten Interessenten vom Eingehen ihnen allzu groß erscheinender Risiken abgehalten haben. Dafür sind die neuen Bundesländer zum Tummelplatz von Spekulanten geworden, die die geschäftliche Unerfahrenheit der Bevölkerung kraß auszunutzen versuchen.
- Konkurrenzunfähigkeit der DDR-Betriebe*
- 598** Dies alles hat höchste Unzufriedenheit erregt, so daß viele über Nicheinhalten von Wahlversprechen, ja über „Wahlhügen“ schimpften. Zudem hatte es, besonders bei vielen Minderjährigen in den neuen Bundesländern, ein Neuaufleben nationalsozialistischer Schlagworte und Symbole und sogar schlimme Ausschreitungen gegen Asylbewerber, Asylanten und andere Ausländer zur Folge.
- Privatisierung der volkseigenen Betriebe Wirtschaftskrise*
- Auch im Westen fragte man sich, ob es nicht besser gewesen wäre, nur schrittweise zur sozialen Marktwirtschaft überzugehen. Wirtschaftsexperten haben indessen erklärt, daß dies verfehlt gewesen wäre, zumal es langfristig unnütze Neuinvestitionen in verrottete Betriebe nötig gemacht hätte. Im Vergleich dazu seien die getroffenen radikalen Änderungen viel besser geeignet, die Wirtschaftsverhältnisse in den neuen Bundesländern nachhaltig zu verbessern und schließlich denen des Westens anzugleichen, eine Aussicht, die freilich nicht allen von Zukunftsverheißungen enttäuschten Ostbürgern tröstlich erscheint.
- Unzufriedenheit in den neuen Bundesländern*
- 599** Außer den wirtschaftlichen sind auch rein administrative Schwierigkeiten bei der Angleichung der Verhältnisse in den neuen Bundesländern an diejenigen der alten zu überwinden. Um die Angleichung rasch und wirksam zu erreichen, fehlt es nicht nur an finanziellen Mitteln der neuen Länder, sondern auch an einem im rechtsstaatlichen Denken erzogenen und im nun geltenden Recht geschulten Beamtenkörper. Ohnehin erscheinen manche bisherige Verwaltungsleute der ehemaligen DDR infolge ihrer früheren Verwicklung in ominöse Staatssicherheits-Affären ungeeignet für ihre Weiterverwendung im öffentlichen Dienst. Viele andere müssen früher oder später als überzählig entlassen werden, weil auch die öffentliche Verwaltung mit weit mehr Personal als erforderlich ausgestattet worden war. Besonders tüchtige Mitarbeiter der Verwaltung, die man gern behalten möchte, ziehen indes größtenteils in den Westen, wo ihnen bessere Verdienstmöglichkeiten winken.
- Aussicht auf nachhaltige Verbesserung der Verhältnisse*
- administrative Schwierigkeiten*
- Mangel an geschulten Beamten*

*Überwindung dieser
Schwierigkeiten
Hilfe der alten Bundesländer
Steuererhöhungen*

600 Führende Staats- und Verwaltungsrechtler der Bundesrepublik haben aber die Überzeugung geäußert, daß auch diese Schwierigkeiten in absehbarer Zeit, die sich freilich über Jahrzehnte erstrecken könnte, voll überwunden werden können. Hierzu sei in hohem Maße die Hilfe der alten Bundesländer notwendig. Zu leisten sei sie erstens finanziell aufgrund von Steuererhöhungen, die inzwischen entgegen den geäußerten Wahlparolen beschlossen worden sind. Eine ebenso gewichtige Unterstützung aber dürfte es bedeuten, daß erfahrene, hochqualifizierte westliche Beamte führende Stellungen in den neuen Bundesländern übernehmen und die Bewältigung der anstehenden Probleme als eine faszinierende Aufgabe in Angriff nehmen.

*Angleichung des
bürgerlichen Rechts*

Auf gleiche Weise dürfte die seltene Aufgabe, ein ganzes Rechtssystem durch ein neues zu ersetzen, im Bereich des bürgerlichen Rechts bewältigt werden. Allerdings wird dies umso schwerer fallen, als das bisherige Zivilrecht der DDR ihren Studenten anscheinend kaum bekannt war und ihnen das neue Zivilrecht daher nicht durch Einprägung der Unterschiede zwischen altem und neuem Zivilrecht beigebracht werden kann. Der Aufstiegswille und die hohe Leistungsbereitschaft der Studenten in den neuen Bundesländern lassen aber erhoffen, daß auch diese Schwierigkeit überwunden wird.