

Rechtsfragen der Wiedervereinigung

Viele Politiker der Bundesrepublik haben sich bisher bei der Forderung nach Wiedervereinigung der staatlich getrennten Teile Deutschlands immer nur mit der Formel „Einheit in Frieden und Freiheit“ begnügt. Dieser Ausdruck ist sicher sehr schön. Aber niemand, der sich ernsthaft mit Fragen der Wiedervereinigung beschäftigen möchte, sollte sich darüber täuschen, daß er hohl ist. Denn er sagt weder etwas über die einzelnen Probleme, die beim Prozeß der Wiedervereinigung zu lösen sind, noch über die Mittel, noch über das Verfahren, die dabei anzuwenden sind. Gewiß steht die Wiedervereinigung als ein riesiger Komplex, in dem Recht, Wirtschaft und Gesellschaft geistig und politisch unlöslich miteinander verbunden sind, vor uns. Gerade deshalb ist es notwendig, die einzelnen Aufgaben theoretisch zu isolieren, um der Politik, die die Entscheidung über die Reihenfolge, den Umfang und den Zusammenhang im Wiedervereinigungsprozeß zu fällen hat, Vorschläge an die Hand zu geben, die sich realisieren lassen. Wenn das hier für die Rechtsfragen versucht wird, so soll damit nicht gesagt werden, daß die machtpolitische Seite des Gegenstandes, seine soziologischen und ökonomischen Erscheinungen, die überragende Bedeutung der politischen und sozialen Forderungen, die Gesamtheit des kulturellen Lebens usw. zu vernachlässigen wären. Im Gegenteil: sie alle haben ihre eigene Bedeutung, die theoretisch an Wichtigkeit gleichberechtigt neben den Rechtsfragen steht, praktisch werden sie diese sogar in bestimmten Situationen übersteigen.

Unübersehbare Tatsachen

Allerdings stellen sich jeder Art von Betrachtung, also auch der Analyse von Rechtsfragen, eine Reihe von Schwierigkeiten entgegen. Es nützt nichts, sie zu leugnen, zu übersehen, zu bagatellisieren.

In der Bundesrepublik und in der DDR stehen sich nicht nur zwei Staats- und Rechtssysteme, sondern *zwei Gesellschaftssysteme* schroff gegenüber. Diese beiden Gesellschaftssysteme haben zwei politische Ideologien geschaffen, die nicht miteinander vereinbart werden können. Daher gibt es zwei Möglichkeiten der Wiedervereinigung: entweder verdrängt das eine System das andere so vollständig, daß alles, was das verdrängte System hervorgebracht hat, mit Stumpf und Stiel ausgerottet wird, oder aber es wird eine Lösung auf einer dritten — höheren — Ebene gesucht. Es kann keinen Streit über die Frage geben, welche dieser Lösungsarten die realistische ist: die zweite. An dieser Stelle beginnt die Aufgabe des Juristen, der den Mangel an Vorstellungen durch wissenschaftliche Untersuchungen und ihre Ergebnisse auszugleichen hat.

Doch eine zweite Schwierigkeit tut sich auf: Der *Stoff* ist *riesig und unübersichtlich*. Eine bekannte Materialsammlung zu den Rechtsproblemen der Zonentrennung nennt als einzelne Gebiete: Allgemeine Privatrechtsprobleme, Währungs- und Unterhaltsrecht, Vormundschaftssachen, Ehescheidungsrecht, Erbrecht, Gerichtsverfassung und verfahrensrechtliche Probleme, wirtschaftliche Rechtsprobleme, insbesondere der Enteignung, Rechts-hilfe in Strafsachen, Strafrechtsfälle, Strafprozeßrecht. Das ist mit den Augen der Bewohner der Bundesrepublik gesehen. Geht man systematischer an den Stoff heran, so wird man Völkerrecht, internationales Privatrecht, Bürgerliches Recht, Wirtschafts- und Arbeitsrecht, Handelsrecht, Strafrecht und Strafprozeßrecht, Staatsrecht und Verwaltungsrecht getrennt zu behandeln haben. Da es gänzlich unmöglich ist, das Thema hier zu erschöpfen, soll sich die folgende Darstellung auf einige Fragen beschränken, denen besondere Aktualität zukommt.

Zuvor gilt es, weitere Hindernisse zu überwinden. Das dritte liegt darin, daß das heute in der DDR herrschende sowjetische Recht ohne die Kenntnis der Grundlagen und der Wandlungen der bolschewistischen Weltanschauung und der *sowjetischen Staats- und*

Rechtsphilosophie nicht zu verstehen ist. Die Rechtsprechung der Gerichte der Bundesrepublik zeigt leider allzu oft, daß nur wenige Juristen damit vertraut sind. Rechtsphilosophie und Rechtssoziologie sind unseren Universitäten nämlich fast abhandengekommen. In der Allgemeinen Staatslehre gelangt man vielleicht ein Stück über *Jellinek* hinaus; aber *Lenin*, der von Haus aus ebenfalls Jurist war, ist unbekannt. Die harmlosen Geister merken gar nicht, wie sie Rechtsbegriffe, vor allem auf den Gebieten des Staatsrechtes und des Familienrechtes, katholisch und liberalistisch im Sinne des Thomismus und des militaristischen Liberalismus ausfüllen, wenn sie die leninistische Gesellschaftslehre des dialektischen und historischen Materialismus, der die Universitäten und Hochschulen der Sowjetzone beherrscht, in Grund und Boden rezensieren. Sie verneinen, um zu restaurieren, nicht, um zu überwinden und fortzuschreiten.

Schließlich hat sich in der DDR neben der Bolschewisierung des Geistes und der Sowjetisierung des Staatslebens eine weitgehende *Russifizierung der Verwaltung* durchgesetzt. Die Beseitigung des Selbstverwaltungsbegriffes aus der Verwaltung, die Einführung des einheitlichen Staatshaushaltplanes, die Loslösung der Betriebe der Kommunalwirtschafts-Unternehmen (KWU-Betriebe) aus den Kommunalverbänden, die Einführung der Aspirantur und der Dozentur in das akademische Leben, die sich daraus ergebende Neubestimmung des Doktorgrades und vieles andere mehr sind Formen einer Russifizierung, der gegenüber alle Amerikanisierungsversuche in der Bundesrepublik wie Schemen verblasen.

Auch wenn die Vorbedingungen der Politik für die Lösung der Rechtsfragen nicht ausschließlich von deutscher Willensmacht abhängen und große Schwierigkeiten im Verständnis zu überwinden sind, sollten doch bei allen unseren Überlegungen nur die Interessen und Ideen des deutschen Volkes in der Sowjetzone maßgebend sein. Nach dem 17. Juni 1953 lassen sie sich in den wenigen Worten zusammenfassen:

- Freiheit statt Unterdrückung;
- Volksherrschaft statt Minderheitschiktatur;
- Rechtsordnung statt Willkür.

Zentrales Thema ist also, diese Ideen juristisch zu formulieren und ihre Verwirklichung zu garantieren.

Friede durch Recht

Vor allem anderen ist die Wiederherstellung eines der obersten Zwecke jeder Rechtsordnung, des gesellschaftlichen Friedens, notwendig. Dazu ist eine große *Befriedungsaktion* durch die Verkündung einer umfassenden Amnestie sowohl in der Bundesrepublik wie in der DDR unerlässlich. Es ist schwierig, den Umfang dieser Amnestie einigermaßen zu bezeichnen. In Deutschland gab es 1920 — zur Befriedung der Verhältnisse nach dem Kapp-Putsch —, 1928, 1932 — zur Befriedung der damaligen bürgerkriegsähnlichen Zustände — und 1954 Amnestien von einer Reichweite, die sich vor 1918 gewiß kein Jurist hätte vorstellen können. Die in der DDR erlassenen Amnestien verdienen dagegen diesen Namen in keiner Weise. Trotzdem wird man sich eingestehen müssen, daß weder die Amnestien des früheren Deutschen Reiches und der Bundesrepublik noch gar die Maßnahmen der DDR ausreichen, um den gesellschaftlichen Frieden wiederherzustellen. Die Urteile des Obersten Gerichtes der DDR sind politische Justiz, Parteijustiz, wie aus den Begründungen dieser Urteile und den theoretischen Ausführungen der einzigen rechtswissenschaftlichen Zeitschrift der DDR, der „Neuen Justiz“, klar hervorgeht. Deshalb ist es logisch, daß die DDR für diese Justiz die Todesstrafe kennt. Noch barbarischer sind die langfristigen Freiheitsstrafen gegen Jugendliche, die nur aus der veralteten Abschreckungstheorie, einem echten Geisteskind der Lehre von der gegen das Volk gerichteten Staatssouveränität, zu verstehen sind. — Aber auch die Rechtsprechung des Karlsruher

RECHTSFRAGEN DER WIEDERVEREINIGUNG

Bundesgerichtshofes zeigt eine Gesinnung mit bürgerkriegsähnlichen Tendenzen. Seine Urteile in Hochverratsachen sind eine Verhöhnung der liberalen und humanistischen Vergangenheit der deutschen Rechtspflege, die in diesen Fällen nur die custodia honesta anwandte. Es ist hohe Zeit, daß man auf beiden Seiten mit einer Rechtsprechung, die mehr nach dem Satze: *Haust du meinen Juden — hau ich deinen Juden*, als nach Vernunftgründen gehandhabt wird, Schluß macht. Die 1924 nach dem Londoner Abkommen zur Liquidierung der Verurteilungen, die anlässlich des Ruhrkampfes ausgesprochen worden sind, erlassene Amnestie sowie die von der Bundesregierung im Pariser Vertragswerk eingegangenen Amnestieverpflichtungen dürften geeignete Modelle für ein solches juristisches Instrument sein, das wahrscheinlich auch nur auf diplomatischem Wege zu erreichen ist. Dabei ist zu prüfen, ob das bei Amnestien bisher übliche Beschluß- und Beschwerdeverfahren ausreicht. Man kann das verneinen. Deshalb ist vorzuschlagen, daß jeder, der sich von der Amnestie ausgeschlossen glaubt, das Recht erhält, gegen den betreffenden Beschluß der nach deutschem Amnestierecht zuständigen gerichtlichen Instanz sofort die Beschwerde bei einer ad hoc Gerichtsbehörde einzureichen. Diese Behörde sollte paritätisch aus Mitgliedern des Bundesgerichtshofes und des Obersten Gerichtes der DDR zusammengesetzt sein und unter einem unparteiischen Vorsitzenden arbeiten, der auf Ersuchen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen vom Internationalen Gerichtshof in Den Haag zu bestellen wäre. Nur wenn man sich von der Herrschaft der eingelaufenen Justizmaschinen befreit, kann wieder ein echtes Rechtsgefühl erzeugt und belebt und der gesellschaftliche Friede wiederhergestellt werden.

Leben im Recht

Die zweite Rechtsmaßnahme zur Wiedervereinigung ist die *Garantie und die Verwirklichung der Menschenrechte*. Sie sind die größte Sehnsucht der Deutschen in der sowjetischen Besatzungszone, aber auch in der Bundesrepublik. Es genügt nicht, die Kriegsgefangenen des kalten Krieges freizulassen; es müssen auch Sicherungen dagegen geschaffen werden, daß die Justizmaschine erneut mit den Mitteln der politischen Justiz Gefangene macht.

Man kann im Zweifel darüber sein, welches Gesetz künftig als Basis der Menschenrechte angewendet werden soll. Bekanntlich enthalten beide Verfassungen, das Grundgesetz der Bundesrepublik und die Verfassung der DDR, individuelle Bürgerrechte. Menschenrechte aber kennt nur das Grundgesetz. Die Verfassung der DDR hingegen kennt in breit auswalzender Weise noch Grundrechte der Wirtschaftsordnung, der Familie und Mutterschaft, der Erziehung und Bildung, der Religion und der Religionsgemeinschaften. Die Jurisprudenz ist sich heute über die Rechtsnatur dieser Ordnungen klargeworden. Alle diese kollektiven Rechte sind nur Gesetzgebungsprogramme, die sämtlich auf den Freiheits- und den Gleichheitssatz zurückzuführen sind, nicht aber Menschen- und Bürgerrechte im Sinne von Rechtsnormen (zu deren Auslegung sie allerdings als Rechtsgrundsätze verwendet werden können). Sie sind demgemäß in keiner Verfassung der Welt justiziabel. Noch nicht einmal den individuellen Rechten der Verfassung der DDR kommt eine Justiziabilität zu; sie sind durch Art. 49 nur relativ gegenüber dem Gesetzgeber geschützt. Andererseits haben gewisse individuelle Rechte des Bonner Grundgesetzes soziale Wirkungen. So enthalten die Artikel 9, 11 und 12 die Grundlagen einer Arbeitsordnung, die Artikel 14 und 15 die Grundzüge einer Eigentums- und Wirtschaftsordnung.

Entscheidender als diese formaljuristische Betrachtung ist die Funktion der Grundrechte in den beiden Staatssystemen. Es hieße Eulen nach Athen tragen, wollte man beweisen, daß es in der DDR weder einen Status negativus, d. h. Freiheitsrechte gegenüber dem Staat, noch einen echten Status positivus, d. h. Ansprüche auf staatliche Leistungen gibt. Sehr richtig haben deshalb die Demonstranten des 17. Juni die Verwirklichung der Verfassung der DDR gefordert. — Aber auch in der Bundesrepublik stehen die Men-

schen- und Bürgerrechte noch auf schwachen Füßen. Einzelne wichtige Gesetze, z. B. die Strafprozeßordnung, sind ihnen nicht angepaßt, das Familienrecht des BGB ist nicht den Grundrechten entsprechend geändert, die Eigentums- und Wirtschaftsordnung steht in krassem Widerspruch zu den Grundrechten. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und der Verwaltungsgerichte zu den Grundrechten, beispielsweise zum Gleichheitssatz, ist gedankenarm, nicht konstruktiv; sie geht kaum über die Kontrolle der Ermessensfehler durch die Verwaltungsrechtsprechung hinaus, wie wir sie seit mehr als 40 Jahren in Literatur und Judikatur kennen. Eine effektive Kontrolle der Ausführung der Grundrechte in den beiden deutschen Staatsfragmenten zu erreichen, erscheint sehr schwierig, ja beinahe unmöglich.

Wir befinden uns jedoch in der glücklichen Lage, nach einer besonderen Lösung für diese Rechtsfrage nicht mehr suchen zu müssen. Denn wir besitzen die *Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, die am 7. August 1952 vom Bundespräsidenten und vom Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland bestätigt worden ist, nachdem sie der Bundestag durch Gesetz gebilligt hatte. Diese Konvention geht auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen zurück, der die Sowjetunion zugestimmt hat. Durch die Tatsache dieser Zustimmung dürften mögliche Bedenken gegen eine Ausdehnung des materiellen Rechtes dieser Konvention auf ganz Deutschland ausgeräumt sein.

Dieses materielle Recht deckt sich zum größten Teil mit den Grundrechten; über die Bürgerrechte der Verfassung der DDR, die ja im wesentlichen der Weimarer Verfassung nachgebildet worden sind, geht es in bedeutenden Punkten hinaus. Wenn in Art. 2 das Recht auf das Leben gesetzlich geschützt wird, in Art. 3 Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung verboten werden, in Art. 4 die Zwangsarbeit, dann ist das für die Deutschen in der Sowjetzone ebenso sehr zu begrüßen wie die Artikel 5 und 6 für die Bundesrepublik, weil sie eine über das positive Strafprozeßrecht der Bundesrepublik hinausgehende Rechtssicherheit im Sinne einer umfassenden habeas-corpus-Akte bringen.

Die Europäische Konvention der Menschenrechte enthebt zugleich der Suche nach Institutionen, die diese garantieren könnten. Denn die Konvention sieht eine Beschwerdekommision vor, die bereits tätig ist, und einen Gerichtshof, dessen Arbeitsaufnahme für die nächste Zeit erwartet werden darf. Vor beiden Institutionen können auch individuelle Beschwerden behandelt werden. Sie sind absolut neutrale Organe und garantieren nach allen Seiten hin völlige Unparteilichkeit.

Man braucht sich also nur auf die Anwendung der Europäischen Konvention zu verständigen, um alle Rechtsfragen, die mit der Garantie der Menschenrechte für Gesamtdeutschland zusammenhängen, aus der Welt zu schaffen. Der Deutlichkeit halber sei ausdrücklich noch darauf hingewiesen, daß Art. 3 des Zusatzprotokolls vom 20. März 1952 die Garantie der Menschenrechte durch die Verpflichtung zu freien Wahlen mit geheimer Abstimmung unter Bedingungen, die den freien Ausdruck der Meinung des Volkes sichern, krönt.

Deutsche Verwaltung der neutralen Zone

In engem Zusammenhang mit diesen Gedankengängen würde die *Schaffung einer neutralen Zone* stehen. Dieser Gedanke ist in Genf vom englischen Ministerpräsidenten Eden vorgetragen worden, ohne daß ihm von irgendeiner Seite widersprochen worden wäre; neuerdings hat er sogar amerikanische Unterstützung gefunden. Abgesehen von den dadurch aufgeworfenen politischen und militärischen Fragen der Alliierten, stecken in dieser Idee eine Menge von Rechtsfragen, die uns Deutsche interessieren.

Der Status von neutralen Zonen ist sehr unterschiedlich. Wer den Katalog der Neutralisierungen, wie ihn ältere und neuere Lehrbücher des Völkerrechtes enthalten, prüft, kommt zu dem Ergebnis, daß dieser Status in fast allen derartigen Zonen das Produkt jener menschlichen Unzulänglichkeiten war oder ist, unter denen das neutralisierte Gebiet entstand. Das ist jedoch eine Frage, die die vier Besatzungsmächte angeht, da sie für sich das Recht in Anspruch nehmen, die Wiedervereinigung Deutschlands und die Sicherheit Europas auch unter Benutzung dieses völkerrechtlichen Instruments zu betreiben.

Viele Deutsche hätten wohl nichts dagegen einzuwenden, wenn von der Oder bis zum Rhein eine neutrale Zone geschaffen würde, in der es keine fremden Truppen und keine Behörden einer Besatzungsmacht mehr gäbe. Sie wären auch schon zufrieden, wenn diese Zone nur zwischen Saale und Elbe im Osten und Fulda und Weser im Westen existierte. Für die Entwicklung eines neuen Lebens in Freiheit wäre aber die Zurückziehung der Besatzungstruppen und ihrer Stäbe nicht ausreichend. Weiter müßten vielmehr verlangt werden: die Zurückziehung aller Nachrichtendienste, die Unzuständigkeit des Staatssicherheitsdienstes und des Verfassungsschutzes, die Auflösung der kasernierten Volkspolizei und des Bundesgrenzschutzes, die Organisation einer rein örtlichen Polizei, das Verschwinden der jetzigen Zonengrenze in der neutralen Zone, der freie Verkehr für Personen und Sachen jeder Art von jedem der beiden Staatsfragmente in die Zone hinein, innerhalb der Zone und aus der Zone heraus, die Gleichstellung der Währungen in der neutralen Zone und vieles andere mehr. Mit einem Wort: Die neutrale Zone, die die Besatzungsmächte nach militärischen Gesichtspunkten unter sich vereinbaren, müßte für die Deutschen, die in ihr leben, ein Raum der Freiheit und des Wohlstandes werden, von dem aus ein in Freiheit vereinigt Deutschland organisiert werden könnte. Es ist logisch, daß — gleichgültig, wie diese neutrale Zone verläuft — Berlin von vornherein in die Neutralität eingeschlossen werden müßte.

Die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Justizfragen, die sich für eine deutsche Verwaltung in der neutralen Zone ergeben, sind sicher nicht leicht zu lösen. Das Gesetzesrecht könnte, solange nicht eine einheitliche Gesetzgebung für beide Staatsfragmente in Gang gesetzt wird, nur partikular sein. Die Verwaltung der Zone sollte, um das Provisorische des ganzen Zustandes zu betonen, von einem Gouverneur mit einem Beirat wahrgenommen werden. Für die Rechtsprechung aber wäre sofort ein oberster Gerichtshof zu schaffen, etwa so, wie der Gerichtshof der britischen Besatzungszone und der des Vereinigten Wirtschaftsgebietes organisiert waren.

Probleme des materiellen Rechtes

Es gibt unter den westdeutschen Juristen Machtpolitiker, die der Meinung sind, daß die Bundesrepublik der Rechtsstaat par excellence und die DDR schlechthin der Unrechtsstaat sei. Teilt man diese Auffassung nicht, so muß man an die Kernprobleme des Bürgerlichen und des Wirtschaftsrechtes herangehen. Sie heißen in erster Linie: Bodenreform und Verstaatlichung der Industrie.

Auch wenn das Potsdamer Abkommen nur jene drei Großmächte, die es geschlossen haben, rechtlich bindet und deshalb kein Deutschland verpflichtendes Recht geschaffen hat, ist nicht zu übersehen, daß es einige politische Grundsätze enthält, die in allen Besatzungszonen Deutschlands durchgeführt worden sind, allerdings je nach der Rechtsauffassung der einzelnen Besatzungsmacht anders. Dazu gehört die *Bodenreform*. Ihre Durchführung erfolgte in den drei westlichen Zonen durch die Landesgesetzgebung, wobei es sich in der amerikanischen Besatzungszone um ein sogenanntes Länderratsgesetz handelt. Gesetze dieser Art sind durch Art. 125 GG Bundesrecht geworden. In der sowjetischen Besatzungszone wurden die Bodenreformgesetze ebenfalls von den Präsidenten der

Länder erlassen; nach Art. 24 in Verbindung mit Art. 144 Abs. 1 der Verfassung der DDR scheint es, daß diese Gesetze jetzt als Recht des Einheitsstaates aufzufassen sind. So hat mit der Bodenreform juristisch nicht nur eine interessante Transformation eines politischen Grundsatzes aus einem internationalen Abkommen, das ohne Deutschlands Mitwirkung und ohne Deutschland zu verpflichten geschlossen worden ist, stattgefunden, sondern ist im Prinzip allgemeines deutsches Recht entstanden. Das macht eine Untersuchung, ob das Recht der Bodenreform in der DDR einen legitimen Anspruch auf Fortbestand hat, überflüssig. Dieses Legitimitätsprinzip kann sehr wohl vertreten werden. Denn ebenso, wie Preußen bei der Annexion der Rheinlande und Bayern bei der Annexion der Pfalz 1815 die Gesetzgebung der französischen Revolutionszeit, insbesondere die Judenbefreiung, die Befreiung von grundherrlichen Lasten, die Handelskammern und die Gewerbe- und Kaufmannsgerichte, fortbestehen ließen, weil sie die Überwindung der feudalen und ständischen Gesellschaft durch den bürgerlichen Rechtsstaat in diesen Teilen anerkannten; wie Preußen 1866 bei der Annexion von Schleswig-Holstein, Hannover, Kurhessen und Nassau sich aus Legitimitätsgründen dazu verpflichtete, die Gemeinde-, Schul-, Kirchen- und Armengesetzgebung dieser Staaten nicht zu ändern, hat das Volk in der DDR einen legitimen Anspruch darauf, daß die Grundsätze einer bestimmten, die Gesellschaftsstruktur wandelnden Gesetzgebung unangetastet bleiben. Hat sich doch die Bundesrepublik sogar völkerrechtlich dazu verpflichtet, die durch die Alliierten geschaffenen Ordnungen in der deutschen Eisen- und Stahlindustrie, in der chemischen Industrie und in der Filmwirtschaft nicht anzutasten! Rechtlich kann also über die Verpflichtung beider Staatsfragmente und über eine gesamtdeutsche Verpflichtung zur Durchführung der Bodenreform gar nicht debattiert werden; die Diskussion kann sich nur noch auf den Umfang, die Art und die Methode der Durchführung der Bodenreform erstrecken. Das ist jedoch eine politische und gesellschaftliche Frage, keine juristische.

Ähnlich scheint es mit der teilweisen *Verstaatlichung der Industrie in der DDR* und der staatsrechtlichen Verpflichtung zur Sozialisierung nach Art. 15 BGG zu liegen. Es muß im allgemeinen davor gewarnt werden, daß Juristen ihre Hand dazu bieten, aus metajuristischen Gründen, die sich aus Ressentiments, Wut- und Rachebedürfnissen und anderen dunklen Trieben zusammensetzen, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Im Prozeß der Wiedervereinigung ist die von der Bundesrepublik vernachlässigte Aufgabe zu lösen, eine Synthese von individueller Freiheit und einer Wirtschafts- und Arbeitsordnung zu finden, die der Wohlfahrt des Volkes dient.

So gut auch die Gesetzgebung in einem wiedervereinigten Deutschland sein mag — sie wird kaum weniger mangelhaft sein als erwiesenermaßen die bisherige Gesetzgebung in den beiden deutschen Staatsfragmenten —, alle Fragen wird sie nicht lösen können. Jedem einsichtigen Sachkenner wird einleuchten, daß auf den Gebieten des Schuldrechtes, des Familienrechtes, des Erbrechtes, des Handelsrechtes (um bloß die wichtigsten zu nennen) viele Rechtsfragen durch die Rechtsprechung gelöst werden müssen.

Vorrang des Verwaltungsrechtes vor dem Staatsrecht

Es läge nahe, nun mit der Behandlung der staatsrechtlichen Fragen eines neuen Verfassungsrechtes fortzufahren. Aber abgesehen davon, daß Staatsrecht und Politik immer eng zusammengehören, wird die Politik in diesem Falle wahrscheinlich von den Großmächten gemacht werden. Es ist z. B. beinahe sicher, daß der Friedensvertrag Deutschland die Grundlinien seiner Verfassung vorschreiben wird. Außerdem steht der Verfassungsakt am Ende des Wiedervereinigungsprozesses. Deshalb seien hier einige Fragen des Verwaltungsrechtes besprochen. Denn ohne *Vereinheitlichung der Verwaltung* ist ein Zusammenwachsen nicht möglich.

Kommunale Selbstverwaltung, autonome Länderregierungen

Der große Verwaltungsjurist *Otto Mayer* hat den Satz ausgesprochen, daß die Freiheit eines Volkes nicht so sehr in seiner Verfassung wie in der Praxis seiner täglichen Verwaltung begründet ist. Deshalb dürften diejenigen, die sich zwar von der Illusion befreit haben, man könne einfach das Grundgesetz der Bundesrepublik auf ganz Deutschland ausdehnen, aber immer noch die Meinung vertreten, das Wichtigste sei die Wahl einer Nationalversammlung, die dann nur eine Verfassung zu schaffen habe, den Ernst der Lage in katastrophaler Weise unterschätzen. Die wichtigste Aufgabe ist die Schaffung einer demokratischen Verwaltung. Es ist der Überlegung wert, ob die freien Wahlen nicht mit *Gemeindewahlen* beginnen sollten. Würden in ganz Deutschland an einem Tage die Gemeindevertretungen aller Großstädte über 100 000 Einwohner, vier Wochen später die der Mittelstädte zwischen 20 000 und 100 000 Einwohnern, abermals vier Wochen danach die der Kleinstädte und Landgemeinden und schließlich noch die Kreistage der Landkreise neu gewählt werden, dann hätte der werdende Gesamtstaat eine Rechtsgrundlage der Selbstverwaltung, wie sie in Deutschland noch nie vorhanden war. Nach der Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung ist die *Autonomie der Länder neu zu begründen*. Die im Juli 1952 geschaffene Bezirkseinteilung in der DDR steht dem rechtlich nicht entgegen. Nach Art. 110 Abs. 1 der Verfassung hätte es zur Änderung des Gebietes der Länder eines verfassungsändernden Gesetzes der DDR bedurft. Ein solches Gesetz ist nicht ergangen. Im Gegenteil: Das Gesetz über die Bildung der Bezirke vom 23. Juli 1952 weist die Länder an, ihrerseits eine Neugliederung ihres Gebietes in Kreise vorzunehmen und dann jeweils mehrere Kreise zu einem Bezirk zusammenzufassen (§§ 1 und 2). Daraus, wie übrigens bereits aus dem Namen des Gesetzes, ergibt sich, daß die Länder de jure fortbestehen, möglicherweise sogar, um den „Kampf um die Einheit Deutschlands“ nach sowjetischer Auffassung zu erleichtern. Da die Länder rechtlich noch existieren, handelt es sich nur darum, sie neu zu organisieren. Neuer Vorschriften dafür bedarf es nicht; Art. 109 der Verfassung der DDR bestimmt, daß die Landtage der Länder aus allgemeinen Wahlen hervorgehen müssen. Die Länderverfassungen, die die näheren Ausführungen dazu enthalten, sind gleichfalls nicht aufgehoben worden. Schließlich besteht auch die Länderkammer, die nach Art. 71 der Verfassung der DDR „zur Vertretung der deutschen Länder“ gebildet wurde, weiter.

Überleitung der Verwaltung

Wenn dieser Neukonstituierung der Verwaltung auf demokratischer Grundlage eine wirklich rechtsschöpferische Bedeutung zukommen soll, ist es notwendig, die Überleitung der Verwaltung im ganzen als Ordnungsaufgabe ins Auge zu fassen. Wir brauchen also ein *Übergangsgesetz*, das sowohl staatsrechtliche wie verwaltungsrechtliche Fragen regelt. Auf *staatsrechtlichem Gebiete* wären die Regierungen in Bonn und Pankow der Weisungsbefugnis der vorläufigen Reichsregierung zu unterstellen. Sie würden beide nur noch den Charakter von Gebietsregierungen, nicht mehr von Staatsregierungen haben, wären jedoch verpflichtet, die Verwaltung nach den Gesetzen und den Weisungen der vorläufigen Reichsregierung so lange fortzuführen, bis die einzelnen Verwaltungsaufgaben auf andere Behörden übergegangen sind. Gesetzgebungsrechte könnten sie dagegen nur noch insoweit ausüben, als sie durch Reichsgesetz ausdrücklich dazu ermächtigt wären. Das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt hätte die Liste dieser Gesetzgebungsbefugnisse zu enthalten, die nur auf dem Gebiete der konkurrierenden, niemals aber auf dem der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Reiches liegen könnten.

Schwieriger sind die Fragen auf *verwaltungsrechtlichem Gebiete*. Viel hängt davon ab, wie schnell die kommunale Selbstverwaltung und die autonome Landesverwaltung eingerichtet werden können, und ob und inwieweit Verwaltungsbefugnisse der jetzigen Behörden auf neue übertragen werden. Diese Übernahme der Verwaltung könnte

theoretisch von der gesamten Reichsregierung wie von den zuständigen einzelnen Ministern angeordnet werden. Bei der Entscheidung dieser Frage wird man sich nach der sachlichen Bedeutung des Objektes der Verwaltung richten müssen. Gegenstände, die nach dem BGG und nach der Verfassung der DDR zur ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit gehören, sollten nur auf Beschluß des Reichskabinetts übernommen werden können, die anderen Gegenstände könnten auf Grund von Anordnungen der Fachminister übergeleitet werden. Für beide Möglichkeiten sollte dem Minister des Innern ein besonderes Regelungsrecht eingeräumt werden, um die Einheitlichkeit des gesamten — in der Praxis sicher sehr komplizierten — Vorganges zu gewährleisten.

Das wichtigste Mittel für die Schaffung einheitlichen Verwaltungsrechtes ist die Ausdehnung gewisser Teile der Bundesgesetzgebung auf das gesamte Reichsgebiet. Als erste Gesetze kommen in Frage: Die Bundesgesetze über den Wohnungsbau, das Gesetz über den Lastenausgleich, das Bundesversorgungsgesetz, das Bundesentschädigungsgesetz, das Gesetz über die Wiederherstellung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung und das Rentenergänzungsgesetz, die gesamte Gesetzgebung über die landwirtschaftliche Marktordnung, das Jugendwohlfahrts- und das Jugendgerichtsgesetz. Diese Aufzählung ist zweifellos unvollständig. Sie soll nur dartun, wie die schlimmsten sozialen Notstände in der sowjetischen Besatzungszone zu beseitigen sind.

Wo aber sind die Menschen, die diese Rechtsfragen der deutschen Wiedervereinigung bewältigen können, wo die Verwaltungsbeamten, Lehrer, Richter, Professoren usw.? Damit ist die Aufgabe des Aufbaues eines neuen *öffentlichen Dienstes* gestellt. Es ist klar, daß dafür weder fanatische Bolschewisten noch aktive Nazis brauchbar sind. Der Westen muß eine große Personalreserve sammeln, die aus demokratisch absolut zuverlässigen und fachlich hochbefähigten Menschen besteht. Festigkeit und Menschlichkeit braucht der neue Staat zuerst. — Aber auch die Frage nach der Institution des öffentlichen Dienstes ist gestellt. Mit anderen Worten: Es muß zwischen dem traditionellen Berufsbeamtentum und dem Zivilstaatsdienst entschieden werden.

Leider ist bisher viel zuviel *über* die Wiedervereinigung und viel zuwenig von ihr gesprochen worden. Es ist hohe Zeit, mit dem feierlichen Gerede aufzuhören. Ebenso ist es Zeit, überall zu erkennen, daß die Wiedervereinigung nur mit der Zustimmung der Russen, nicht gegen sie möglich ist. Die vier Hauptmächte haben auf der Genfer Konferenz erneut das Recht in Anspruch genommen, die „deutsche Frage“ zu lösen; die vier Außenminister sind verpflichtet worden, Vorschläge auszuarbeiten. Aus dem international anerkannten Recht der nationalen Selbstbestimmung folgt aber, daß das deutsche Volk auch ein Recht auf Wiedervereinigung hat. Sollte die Außenministerkonferenz zu keinem Ergebnis führen, wären die Deutschen deshalb berechtigt, selbst zu handeln.

Das juristische Instrument, das die deutsche Rechtsgeschichte dafür anbietet, ist ein zwischen den beiden Staatsfragmenten der Bundesrepublik und der DDR abzuschließender *Staatsvertrag über die Wiedervereinigung*. Er ist zwischen den Regierungen auszuhandeln und von Bundestag und Bundesrat bzw. Volkskammer und Länderkammer zu ratifizieren. Um jeden Zweifel an seiner Rechtsgültigkeit unmöglich zu machen, sollte die Ratifikation mit verfassungsändernden Mehrheiten erfolgen. Als Vertragszweck ist die Neuerrichtung des Deutschen Reiches im Rahmen eines unverzüglich herbeizuführenden Friedensvertrages zu erklären, der von allen Staaten zu unterschreiben ist, die mit ihren Streitkräften am Kriege gegen den Hitlerstaat teilgenommen haben. Die einzelnen Artikel des Wiedervereinigungsvertrages sollten genau die Maßnahmen bezeichnen, die zur Herbeiführung der politischen Einheit des deutschen Volkes zu ergreifen sind, und die Fristen bestimmen, innerhalb derer sie durchzuführen sind. Doch darüber im einzelnen zu schreiben, dürfte verfrüht sein, obgleich es objektiv dringlich erscheint.