

KÖLNER UNIVERSITÄTSREDEN

45

Der Rechtsstaat

Von

Professor Dr. Klaus Stern

– Rektoratsrede –

Ansprache
des scheidenden Rektors Professor Dr. Peter Mittelstaedt
anlässlich der Rektoratsübergabe am 15. Oktober 1971

SCHERPE VERLAG · KREFELD 1971

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

»Jeder Versuch, die Geltung von Verfassung und Gesetz zu einer Machtfrage zu relativieren und damit die Achtung des geltenden Rechts in das Ermessen des einzelnen Bürgers oder einzelner Organisationen zu stellen, müßte zu einer Auflösung unserer rechtsstaatlichen Ordnung führen.« Dieses Zitat aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage vom Sommer dieses Jahres¹⁾*) zeigt, daß das Prinzip Rechtsstaatlichkeit offenbar nicht mehr zu den unzweifelhaften verfassungswirklichen Selbstverständlichkeiten gehört. 150 Jahre nach der Entstehung des Begriffs erscheint eine Wiederbesinnung über Wert und Wesen des Rechtsstaats sowie seiner Verwirklichung in der Gegenwart angebracht. Nicht zuletzt paßt das gewählte Thema zur universitären ambiance, in der Gesetz und Recht mancherorts und mancherseits wenn nicht für absterbende, so doch jedenfalls für lästige Kategorien gehalten werden. Bewährter Universitätstradition entsprechend, kann der neugewählte Rektor dieser alma mater über ein Thema seines Fachgebiets sprechen, das sich nicht in realitätsferne Abstraktionen verliert, sondern Positionen und Begriffe des Verfassungsrechts auf ihre Bedeutung für die aktuelle Wirklichkeit abtastet.

*) Anmerkungen auf S. 44

Der Begriff Rechtsstaat ist eine deutsche Wortprägung, die keine Entsprechung in der Sprache anderer Nationen besitzt. Bereits diese terminologische Singularität verrät eine Besonderheit, die dem Bild des deutschen Rechtsstaats ein Kolorit aus Philosophie des Idealismus und demokratischem Liberalismus, vor allem südwestdeutscher Herkunft, verleiht. Ohne daß die erste Verwendung des Begriffs – die Idee ist selbstverständlich älter²⁾ – exakt festgestellt werden könnte, dürfen als seine Ahnherren Männer jener Zeit um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert genannt werden: Kant, Fichte, W. von Humboldt, aber auch der Romantiker Adam Müller und aus dem lokalen Bereich Joseph von Görres; sie alle haben jedoch – modern gesprochen – nur Grundlagenforschung getrieben für die juristische Ausformung und politische Verbreitung des Gedankens, die neben Carl Th. Welcker und Joh. Christoph von Aretin besonders dem Staatsrechtslehrer und Abgeordneten des württembergischen Landtags und der Paulskirchenversammlung Robert von Mohl³⁾ vorbehalten blieb. Zeitliche und persönliche Zuordnung gibt zugleich Kunde vom geistigen Standort: Jene freisinnige Gedankenwelt, die den fürstlichen Absolutismus zu überwinden suchte und dem Staat weniger eine neue Form als einen neuen Geist zu geben suchte, den des Verfassungsstaats mit Grundrechten, Gewaltenteilung, Parlamentsgesetz und justiziellen Sicherungen.

Nur ein knappes halbes Jahrhundert später schuf alsdann der sozialreformerische Verwaltungswissenschaftler L. v. Stein die Dimension des sozialen Staates⁴⁾, der im Grundgesetz von 1949 die enge Verbindung mit dem Rechtsstaat einging und zur Staatszielbestimmung des sozialen Rechtsstaats verknüpft wurde.

Mit dem Bekenntnis zum sozialen Rechtsstaat hat sich die Verfassung also keineswegs einem restaurativen, sondern eher

einem aktiven Staatsprogramm verschrieben. Rechtsstaatlichkeit verstand sich in ihren Ursprüngen als politischer Kampfbegriff, deren Postulate gegen den Polizeistaat durchgesetzt werden mußten, während es heute darum geht, sie zu verteidigen gegen Kräfte, die alle Wohltaten des Rechtsstaates in Anspruch nehmen, sich aber selbst nicht seiner Mittel, der ausschließlich geistigen Auseinandersetzung im Rahmen der geltenden Rechtsordnung bedienen. Wer aus übertriebener Toleranz, wohlwollender Gleichgültigkeit, Taktik oder gar politischem Sympathisantentum nicht bereit ist, den Extremismus in legale Bahnen zu zwingen, leistet weder dem Staat noch der viel zitierten Gesellschaft einen Dienst, sondern untergräbt beide, wie ein Blick auf das Ende der Weimarer Republik lehrt. Doch aus den Fehlern der Geschichte zu lernen ist nicht des Deutschen hervorstechende Eigenschaft. Nur ein unzweideutiger Konsens über die Prinzipien rechtsstaatlicher Ordnung vermag zu verhindern, daß politische Konflikte, mögen sie noch so polare Gegensätze enthüllen, in offene Gewalttätigkeit ausarten.

Rechtsstaatlichkeit zeigt sich in acht Hauptprinzipien:

Erstens: Staat und Staatsgewalt sind auf eine Verfassung gegründet, die als rechtliche Grundordnung und höchste Rechtsnorm gilt.

Zweitens: Das Verhältnis zwischen Bürger und Staat ist durch Grundrechte, Menschen- und Bürgerrechte, geregelt, die vor allem bestimmte persönliche Freiheiten gewährleisten.

Drittens: Die staatliche Macht ist nicht bei einem Organ zusammengefaßt, sondern aufgeteilt nach mehreren Funktionen,

und zwar herkömmlicherweise, wenn auch nicht ohne Überschneidung, in Legislative, Exekutive und Justiz.

Viertens: Grundlage und Schranke allen staatlichen Handelns sind das Recht, das Verfassungsrecht für die Gesetzgebung, Gesetz und Verordnung für Verwaltung und Justiz.

Fünftens: Vor dem Gesetz ist jedermann gleich. Rechtsgleichheit erweist Rechtsstaatlichkeit mithin in engstem Konnex mit dem demokratischen Prinzip.

Sechstens: Gewähr umfassenden Rechtsschutzes durch unabhängige Gerichte in einem gesetzlich geordneten Verfahren auch gegen Maßnahmen der Staatsgewalt einschließlich der Gesetzgebung!

Siebtens: Ein System der Verantwortlichkeit staatlicher Organe und – im Falle eines Fehlverhaltens – ihrer Haftung sowie der Entschädigung des Bürgers für Schadenszufügung oder Rechtsbeeinträchtigung!

Achtens: In jüngster Zeit hat vor allem das Bundesverfassungsgericht aus dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit eine Reihe von Grundsätzen abgeleitet, die Richtmaße für staatliche Tätigkeiten abgeben: Verhältnismäßigkeit, Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit staatlicher Eingriffsakte.

Die Idee des Rechtsstaats blickt auf eine 150jährige Tradition zurück. In ihrer Entwicklungslinie ist jedoch mindestens ein deutlicher Bruch feststellbar. Im Widerspruch zu seiner politischen, staatsphilosophischen und vernunftrechtlichen Ausgangslage geriet der Rechtsstaat späterhin, namentlich unter

dem Einfluß des Rechtspositivismus, in Gefahr, zu einer bloß legalistischen Formalkategorie denaturiert zu werden, mittels der auch rechtswidrige oder der Gerechtigkeit zuwiderlaufende Handlungen verwirklicht werden konnten. Das Rechtsstaatsprinzip verlor seine Kraft als materiales Ordnungsprinzip und deformierte zu bloßer Technik.⁵⁾ Solche Reduktion ließ Hermann Heller 1930 mit Blick auf den faschistischen Staat Italien und die Entwicklung in Deutschland die Alternative »Rechtsstaat oder Diktatur« formulieren, wobei Diktatur für ihn nichts anderes als »die politische Erscheinungsform der gesellschaftlichen Anarchie«⁶⁾ war. Eine bloße Form konnte ja jedem Willen gefügig werden, mag er sich korporativ, berufsständisch, nationalsozialistisch oder anderswie ideologisch gebärden. Wo der Rechtsstaat nur als strenge Legalitätsordnung, als ein »System rechtstechnischer Kunstgriffe«⁷⁾ verstanden wird, ist der Schritt zu jener Staatsauffassung nicht mehr weit, die unter der Hülle formaler Gesetzmäßigkeit jedes Unrecht verkünden konnte, sprich: Ermächtigungsgesetz, Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums, Gesetz über die Geheime Staatspolizei, sog. Nürnberger Gesetze, Sonderstrafverordnungen bis zu den sog. Führerbefehlen usw.

Unrecht unter dem Deckmantel der Legalität ließ nach 1945 beim Wiederaufbau der staatlichen Ordnung eine klare Abwendung von der formalen Rechtsstaatlichkeit und eine Hinwendung zur materialen offenkundig werden. Landesverfassungen und Grundgesetz nahmen daher den Begriff Rechtsstaat zum ersten Male in den Verfassungstext auf, verbanden ihn aber eng mit anderen Strukturprinzipien wie Demokratie, Sozialstaatlichkeit, Bundesstaatlichkeit, und vor allem mit den Grundrechten. Die Staatsgewalt wird also von Verfassungswegen auf einen von höchsten Rechtsgrundsätzen und Werten

erfüllten rechtsstaatlichen Gehalt verpflichtet. Der Rechtsstaatsbegriff ist nicht mehr allein auf die bloße Form des staatlichen Handelns bezogen, vielmehr bedeutet er »ein Bekenntnis zu ganz bestimmten materialen Grundwerten der europäischen Rechtsentwicklung, die Identifizierung mit einem geschlossenen Bilde menschlich-politischer Existenz«.⁸⁾

Was sind nun die unabdingbaren Komponenten des Rechtsstaats? Zwei Kriterien scheinen mir unerläßlich:

Zum ersten: Gewähr und Schutz persönlicher und politischer Freiheit;

zum zweiten: Die nach Maßgabe der Verfassung gesetzten Rechtsnormen binden die staatliche Macht und ordnen das Leben innerhalb des Staates.

Auf einen Nenner gebracht: Freiheit und Recht sind die Grundpfeiler. Beide bedürfen der Erläuterung, beide müssen gegen Gegenkräfte geschützt werden, die heute aktiver sind, als es der Verfassungsgeber bei der Neukonstituierung des Rechtsstaates gedacht hatte.

Um einem Mißverständnis vorzubeugen: Es handelt sich bei beiden Prinzipien um die unverzichtbaren Inhaltselemente des Rechtsstaats. Daß dieser noch mehr bedeutet, habe ich dargelegt; auch daß das Grundgesetz nicht nur eine rechtsstaatliche Ordnung verfaßt, sondern in seine auch für den Verfassungsänderungsgesetzgeber beachtlichen Unantastbarkeiten (Art. 79 Abs. 3 GG) noch andere Wertentscheidungen einbezieht, deren Zusammenhang mit dem Rechtsstaatsgebot evident ist. Erst deren Zusammenschau prägt das Bild der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes, d. h. vorzüglich der

freiheitlich demokratischen Grundordnung, deren Integrität gegen Parteien, Vereinigungen und Einzelne zu verteidigen (Art. 21 Abs. 2, 9 Abs. 2, 18 Satz 1 GG) verfassungsrechtliche Pflicht ist – eine Pflicht freilich, deren Wahrnehmung offenbar zur drückenden Bürde werden kann. Für beide Leitprinzipien des Grundgesetzes ist das rechtsstaatliche Gedankengut prägend, wie das Bundesverfassungsgericht durch seine Interpretation der verfassungsmäßigen Ordnung kundgegeben hat. Verfassungsmäßige Ordnung »ist [danach] die im Grundgesetz verankerte freiheitlich demokratische Grundordnung, die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und Gleichheit darstellt.«⁹⁾ Die staatlichen und gesellschaftlichen Bausteine des Grundgesetzes sind mithin architektonisch trefflich gefügt. Ob sie fest verankert sind, wird die Zukunft lehren.

Lassen Sie mich zuerst zum Grundelement Recht sprechen. Der Rechtsstaat ist, wie bereits dargelegt, nicht identisch mit dem Gesetzesstaat. Gewiß werden positive Gesetze die Fülle rechtlicher Regelungen enthalten; aber im Rechtsstaat sind sie an bestimmte Inhalts- und Entstehungsvoraussetzungen gebunden. Gerechtigkeit, Menschenwürde, Rechtsgleichheit, kurz das Wertsystem der Grundrechte und die Sozialverpflichtetheit des Staates determinieren den Inhalt des Gesetzes. Verfahrensmäßig muß das rechtsstaatliche Gesetz von einer freigewählten Volksvertretung beschlossen sein. An dieser Stelle gehen Rechtsstaatlichkeit und demokratisches Prinzip ihre engste Verbindung ein. Beider Synthese, d. h. die rechtsstaatliche Demokratie oder der demokratische Rechtsstaat, ist unsere historische Aufgabe. Was heißt dies? Nicht jede Mehrheitsentscheidung, die sich irgendwie bildet oder irgend etwas

beschließt, ist schon Gesetz, sondern nur diejenige Entscheidung, die in einem rechtsstaatlich geordneten Verfahren zustande gekommen und inhaltlich an den höchsten Verfassungswerten orientiert ist. Im Idealfall ist also Demokratie eine Bedingung der Rechtsstaatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit eine Bedingung der Demokratie; beide Prinzipien durchdringen sich ebenso wie sie sich begrenzen, wollen sie nicht zu Diktatur oder »Volksdemokratie« entarten.

»Indem der Rechtsstaat der Wirksamkeit des Staates durch Verfassung und Gesetz Maß und Form gibt und alle staatlichen Gewalten an das Recht bindet, will er namentlich nicht nur funktionelle, sondern eine substantielle Rationalität. Dem staatlichen Leben sollen Verstehbarkeit, Geformtheit, Übersichtlichkeit, Klarheit eigen sein; es soll auf gedanklicher Bewältigung beruhen; es soll nicht vom Unterbewußten, Irrationalen, Ungeformten, von Wünschen, Trieben, Leidenschaften oder Gefühlen beherrscht sein, sondern von bewußten, geformten, durch die Vernunft erfaßbaren Regeln, Grundsätzen und Gedanken. Die Einsichtigkeit der staatlichen Zustände ist dabei nicht nur Selbstzweck, sondern zugleich Grundvoraussetzung einer bewußten, verantwortlichen, auf eigenem Urteil beruhenden Anteilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten und damit Grundbedingung des freien politischen Lebensprozesses der Demokratie.«¹⁰⁾

Erfüllt, so läßt sich fragen, das Gesetz heute noch seine ihm im demokratischen Rechtsstaat zukommende Ordnungs- und Gestaltungsaufgabe? Gewährleistet es noch jene Funktion der Sachlichkeit, Stetigkeit, Planhaftigkeit, Transparenz, Sicherheit¹¹⁾, ja besteht überhaupt noch sein Primat, oder stehen wir vor einer Gesetzesdämmerung, in der nicht nur die Achtung vor dem Gesetz über Bord geht, sondern der Staat als Regulator der gesellschaftlichen Zustände abdankt zu Gunsten

apokrypher pluralistischer Mächte? Diese Fragen lassen sich nicht damit beantworten, daß Bundes- und Landesparlamente von Jahr zu Jahr mehr Gesetze produzieren, also fleißiger und fruchtbarer denn je sind. Quantität verbürgt noch keine Qualität. Vielleicht liegt gerade in dieser Vielzahl der Grund zu kritischer Fragestellung. Schon seit längerem ist die Gesetzesflut und mit ihr die Hypertrophie und Überanstrengung des Rechts eine erkannte und beklagte Tatsache. Abhilfe läge in einer Beschränkung des Gesetzes auf das Grundlegende und in einem längeren Reifungs- und Abklärungsprozeß programmatischer Gesetzesentwürfe. Eine Reduktion der Gesetzesproduktion verhindert indessen ein schwer erklärbares Mißtrauen gegen die Exekutive und die Entwicklung zum Staat der Daseinsvorsorge und Daseinsstabilisierung, der wirtschaftlichen und sozialen Gestaltung, des Nehmens, Teilens und Verteilens, kurz: die Herausbildung des modernen Sozialstaates, der die gesellschaftlichen Verhältnisse nicht mehr als gegeben hinnimmt, sondern sie zu gestalten unternimmt. Das Gesetz verändert dadurch seine Funktion, Faktor dauerhafter und gerechter Ordnung, d. h. Norm zu sein; es wird vielmehr in der Hand der von den politischen Parteien besetzten Parlamente, die ihr Programm zu realisieren suchen, zum Lenkungs- und Planungsmittel des sozialen Ganzen und erhält damit Maßnahmecharakter. Es wird zur Antwort auf eine gegebene Lage, die es – meist kurzfristig und kurzatmig – bewältigen will. Offenkundig steigt seine Konjunktur dadurch rapide an. Mit der Dynamisierung wächst unweigerlich auch die Tendenz zu permanenter Novellierung. Seine wichtigste Voraussetzung aber, Element der Stabilisierung zu sein, geht verloren; statt dessen wird es kurzerhand und zum Teil sogar *expressis verbis* Experimentiermittel, das jederzeit mit einem anderen vertauscht werden kann. Auf diese Weise wird das Provisorische,

die *res publica semper reformanda*, signum unserer Zeit. Kann es dann noch verwundern, wenn in dieser ohnehin sich rasch wandelnden Welt jede Konstanz fehlt und dadurch »das grundlegende Verhältnis zwischen der Beständigkeit des Rechts und seiner Anpassung und Veränderung schwer gestört ist?«⁽¹²⁾

Zu jener Kurzatmigkeit des Gesetzgebers steht in merkwürdigem Kontrast seine nicht selten feststellbare Flucht aus der Verantwortung und Überbürdung der Entscheidung auf gesellschaftliche Kräfte mit allenfalls vorbehaltener Schiedsrichterrolle des Staates. Dieser Glaube an einen sog. »Selbstregelungsautomatismus«⁽¹³⁾ der Gesellschaft hat ehemals im Bereich etwa der Wirtschaft, der Tarifautonomie, der Wissenschaft beachtliche Entwicklungskräfte freigesetzt. Indessen besteht heute Grund zur Annahme, daß die Gefahren für das Ganze ebenso wie für den einzelnen in rechtsfreien Räumen, in denen durch autonome Selbstkontrolle, durch Gruppenparität größere Freiheit und Rechtssicherheit erzielt werden soll als durch normative Regel, erheblich gewachsen sind. Niemand wird behaupten wollen, daß allgemeine Geschäftsbedingungen gerechter sind als das Gesetz, daß der notwendige Umweltschutz ohne gesetzlichen Eingriff erreichbar ist, daß die sozialpartnerschaftliche Tariffreiheit auf Kosten der Zerrüttung von Währung und Gesamtwirtschaft durchgesetzt werden kann, daß universitäre Selbstverwaltung auch die Lähmung der Institution implizieren darf. Vertrauen in den institutionellen Selbstregulierungsprozeß setzt eine beachtliche moralische Substanz und Loyalität voraus, die in der Gegenwart mehr und mehr im Schwenden begriffen sind, so daß ein Verlust an innerer Souveränität des Staates verhängnisvoll zu werden droht. Der moderne Staat steht nicht anders als die Gesellschaft in der Gefahr, der Tugenden verlustig zu gehen, die sie nötiger denn je hätten. Staatlichkeit wird nur

noch instrumental verstanden, an ihrem Leistungsvermögen und Sekuritatswert gemessen; solchermaßen ist sie lediglich Vehikel einer »pluralistischen Funktionsgemeinschaft«.14) Vermag der Rechtsstaat auf solch brisante Fragestellungen überhaupt eine Antwort zu geben, oder muß er im »Gewirr kleiner und großer Herrschaftssysteme«, die sich im gesellschaftlichen und parastaatlichen Raum etablieren, seine Kapitulation anbieten?15) Diese Folgerung ist nicht zwingend, solange der Staat sich auf seine Autorität und seinen Verfassungsauftrag besinnt, daß sozialer Rechtsstaat auch bedeutet, soziale Wirklichkeit dann unter den Primat des Rechts zu stellen, wenn nur dadurch das zuträgliche Maß sowohl an Gemeinvertraglichkeit als auch individueller Freiheit hervorgebracht werden kann. »Auch der ist kein vollkommener Rechtsstaat, der untätig bleibt und den vom Mitmenschen Bedrohten im Stiche läßt, nicht nur der, der selber die individuelle Freiheit beeinträchtigt.«16) So wird es zumindest erforderlich sein, rechtliche Verantwortlichkeiten und Formen zu entwickeln, die die Funktionsfähigkeit auch gefährdeter Einrichtungen gewährleisten; denn rechtsstaatliche Demokratie bedarf mehr als jede andere staatliche Ordnung des Einbaus des Formalen, d. h. klarer Zuständigkeiten und Kompetenzen, des Amts-, Verantwortungs- und Aufsichtsprinzips.17) Politische Denker vom Range eines Tocqueville bis H. Heller haben betont, daß totalitäre Regime noch immer den Kampf gegen den demokratischen Rechtsstaat und seine Institutionen unter Ausnutzung der von ihm gewährten Garantien und Verfahrenssicherungen gerade gegen diese angeblichen Formalien unter Berufung auf ein höheres materielles Recht geführt haben.18) »Die Methode«, so schrieb H. Heller 1930 vorausschauend, »durch welche eine spezifisch demokratische Legitimationsgrundlage für die Zwecke einer autokratischen

Diktatur adaptiert wird, ist recht interessant. Dazu werden zunächst die entsprechenden Freiheitsrechte des demokratischen Rechtsstaates durch den heute so populären Appell an den antiliberalen Affekt als ›bürgerlich‹ kompromittiert. Gelingt es nun, die bürgerliche Freiheit . . ., die geheime Einzelabstimmung als ›eigentlich‹ undemokratisch herabzusetzen, so sind zugleich die Garantien einer allein demokratischen Ermittlung des Volkswillens beseitigt. Denn nun gibt es keine freie Agitation, keine unbeeinflusste Abstimmung und kein kontrolliertes Wahlverfahren mehr. Der Diktator kann den Volkswillen ganz nach Wunsch so oder auch anders funktionieren lassen, und es lassen sich selbst die Plebiszite Napoleons III. und Mussolinis als demokratische ›Akklamation‹ bezeichnen.« (Soweit H. Heller 1930¹⁹).

Vestigia terrent; Verteidigung des demokratischen Rechtsstaates bedeutet daher nicht nur Schutz der an sich selbstverständlichen, aber von gewisser Seite eifrig diskreditierten law-and-order-Prinzipien, was nichts anderes heißt als die vom demokratischen Souverän beschlossene Rechtsordnung, sondern zugleich die Geringschätzung der formellen und verfahrensmäßigen Kautelen gerade in den Bereichen entgegenzuwirken, die sich aus in der Sache liegenden Gründen einer materiellen gesetzlichen Regelung weitgehend entziehen.

Ich komme zum zweiten tragenden Pfeiler der rechtsstaatlichen Ordnung, der persönlichen und politischen Freiheit. Sie ist rechtsstaatlich gewährleistet vor allem durch Grundrechte, das Prinzip der Gewaltenteilung und die Gerichtsbarkeit. Freiheit ist dabei »nicht nur um des Einzelnen willen gegeben, sondern ist zugleich ein Wesenselement der freiheitlichen politischen Ordnung«.²⁰

Die Entwicklung des rechtsstaatlichen Freiheitsprinzips war der Idee der Grundrechte entsprechend geprägt durch die

Ausgrenzung und Sicherung individueller Freiheitssphären gegenüber staatlicher Macht. Die Freiheitsrechte besaßen auf Grund der liberalen Doktrin einen antistaatlichen Effekt. Sie waren »Stationen in dem ewig hin- und herfließenden Prozeß ›the man versus the State«.²¹⁾ Die Verfassungsdiskussion auch der postgrundgesetzlichen Epoche war wesentlich davon beherrscht, die vielfältigen Ausprägungen der Grundrechte, also Freiheit der Persönlichkeit, Religions-, Meinungs-, Presse-, Wissenschafts-, Berufs-, Eigentumsfreiheit usw. als Freiheit vom Staat zu begreifen und vor staatlichen Eingriffen zu sichern. Diese Deutung lag in der geschichtlichen Logik; denn der nationalsozialistische Staat bedrohte und zerstörte eben diese Freiheiten. Das Individuum mußte also vor dem Staat durch klare Rechtsverbürgungen geschützt und zu seiner Sicherung ein umfassender Gerichtsschutz bis zur Anrufung des Verfassungsgerichts aufgebaut werden. Was die Absicherung der Freiheit gegen den Staat anlangt, ist das Grundgesetz rechtsstaatlich perfekt und durch keine Verfassung der Welt übertroffen. Die Charakterisierung als Superrechtsstaat ist insofern angebracht – ein Etikett, das seit 1968 durch die Einfügung des Widerstandsrechts in die Verfassung noch stärkere Berechtigung gewinnt. Widerstand darf als ultima ratio »gegen jeden« geleistet werden, der die verfassungsmäßige Ordnung zu beseitigen unternimmt (Art. 20 IV GG). Ob bewußt oder unbewußt, beabsichtigt oder unbeabsichtigt, die Formulierung des Widerstandsrechts gewährt ein grundrechtsähnliches Recht nicht nur gegen staatliche Gewalt, sondern gegen jedermann, sofern anderweitige Abhilfe nicht möglich ist. Das Grundgesetz erkennt als potentiellen Gefährder der verfassungsmäßigen Ordnung und damit der freiheitlichen Ordnung also nicht nur ein staatliches Organ. Zwei Schlußfolgerungen drängen sich auf: Erstens die unge-

ahnt großzügige Gewährung von Freiheiten an den einen durch das Grundrechtssystem – sicher bedingt durch den Umstand, daß innere und äußere Sicherheit 1949 unter weitgehender Obhut noch der Besatzungsmächte standen – ist nicht ohne Gefahr für die Freiheit des anderen. Zweitens: Die individuelle Freiheit ist nicht mehr bloß als staatsfreie Sphäre verstanden, als Freiheit des isolierten Individuums, sondern zugleich als »Freiheit im sozialen Lebensraum«²²), in dem auch gesellschaftliche Macht – individuelle wie Gruppen- oder Verbandsmacht – freiheitsbedrohend auftreten kann.

Ein nicht unerheblicher Teil der Freiheitsrechte ist heute nur noch bedingt individualistisch realisierbar; sie bedürfen vielmehr der Verbindung mit dem Mitbürger oder der Öffentlichkeit bzw. sind eingebettet in den sozialen Kontakt einer Institution des privaten oder öffentlichen Rechts. Was nützt beispielsweise die Meinungsfreiheit, wenn die Meinung nicht gedruckt oder gesendet wird, wohingegen andere die Privilegien breitester öffentlicher Publizität genießen, der man ohne äquivalente Korrektur ausgesetzt sein kann? Selbstverantwortlichkeit allein genügt als hinreichendes Regulativ häufig nicht mehr; das haben die neuen Landespressegesetze erkannt, wenn sie verlangen: »Die Presse hat alle Nachrichten vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Wahrheit, Inhalt und Herkunft zu prüfen« (§ 6 NRW LPG). Trotz dieser Rechtspflicht zur Wahrheit der Medien, deren Macht in der Formung, aber leider nicht selten auch Verformung der öffentlichen Meinung unverkennbar groß ist, sind Des- oder Fehlinformationen unverhindert²³).

Oder: Was nützen Berufsfreiheit, Wissenschaftsfreiheit, Ausbildungsfreiheit, wenn nicht die realen Möglichkeiten ihrer Ausübung bestehen bzw. der institutionelle Rahmen nicht nach freiheitsfreundlichen Bedingungen geordnet ist? So liegt

es auf der Hand, daß in diesen und anderen hier nicht genannten Bereichen Freiheitsverbürgung einer staatlichen Wirksamkeit bedarf. Denn staatsfreie Sphären bewirken reale Freiheit oft genug nicht mehr, weil sie, wie Konrad Hesse sagt, »nichts anderes wären als ein Aktionsfeld für die Betätigung gesellschaftlicher Macht, der der Einzelne schutzlos ausgeliefert wäre«.24) Je mehr der Staat Sozialstaat geworden ist, d. h. die Daseins- und Umweltbedingungen plant, gestaltet und gewährleistet, und je mehr die Lebensbedingungen des Bürgers entindividualisiert wurden, ist die natürliche Freiheit, die die Grundrechte ihrer historischen Idee nach gewähren wollten, unreal geworden und in eine rechtliche Freiheit umzubilden. »Wo Freiheit wirklich werden soll, läßt sie sich nicht von Staat und Recht trennen. Sie kann nur dort bestehen, wo der Staat ein freiheitlicher Staat und das Recht ein freiheitliches Recht ist. Private und öffentliche Freiheiten sind unteilbar.«25) Bereits dem Naturrecht war bekannt, daß Freiheit niemals die Freiheitsbehinderung des anderen in sich schloß.

Die gesellschaftliche Bedingtheit und die sozialstaatliche Abhängigkeit des Bürgers im industriellen Zeitalter heben zwei Gleichungen auf: Zum ersten, daß die Freiheit größer ist, je weniger Staat existiert; zum zweiten, daß im gesellschaftlichen Raum keine Freiheitsgefährdung denkbar ist. Das freiheitsverbürgende Ziel des Rechtsstaats ist unter den obwaltenden Bedingungen ehestens durch diejenige rechtliche Ordnung individueller wie sozialer Lebensräume gesichert, die dergestalt »freiheitlicher Selbstentfaltung und Selbstgestaltung Raum läßt, daß sie ihr Anerkennung und Schutz verleiht und davor bewahrt, daß einzelne Inhaber jedweder Macht den Titel der Freiheit in Anspruch nehmen, um die Freiheit anderer einzuschränken oder zu beseitigen«.26) Mit anderen Worten: Freiheit kann heute durch Unterlassen des gemeinwohler-

pflichteten Gesetzgebers bedroht sein. Der Ausgleich z. B. zwischen industrieller Produktion und gesunden Umweltbedingungen und die Lösung des magischen Vierecks der Wirtschaftspolitik oder das Problem der Vermögensbildung oder – naheliegender – die Vermehrung der Studienplätze an unseren Hochschulen können nicht mehr dem gesellschaftlichen Kräfteparallelogramm überlassen bleiben, sondern bedürfen politischer, d. h. staatsgesetzlicher Entscheidung. Zu ihr rufen selbst diejenigen auf, die ansonsten dem Staat ablehnend gegenüberstehen.

Die Verwirklichung einer freiheitlichen Ordnung bedarf indessen stets differenzierter rechtlicher Regelungen: Presse- und Rundfunkfreiheit sind anders zu ordnen und zu gewährleisten als Wirtschafts- und Eigentumsfreiheit; die Kriterien des Mißbrauchs und die Schutzpositionen der Rechte anderer einschließlich des Gemeinwohls sind höchst verschieden. Ein Recht auf Arbeit bedingt eine umfassende staatliche Arbeitsverwaltung und eine Einschränkung der Berufsfreiheit. Institutionell eingebundene Freiheiten, wie Kirchen- und Lehrfreiheit, bedürfen einer Verfassung, die deren spezifischen und sachvorgegebenen Bedingungen gerecht wird. Freiheit steht hier im Kontext zu funktionsgerechter Ausgestaltung, was zwangsläufig Freiheit und Verantwortung in einen direkt proportionalen Zusammenhang rückt.

Rechtsstaatlichkeit tendiert demnach zu einer freiheitlichen Gesamtordnung durch materielles Recht und organisationsrechtliche Vorkehrungen, insonderheit durch die hier nicht erörterte Zernierung staatlicher Gewalt und eine unabhängige Gerichtsbarkeit. Sie verbürgt von jenem eingangs genannten Leitprinzip des Grundgesetzes den Teil einer freiheitlichen Grundordnung.

In jüngster Zeit werden nun unter dem Postulat »Demokrati-

sierung« Vorstellungen entwickelt, deren Quintessenz ist, eine noch größere Freiheit für den Einzelnen zu schaffen. Demokratisierung wird dabei auf alle Lebensbereiche übertragen und übersetzt etwa mit Mitwirkung oder Mitbestimmung – freilich nicht etwa der Allgemeinheit, wie es dem Wortsinn der demokratischen Idee entspräche²⁷⁾, sondern in der Regel ihrer Ausschaltung zu Gunsten einer Besonderheit, einer ständischen Oligarchie.

Bleibe zunächst dahingestellt, ob die Formel mehr Mitentscheidung = mehr Freiheit richtig ist; denn mehr Mitentscheidung bedeutet zugleich mehr Verantwortung und damit mehr Haftung für Fehler, kurz: ein größeres Risiko des Entscheidenden. Wer aber ein höheres Risiko trägt, ist in seinem Freiheitsgenuß zumindest eingeschränkt.

Wesentlicher scheint mir die Frage, ob das Grundgesetz für eine solche Übertragung des demokratischen Prinzips vom staatlichen Bereich auf andere Lebensbereiche eine Handhabe bietet. Das Grundgesetz hat das demokratische Prinzip in der Ebene des Staates angesiedelt (Art. 20, 28 GG), als Herrschaft des Gemeinwillens, nicht etwa als Herrschaftslosigkeit, wie manche glauben.

Eben diese Herrschaft aller über alle ist aber gekoppelt²⁸⁾ mit den Prinzipien des Rechtsstaates und des Bundesstaates, also ein System von Balancen, Kontrollen und Ausgleichsmechanismen entwickelt, die verhindern, daß ein Prinzip auf Kosten des anderen expandiert und exzediert. Namentlich der Schweizer Werner Kägi hat auf die Gefahren hingewiesen, die aus einer Verabsolutierung des demokratischen Prinzips für den Rechtsstaat entstehen, und maßgebliche deutsche Verfassungsinterpreten sind ihm gefolgt.²⁹⁾

Der scheidende Hamburger Bürgermeister Weichmann hat sogar jüngst die These aufgestellt: Überdemokratisierung

führt zur Entdemokratisierung³⁰), d. h. gerade zu einem Entzug von Freiheit und autonomer Entscheidung.

Ich habe bereits dargelegt, daß Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in einer Wechselwirkung und Affinität zueinander stehen, sich gegenseitig bedingen, um die freiheitlich demokratische Grundordnung hervorzubringen.³¹) Martin Kriele hat Demokratie denn auch als Herrschaft des Rechts gekennzeichnet.³²) Freiheitlichkeit konvergiert dabei zur Rechtsstaatlichkeit; denn ohne deren institutionelle Sicherungen ist sie nicht denkbar, sie müßte dem demokratischen Leviathan zum Opfer fallen, was schon Montesquieu und die Federalist-papers klar erkannt haben.³³) Das Bundesverfassungsgericht hat sich daher gegenüber einer Exegese »gesellschaftsdemokratischer Dimensionen«³⁴) aus dem Grundgesetz durchaus reserviert verhalten und eine konkrete Forderung etwa nach einer bestimmten organisatorischen Gestaltung der Institutionen der Sozialversicherung aus dem demokratischen Prinzip des Grundgesetzes abgelehnt.³⁵)

Immerhin ließe sich eine Übertragung des demokratischen Prinzips über die vom Grundgesetz demokratisch gestalteten Bereiche Staat, Kreis, Gemeinde und politische Parteien hinaus als politische *Forderung* diskutieren. Wer dies postuliert, muß indes folgende Konsequenzen klar sehen: Demokratie bedingt strikte Egalität, die zuträglich ist in der Form der Gleichheit vor dem Gesetz, im Zugang zu öffentlichen Ämtern und bei der Verteilung der politischen, insbesondere stimmbürgerlichen Freiheit und Macht; selbst diese ist aber durch das Repräsentativ-System filtrierte. Die mancherorts gehegte Vorstellung, daß hinter der vom Grundgesetz konstituierten repräsentativen Demokratie (Art. 20 II, 38 GG) eine unmittelbar demokratische oder räte-demokratische Verfassung stehe, die erst wahrhaft demokratisch sei, ist sowohl nach histori-

scher wie objektiver Verfassungsinterpretation unhaltbar und nach Art. 79 III auch dem Verfassungsänderungsgesetzgeber versagt.³⁶⁾ Für die Erfüllung der Aufgaben eines modernen Staates wäre sie übrigens ungeeignet, wie der Rückzug der Referendumsdemokratie in der Schweiz zeigt.³⁷⁾ Demokratie setzt darüber hinaus eine Zuständigkeits-, Verteilungs- und Verantwortlichkeitsinterdependenz voraus, etwa zwischen Regierung, Parlament, Opposition, Gerichtsbarkeit, kurz einen rechtlich verfaßten vielfältigen Interorgan- und Intraorgan-Kontrollmechanismus, der anderen Funktionsbereichen inadäquat ist, sollen sie noch leistungsfähig arbeiten. Die Bildung zahlreicher autonomer Systeme oder Gremien zu Diskussions- und Abstimmungszeremonien macht die staatliche Ordnung nicht transparenter und effizienter, den Menschen im Zweifel auch nicht zufriedener, d. h. im Frieden mit sich und seiner Umwelt. Eine pauschale Identifizierung des Demokratieprinzips des Staates mit der Wirtschaft, dem Unternehmen, der Kirche, der Universität etc. mit dem Ziele der Hervorbringung von Wirtschaftsdemokratie, Unternehmensdemokratie, kirchlicher oder universitärer Demokratie übersieht die strukturellen Eigentümlichkeiten dieser Bereiche³⁸⁾, die nicht als staatliche Subsysteme gestaltet sind, sondern vom Grundgesetz als eigenständige und eigengeartete Lebensräume ausgebildet sind, wie die darauf bezogenen Grundrechte und institutionellen Garantien zeigen. Diese verfassungsrechtlichen Umgehungen stellen daher einer Übertragung des demokratischen Prinzips auf sie rechtliche Hindernisse entgegen, ganz abgesehen von seiner organisatorischen und sachlichen Geeignetheit. So ist es beispielsweise in der Wissenschaft selbst dann verfehlt, wenn man sie lediglich als einen Prozeß begreift, in dem der einzelne Forschende auswechselbar ist, radikale Egalität vorzusehen, weil Funktion und Verantwortung dann

zwangsläufig auf der niedrigsten Kapazität nivelliert werden müßten. Besch-Gieseke haben daher in ihrem Kommentar zum NRW-Hochschulgesetz zutreffend betont, »daß die Gemeinschaft der in der Hochschule Tätigen kein ›Volk‹ im Sinne der demokratischen Staatslehre ist und daß Hochschulen vom Staat nicht um ihrer selbst willen als Staat im Staate, sondern zur Erfüllung bestimmter Aufgaben errichtet werden. Auch ihre Organisation muß deshalb allein von den ihnen gestellten Aufgaben ausgehen.«³⁹⁾

Demokratie ist ein Legitimations- und Organisationsprinzip, das sich auf das staatliche Ganze und etwa bestehende gebietskörperschaftliche Untergliederungen bezieht, die wie der Staat geordnet sind; deren Funktionsbereiche Parlament und Regierung sind nach diesem Prinzip gebildet, d. h. nach dem Grundsatz, daß ihre Innehabung auf einem Wettbewerb um die Mehrheit der Stimmen der Bürger beruht. Die Möglichkeit der Auswahl und periodischen Abwahl, Herrschaft auf Zeit also, sind das Lebensgesetz der Demokratie, das genaue Gegenteil der Eindimensionalität Herbert Marcuses. So hat etwa bei der Diskussion um den Begriff Demokratie im Parlamentarischen Rat der Abgeordnete Carlo Schmid ausgeführt: »Das Volk ist Träger der Staatsgewalt«, damit ist »das Wesen des Demokratischen bereits ausgesprochen«.⁴⁰⁾ Administrative und Justiz hingegen sind durch andere Prinzipien gestaltet: Sachkunde, Qualifikation und Leistungsprinzip, die Art. 33 GG zu Verfassungsgrundsätzen erhebt. Im Klartext: ideologischer Nepotismus ist ebenso schädlich wie ehemals fürstlicher. Dies entbindet indessen nicht von der Aufgabe, mit allen Kräften daran zu arbeiten, daß diese Leistungs- und Wettbewerbsgesellschaft gerechter, humaner und fairer gestaltet wird. Wer die gesteigerte Leistungsfähigkeit des Sozialstaates verlangt, darf sich nicht selbst von jeder Leistung freizeichnen wollen.

Wer glaubt, die moderne Heilslehre, mit dem Marxismus in der Hand kommt man durch das ganze Land, sei geeignet, auch nur eine der drängenden und schweren Gegenwartsaufgaben zu lösen, sprich, nur eine Reform mit Erfolg durchzuführen, möge dies an allfällig zu leistender Kärnerarbeit beweisen. Ist doch die Leistungskraft eines Gemeinwesens noch allemal von der individuellen Leistung abhängig. »Ein für jedermann ohne Leistung geforderter Aufstieg hebt sich selbst auf – wenn alle ohne weiteres aufsteigen, steigt niemand auf.«⁴¹⁾ Der im vergangenen Jahr neu berufene Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Wolfgang Zeidler, hat zu den aktuellen Demokratisierungsforderungen jüngst bemerkt: »Es steht zu befürchten, daß hier ein ganzes Volk der Experimentierfreudigkeit einiger weniger – seien es weltfremde Idealisten oder sehr real denkende Fanatiker – überantwortet werden soll, bevor das verordnete Heilsrezept auf Wirksamkeit, Verträglichkeit und mögliche Dosierung einer genügend kritischen Prüfung unterzogen worden ist.«⁴²⁾

Ich komme zum Ende! Meine Ausführungen versuchten, gerafft über eineinhalb Jahrhunderte, das Schicksal des Rechtsstaates und seiner Parallelwerte nachzuzeichnen. Vieles blieb der Kürze der Zeit wegen nur angedeutet. Niemand wird sich der Erkenntnis entziehen können, daß sich die außen- und innenpolitische Entwicklung unseres Staates in Richtung auf einen point of no return bewegt. Sind aber die Fundamente der BRD in den knapp 25 Jahren ihrer Existenz so fest gefügt, daß sie allen Stürmen standzuhalten vermögen? Der Verweis auf Gesetz und Recht, auf Rechtsstaatlichkeit, begegnet – namentlich in den Hochschulen – oft genug der Verständnislosigkeit. Es geht darum, die Vielen, die um Orientierung ringen, zu gewinnen, ihnen den Weg zu zeigen und ihnen die Notwendigkeit kompromißloser Verteidigung des Rechtsstaates gegen

zerstörerische Kräfte klarzumachen. Jedes Einzelnen Engagement für die freiheitlich demokratische Grundordnung ist wichtig. In ihr haben die Universitäten einen hohen Stellenwert, freilich weder als akademische Gralsburgen noch als ideologische Kaderschmieden, sondern als Stätten freier Forschung, ungehinderten Lehrens und Lernens zum Wohle des Einzelnen wie der Allgemeinheit. Neues ist im Werden, wenngleich seine Ufer noch nicht zu erkennen sind. Daß Reformen in konstruktive Bahnen gelenkt werden, verlangt, daß jeder von uns weniger an sich, sondern mehr an das Ganze zu denken bereit ist. Wer die Werte des Rechtsstaates verloren wußte, kennt ihre wahre Bedeutung.

*Ansprache des scheidenden Rektors Professor Dr. Peter Mittelstaedt
anläßlich der Rektoratsübergabe am 15. Oktober 1971*

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Wie schon im vergangenen Jahr, so soll auch in diesem Jahr die Übergabe des Rektorates und die Vereidigung des neuen Rektors vor demjenigen Gremium stattfinden, das nach der zur Zeit noch geltenden Verfassung den neuen Rektor gewählt hat, nämlich vor dem Großen Senat. Darüber hinaus haben wir wieder diejenigen Organe der Hochschule eingeladen, die die Verbindung der Universität zur Stadt Köln herstellen, nämlich das Kuratorium und den Verwaltungsausschuß, deren Mitglieder ich hiermit herzlich begrüße.

I

Das akademische Jahr 1970/71, über das ich hier zu berichten habe, brachte sehr viele personelle Veränderungen im Rahmen unserer Universität mit sich. Es ist meine traurige Pflicht, zuerst derer zu gedenken, die für immer von uns gegangen sind.

Wir verloren durch den Tod:

die Professoren:

HEINRICH BÜTTNER

GEORG HOLLAND

HERMANN BENTE

FERDINAND CLAUSSEN

RUDOLF SEYFFERT

CARL HOLTERMANN

CARL-GOTTLIEB BENNHOLDT-THOMSEN

JULIUS DRECHSLER

JOHANNES JAUMANN

JOHANNES HESSEN

WILLY FRÖHLICH

THEODOR BALDUS

den Universitäts-Musikdirektor

HERBERT DRUX

den Wissenschaftlichen Assistenten

HERBERT ENGELS

die Angestellten und Arbeiter:

HILDEGARD NIESEN

JOSEF JENNIGES

KARL-HEINZ ISTAS

KURT BOY

WALTER STUBBE

die Studenten – bei denen wir allerdings nicht vollständig über die Sterbefälle informiert werden –:

WOLFGANG BRANDES

JAKOB KALKER
DIETER HUMBORG-HÜLSBECK
HORST ISCHEBECK
ROLAND WELKER
HELMUT STARK

Sie haben sich zu Ehren der Verstorbenen erhoben. Ich danke Ihnen.

Die personellen Veränderungen unseres Lehrkörpers durch Berufungen, Emeritierungen, Wegberufungen und Habilitationen waren in der Berichtszeit so zahlreich, daß es den Rahmen dieses Rechenschaftsberichtes sprengen würde, wenn ich alle diese Veränderungen namentlich aufzählen würde. Ich bitte daher um Verständnis, wenn ich mich hier auf Zahlenangaben beschränke. Einem Ruf als ordentlicher Professor an der Universität zu Köln sind im vergangenen Jahr 23 Wissenschaftler gefolgt. Man könnte diese erfreulich große Zahl als ein Anzeichen dafür ansehen, daß die Bedingungen für wissenschaftliche Arbeit hier in Köln aus Gründen, auf die ich nachher noch genauer eingehen möchte, vorläufig noch besser sind als an zahlreichen anderen Universitäten. Dafür spricht auch, daß ehrenvolle Rufe an andere Hochschulen von 5 Mitgliedern unseres Lehrkörpers abgelehnt wurden. In der Berichtszeit wurden weiterhin 6 ordentliche Professoren emeritiert, denen ich auch an dieser Stelle den Dank der Universität für die von ihnen geleistete Arbeit aussprechen möchte.

Sehr viele personelle Veränderungen ergaben sich durch die im 7. Besoldungsänderungsgesetz gegebene Möglichkeit, Inhaber von H 2-Stellen zum Wissenschaftlichen Rat und Professor zu

ernennen. Die Universität Köln hat von dieser Möglichkeit der Verstärkung des Lehrkörpers in umfangreichem Maße Gebrauch gemacht. Zusammen mit einigen Berufungen von außerhalb wurden im vergangenen Jahr insgesamt 70 Stellen für Wissenschaftliche Räte und Professoren besetzt. Außerdem wurden, zum Teil vor dieser Umwandlung der H 2-Stellen in H 3-Stellen, 29 Dozenten zu außerplanmäßigen Professoren ernannt.

Schließlich sei noch erwähnt, daß die Universität auch in diesem Jahr wieder von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, 4 bedeutende Persönlichkeiten, die ihren Aufgabenbereich außerhalb der Hochschule haben, durch die Ernennung zum Honorarprofessor nicht nur zu ehren, sondern damit auch stärker als bisher an unsere Universität zu binden. Die immer wieder geforderte Öffnung der Universität zur übrigen Gesellschaft wird durch solche Ernennungen wesentlich gefördert.

Das Interesse der jüngeren Wissenschaftler an der Lehrtätigkeit in der Universität zeigte sich im vergangenen Jahr besonders deutlich an den ungewöhnlich zahlreichen Habilitationen. Es konnte in der Berichtszeit 52 Habilitanden die *venia legendi* verliehen werden. So erfreulich dieses rege Interesse an der Lehrtätigkeit einerseits ist, so besorgniserregend ist andererseits die Frage nach der Zukunft dieser Wissenschaftler. Die allmähliche Abschaffung der bisherigen Dozentenstellen hat schon in der Vergangenheit zu langen Wartelisten geführt und wird die Universität in Zukunft vor nahezu unlösbare Probleme stellen. Ich hoffe sehr, daß die zahlreichen und eindringlichen Appelle der Universität an die Politiker nicht ungehört verhallen werden.

Wesentliche Veränderungen sind in der Berichtszeit wiederum

auf dem Bausektor zu verzeichnen. Ich möchte hier die Bautätigkeit und Bauplanung unserer Universität besonders im Hinblick auf ihre hochschulpolitischen Implikationen betrachten. Aus diesem Grunde werde ich auch nicht über alle in Angriff genommenen Bauvorhaben sprechen, sondern einige mir besonders wichtig erscheinende Fälle herausgreifen. Es sind meinem Eindruck nach vor allem zwei hochschulpolitische Probleme, die aufs engste mit der Bautätigkeit zusammenhängen, nämlich die Frage nach der wünschenswerten Kapazität und das Problem der besten Organisationsstruktur der einzelnen Hochschuleinrichtungen.

Die Universität ist in der letzten Zeit angesichts der ständig steigenden Studentenzahlen immer wieder mit der Forderung konfrontiert worden, ihre Kapazitäten schnell diesem wachsenden Bedarf anzupassen. Als technische und finanzielle Möglichkeiten einer derartigen Kapazitätsausweitung wurden Sofortprogramme sowie Schnellbauverfahren und neuerdings die Errichtung von Baracken angeboten. Abgesehen davon, daß Bauten im Schnellverfahren nicht wesentlich billiger sind als konventionell gebaute Institute, sprechen zunächst schon städtebauliche Gesichtspunkte gegen solche Baumethoden. Das entscheidende Argument, das hier bei uns gegen Schnellbauverfahren spricht, ist aber die Tatsache, daß längst eine weit-sichtige Zielplanung für die Universität Köln vorliegt, die die verschiedenen Einzelpläne an dem Ziel einer optimalen Betriebsgröße für die Gesamtuniversität orientiert. Es hat sich daher im allgemeinen der Bau von provisorischen Gebäuden im Schnellbauverfahren vermeiden lassen. Daß in besonderen Fällen auch hier von diesen Methoden Gebrauch gemacht wurde, um eine akute Notsituation zu bewältigen, zeigt das in der Berichtszeit fertiggestellte Kurs- und Lehrgebäude für Biochemie.

Von den zahlreichen in der Planung und im Bau befindlichen Gebäuden möchte ich nur einige herausgreifen, um an ihnen deutlich zu machen, in welche Richtung die Bauplanung der Universität Köln weist. Das größte, teuerste und auch in technischer Hinsicht wohl interessanteste Gebäude ist der Zentralbau der Universitätskliniken. Dieser Bau, in dem die neuesten technischen Verfahren zur Anwendung gebracht werden, realisiert zugleich eine sehr moderne Hochschulkonzeption im medizinischen Bereich. Im Gegensatz zu der im Hochschulgesetz vorgesehenen vertikalen Gliederung der Medizinischen Fakultät in vermutlich nicht arbeitsfähige Fachbereiche wird hier eine horizontale Gliederung in einen Behandlungstrakt, einen Bettentrakt und ein Gebäude für Forschung und Lehre bereits durch die architektonische Struktur vorweggenommen.

Genau die entgegengesetzte Konzeption in Fachbereiche, die hier aber wiederum dem Fach angemessen ist, wird in dem fertiggestellten Gebäude des Mathematischen Instituts und in dem weiter voranschreitenden Bau der Chemischen Institute verwirklicht. In den Gebäuden dieser beiden Fachbereiche wird zugleich das Ziel einer optimalen Betriebsgröße zu realisieren versucht, was natürlich nur möglich ist, wenn die Anzahl der dort auszubildenden Studenten eine bestimmte Zahl nicht überschreitet. Ob es gelingen wird, die Studentenzahlen der einzelnen Fachbereiche an optimalen Betriebsgrößen zu orientieren, wird entscheidend davon abhängen, welche zusätzlichen Kapazitäten an anderen, besonders den neu gegründeten Universitäten geschaffen werden.

Mit Freude möchte ich schließlich vermerken, daß im vergangenen Jahr auch eine Reihe von Gebäuden begonnen werden konnte, die gar nicht unmittelbar dem Lehrbetrieb dienen, sondern die dafür bestimmt sind, den hier Studierenden

angenehmere Studienbedingungen zu verschaffen bzw. das Studium überhaupt erst zu ermöglichen. Hierzu gehören die im Bau befindliche Zentralmensa, die dringend benötigte, soeben fertiggestellte Kindertagesstätte für Kleinkinder sowie das in der Ausführungsplanung befindliche Studentinnen-Wohnheim in der Theresienstraße.

Für die Planung und Ausführung der zahlreichen Bauvorhaben schuldet die Universität ihrem Kanzler, Herrn Dr. WAGNER, sowie dem Staatshochbauamt und seinem Leiter, Herrn Regierungsbaudirektor LOHMANN, Dank und Anerkennung.

II

Neben den personellen und baulichen Veränderungen des vergangenen Jahres ist insbesondere noch über die hochschulpolitischen Probleme zu berichten, die während des ganzen Jahres die Gremien der Universität intensiv beschäftigt haben. Äußerlich gesehen ist das vergangene Jahr ruhig und geordnet verlaufen, die spontanen und in ihrer Zielsetzung oft schwer zu verstehenden Provokationen sind in einem erfreulichen Maße zurückgegangen. Das bedeutet jedoch keinesfalls, daß Hochschulpolitik und Hochschulreform an Bedeutung verloren hätten. Das Gegenteil ist der Fall, nur haben sich die Probleme und Aktivitäten aus dem Bereich der vergleichsweise harmlosen spektakulären Provokationen in das meiner Ansicht nach viel gefährlichere Gebiet des Administrativen verlagert. Das vergangene Jahr ist hochschulpolitisch einerseits durch das Hochschulgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen gekennzeichnet, das nach seiner Verkündung im April 1970 nunmehr von den Hochschulen des Landes verwirklicht werden sollte, andererseits durch zwei weitere hochschul-



politische Konzeptionen, die uns zwar zunächst nur im Entwurf vorliegen, deren mögliche Realisierung aber außerordentlich weitreichende und schwerwiegende Konsequenzen für die Hochschule haben wird. Ich meine den Entwurf einer Neuordnung der Personalstruktur und die Thesen zur Errichtung integrierter Gesamthochschulen. Die hochschulpolitischen Aktivitäten der Universität zu Köln waren in der Berichtszeit fast ausschließlich auf diese drei Themen konzentriert.

Schon vor der Verabschiedung des Hochschulgesetzes von Nordrhein-Westfalen haben einige Hochschulen des Landes in Anlehnung an die damals bereits bekannten Reformvorstellungen neue Verfassungen verabschiedet. Die Universität Köln ist diesen Weg nicht gegangen. Die noch heute gültige Verfassung wurde im Jahre 1963 unter dem Rektorat von Professor Dr. SCHIEDER verabschiedet und seitdem nur in einigen Paragraphen geringfügig verändert. Dem Weitblick des damaligen Rektors verdanken wir es, daß eine für die Zeit von 1963 ausgesprochen progressive Verfassung eingeführt wurde, die uns von dem Zwang befreite, unter dem Druck verschiedener politischer Gruppierungen schon vor dem Inkrafttreten des Hochschulgesetzes eine neue, aber doch nur wieder vorläufige Verfassung verabschieden zu müssen. Der Universität zu Köln sind durch die zur rechten Zeit durchgeführte Reform hochschulpolitische Kämpfe zwischen ihren Gruppen und unnötige Arbeit ihrer Organe erspart geblieben. Die Voraussetzung einer vergleichsweise modernen Verfassung ermöglichte es der Universität zu Köln, in der Vergangenheit eine hochschulpolitische Linie durchzuhalten, die auf jeglichen Opportunismus den verschiedenen politischen Forderungen gegenüber verzichtete und die zahlreichen Reformprogramme zunächst einmal auf ihren sachlichen Gehalt und ihre Effektivität hin überprüfte. Diese auf das Funktionieren der Uni-

versität bedachte Politik richtet sich jedoch keineswegs gegen bestimmte Gruppen. Während es in der Vergangenheit – besonders unter dem Rektorat meines Vorgängers – notwendig war, die oft utopischen Forderungen einiger Studentengruppen abzuwehren und diese Studenten mit den Notwendigkeiten einer Universität zu konfrontieren, bestand die Aufgabe des vergangenen Jahres vorwiegend darin, Reformprogramme, die in der Form von Gesetzen, Erlassen und Thesen aus dem Ministerium für Wissenschaft und Forschung auf uns zukamen, auf ihre Funktionsgerechtigkeit hin zu überprüfen und gegebenenfalls durch geeignete Maßnahmen dagegen vorzugehen.

Die beiden bereits erwähnten Reformprogramme zur Personalstruktur und zur integrierten Gesamthochschule sind Beispiele, die für diese Verhaltensweise besonders charakteristisch sind. In beiden Fällen stand die Universität vor der Situation, administrative Maßnahmen, die ihrer Meinung nach den Aufgaben der Hochschule nicht gerecht werden, schon vor deren Inkrafttreten in geeigneter Form zu kritisieren, um dadurch eine Änderung der geplanten Reformen zu bewirken. Die Problematik einer derartigen kritischen Meinungsäußerung besteht nach unseren heutigen Erfahrungen darin, daß die Form der Äußerung so spektakulär sein muß, daß die Stellungnahme überhaupt gelesen wird, und daß sie doch so sachlich vorgebracht werden muß, daß ihre Verfasser nicht in Widerstreit mit bestehenden Verfassungen und Gesetzen geraten.

Die im Jahre 1969 von der Landesregierung vorgelegten Vorstellungen zur Neuregelung der Lehrkörper- und Personalstruktur an den wissenschaftlichen Hochschulen sowie die entsprechenden Empfehlungen der Kultusministerkonferenz

und der Westdeutschen Rektorenkonferenz wurden bereits im vergangenen Jahr sowohl von den Fakultäten als auch vom Senat in verschiedenen Stellungnahmen kritisch untersucht. Die von den vorgeschlagenen Veränderungen besonders betroffene Mathematisch-Naturwissenschaftliche Fakultät verfaßte darüber hinaus eigene Zielvorstellungen zur Reform der Personalstruktur. Da bei Beginn des Wintersemesters 1970/71 weder auf die verschiedenen Stellungnahmen noch auf die inzwischen publizierten Zielvorstellungen der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät eine Reaktion von seiten des Ministeriums erfolgt war, stand zu befürchten, daß die Personalstrukturreform entsprechend den ursprünglichen Vorstellungen der Landesregierung ohne jede Mitwirkung der Hochschulen durchgeführt werden würde. Die Mathematisch-Naturwissenschaftliche Fakultät, die mit Recht einen Zusammenbruch ihres Lehrbetriebes befürchten mußte, beschloß nach erneuten dringlichen Vorstellungen in Düsseldorf, den Vorlesungsbetrieb in den unteren Semestern für eine begrenzte Zeit einzustellen, um durch diesen spektakulären Schritt die Öffentlichkeit und das Ministerium auf die nicht zu verantwortenden Konsequenzen hinzuweisen, die die Durchführung der geplanten Reform im Bereich dieser Fakultät haben würde. Die starke Resonanz dieser Maßnahme in der Öffentlichkeit führte dazu, daß innerhalb weniger Tage eine gemischte Kommission gebildet wurde, der außer Vertretern des Ministeriums die Universitäten des Landes angehörten und in der gemeinsam eine funktionsgerechte Lösung der Personalstrukturreform erarbeitet wurde. Die in diesem Frühjahr vom Minister für Wissenschaft und Forschung vorgelegten Thesen zur Neuordnung der Personalstruktur zeigen, daß entscheidende Argumente der Hochschulen in diesem neuen Entwurf berücksichtigt worden sind.

Ähnlich war die Situation bei dem zweiten Reformvorschlag. Im Frühjahr dieses Jahres legte der Minister für Wissenschaft und Forschung des Landes Thesen zur Errichtung integrierter Gesamthochschulen vor, die bereits eine detaillierte Aufstellung der in Nordrhein-Westfalen zu schaffenden Gesamthochschulen enthielten. Die Thesen wurden den Hochschulen mit der Bitte übersandt, zu den Vorschlägen Stellung zu nehmen. Die außerordentlich knappe Terminplanung machte es praktisch unmöglich, eine gemeinsame Stellungnahme der Universität Köln abzugeben. Die Thesen wurden jedoch in den Fakultäten eingehend diskutiert, und vier unserer Fakultäten haben Stellungnahmen erarbeitet, die dann noch termingerecht zum Ende des Sommersemesters vom Rektor an den Minister weitergereicht werden konnten.

Die Härte und Entschiedenheit, mit der alle Gruppen und Fakultäten unserer Hochschule die Konzeption des Ministers zurückgewiesen haben, hat dazu geführt, daß in der Öffentlichkeit, in der Presse und auch im Ministerium den Stellungnahmen der Universität zu Köln besondere Beachtung geschenkt wurde. Sie hat aber auch dazu geführt, daß in den Formulierungen der juristisch weniger versierten Kollegen der im Beamtenrecht vorgesehene geziemende respektvolle Ton, dessen ein Beamter seinem Vorgesetzten gegenüber sich zu befleißigen hat, nicht mehr vorhanden war. Die Androhung disziplinarrechtlicher Maßnahmen hat hier die Grenze des juristisch Zulässigen in Erinnerung gerufen und wird in Zukunft zu sorgfältigeren Formulierungen Anlaß geben. Wir werden jedoch unsere sachlichen Einwände nach wie vor klar – wenn auch in der gebotenen Form – zum Ausdruck bringen. Das Disziplinarrecht ist kein Maulkorb, der den Hochschulen eine sachliche Kritik an den Vorstellungen und Maßnahmen des Ministeriums unmöglich macht. – Es bleibt zu

hoffen, daß die Beachtung, die unsere Stellungnahmen in der Öffentlichkeit und im Ministerium gefunden haben, auch wenn sich einige Formulierungen offensichtlich am Rande des juristisch Zulässigen bewegten, schließlich dazu führen wird, daß vom Ministerium gemeinsam mit den Hochschulen eine Konzeption erarbeitet wird, die sowohl den sachlichen Anforderungen der Universität als auch den gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen der Politiker gerecht wird.

Ein weiterer hochschulpolitischer Problembereich, mit dem sich die Universität zu Köln im vergangenen Jahr sehr intensiv auseinanderzusetzen hatte, war die vom Hochschulgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen geforderte Anpassung der Universitätsverfassung an die Vorschriften dieses Hochschulgesetzes. Die Universität hat im Rahmen ihrer bisherigen Gremien hierzu im wesentlichen zwei Aufgaben zu lösen: die Aufstellung eines Satzungsentwurfes und die Verabschiedung einer Wahlordnung für den Satzungskonvent. Beide Aufgaben sind in der Berichtszeit in Angriff genommen worden und konnten zu einem bedeutenden Teil zum Abschluß gebracht werden. Die für den Entwurf einer Universitätssatzung im Hochschulgesetz vorgesehene Satzungskommission konnte nach umfangreichen Vorarbeiten am 16. Oktober 1970 einberufen werden, wobei nicht verschwiegen werden soll, daß gegen die Wahlverfahren der einzelnen Kommissionsmitglieder verschiedene juristische Bedenken angemeldet wurden, die jedoch erfreulicherweise nicht zu einer Anfechtung der entsprechenden Wahlen geführt haben. Die Satzungskommission hat unter dem Vorsitz von Herrn NOLL unverzüglich ihre Arbeit aufgenommen und bis zum heutigen Tage einen wesentlichen Teil des Satzungsentwurfes fertiggestellt. Unabhängig von

der Frage, ob die fertiggestellten Entwürfe den Vorstellungen der einzelnen Universitätsmitglieder entsprechen, schuldet die Universität den Mitgliedern der Satzungskommission Dank und Anerkennung für die von ihnen geleistete Arbeit. Daß die bisher fertiggestellten Teile des Satzungsentwurfes nicht die Zustimmung aller Gruppen der Universität finden können, liegt in der gruppenparitätischen Zusammensetzung der Satzungskommission begründet. Die Möglichkeit einer Korrektur ist durchaus noch vorhanden. Das Gremium, das über die Annahme bzw. Ablehnung des vorliegenden Satzungsentwurfes entscheidet, ist der nach anderen Paritäten zusammengesetzte Satzungskonvent, den zu wählen der Universität in den nächsten Monaten noch bevorsteht.

Das Wahlverfahren für diesen Satzungskonvent wird geregelt durch eine Wahlordnung, die dasjenige Gremium zu verabschieden hat, das zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Hochschulgesetzes für Verfassungsänderungen zuständig ist. Das ist nach der Verfassung der Universität zu Köln der Große Senat. Nach umfangreichen Vorarbeiten in den ersten sechs Monaten des Jahres 1971 konnten dem Großen Senat zwei alternative Entwürfe für eine Wahlordnung zugeleitet werden, von denen der eine vom Kleinen Senat und der andere von 87 Mitgliedern des Großen Senats vorgelegt worden war. Auf der Sitzung des Großen Senats vom 6. Juli 1971 wurde dann nach eingehender Diskussion der Entwurf des Kleinen Senats mit 193 gegen 83 Stimmen angenommen.

Die Reaktion auf dieses Abstimmungsergebnis war sehr unterschiedlich. Besonders die Studentenschaft und die im Großen Senat nach der Verfassung nicht vertretenen nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter waren mit dem Ergebnis nicht einverstanden und versuchten, durch Intervention im Ministerium für Wissenschaft und Forschung die nach dem Hochschulgesetz

erforderliche Genehmigung der Wahlordnung durch den Minister zu verhindern. Diese Genehmigung, der eine rechtliche Prüfung der Wahlordnung vorauszugehen hat, liegt noch nicht vor. Im Vertrauen darauf, daß bei rechtlichen Entscheidungen politische Motive keine Rolle spielen, sehen wir jedoch der rechtlichen Prüfung der von uns verabschiedeten Wahlordnung mit Zuversicht entgegen.

Die Vorarbeiten für die Verabschiedung einer Verfassung, die konform zu dem Hochschulgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen ist, sind damit termingerecht durchgeführt worden und machen es im Prinzip möglich, bis zu dem im Gesetz vorgesehenen Termin, dem 17. April 1972, eine neue Verfassung zu verabschieden. Die Universität zu Köln hat aber trotzdem die Auffassung vertreten, daß der im Hochschulgesetz genannte Termin verfrüht ist und nicht den tatsächlichen Gegebenheiten gerecht wird. Bereits die heute erst im Entwurf vorliegenden Vorschläge zur Reform der Personalstruktur und zur Errichtung integrierter Gesamthochschulen würden, wenn sie Gesetzeskraft erlangen, eine vollständige Umänderung der Verfassung erforderlich machen. Es ist ein Utopie, zu glauben, man könnte eine Verfassung unabhängig von den genannten Reformplänen formulieren. Weder ist es möglich, über Paritäten etwas zu beschließen, wenn man die Personalstruktur nicht kennt, noch kann man Festsetzungen über die Organe einer Hochschule treffen, wenn man nicht weiß, ob es sich um eine Universität bisheriger Art oder um eine integrierte Gesamthochschule handelt.

Es kommt hinzu, daß das Hochschulgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen selbst noch durch eine Novellierung an das noch nicht verabschiedete Hochschulrahmengesetz des Bundes angepaßt werden muß. Die hierdurch bedingten Änderungen einer Universitätsverfassung werden jedoch vermutlich weniger

schwerwiegend sein als die, die durch die beiden obengenannten Reformprogramme erforderlich sind. Wenn man es der Universität ersparen möchte, in den nächsten Jahren Verfassungsänderungen in Permanenz zu betreiben, so muß man darauf drängen, daß der Termin vom 17. April 1972, den das Hochschulgesetz als Abschluß der Verfassungsarbeiten vorsieht, verschoben wird. Die Universität Köln hat gemeinsam mit einigen anderen Hochschulen des Landes versucht, eine derartige Terminverschiebung zu erreichen. Der Minister für Wissenschaft und Forschung ist auf diesen eindringlich vorgetragenen Wunsch jedoch nicht eingegangen. Ich bedaure diese Entwicklung sehr, weil dadurch die Universität Köln in den nächsten Jahren in einem nicht vertretbaren Maße von ihren eigentlichen Aufgaben – der Forschung und der Lehre – abgehalten werden wird, um in allen ihren Organen in Permanenz Verfassungsänderungen zu beraten und zu beschließen. Ich möchte zum Schluß trotzdem der Hoffnung Ausdruck geben, daß es die politischen Umstände und das Geschick des zukünftigen Rektors möglich machen, einige dieser vorläufigen Verfassungsänderungen zu vermeiden, um die Universität ihrer eigentlichen wissenschaftlichen Aufgabe nicht völlig zu entfremden.

Ich möchte mich nun meinem Nachfolger im Amt des Rektors zuwenden. Der Große Senat hat in seiner Sitzung vom 12. Juni 1971 den ordentlichen Professor für Öffentliches Recht, Allgemeine Rechtslehre und Verwaltungslehre, Dr. KLAUS STERN, zum Rektor für das akademische Jahr 1971/72

ordnungsgemäß gewählt. Die Regierung hat entsprechend der Verfassung der Universität zu Köln die Wahl bestätigt. Ich übertrage Ihnen, Herr Kollege Stern, mein Amt, nachdem Sie vor dieser Versammlung den Amtseid abgelegt haben.

Rectoratum Universitatis initurum + te KLAUS STERN + coram hoc conventu academico + conceptis verbis fas est interrogare:

Spondesne + te officium tuum + secundum statuta huius Universitatis + fideliter et diligenter exsecuturum

praecipue Universitatis privilegia ac iura + fortiter et considerate defensurum

in negotiis academicis administrandis + et docentium et discentium vera commoda servaturum

denique litteris in quinque Universitatis ordinibus colendis et promovendis + cum iustitia esse prospecturum?

Spondeo sollemniter ac iuro: Sic me Deus adiuvet.

Investio te rectoratu Universitatis Coloniensis.

Accipe + symbolum hoc splendidissimum + velut signum dignitatis tuae eximiae et officii maximi praeclarum.

Ave Rector Magnifice.

Anmerkungen

- 1) 132. Sitzungsbericht des Deutschen Bundestages, 6. Wahlperiode, S. 7719.
- 2) Vgl. *Schambeck*, Vom Sinnwandel des Rechtsstaats, Berlin 1970, S. 2 ff.
- 3) Vgl. *E. W. Böckenförde*, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, Festschrift für Adolf Arndt, Frankfurt 1969, S. 54; *H. Krüger*, Allgemeine Staatslehre, S. 776 f.; über v. Mohl, *Angermann*, Robert von Mohl, 1799–1875. Leben und Werk eines altliberalen Staatsgelehrten.
- 4) Vgl. *Der Socialismus und Communismus des heutigen Frankreichs*; ein Beitrag zur Zeitgeschichte, Leipzig 1842.
- 5) *Kägi*, Rechtsstaat und Demokratie, Festgabe für Z. Giacometti, Zürich 1953, S. 133.
- 6) Rechtsstaat oder Diktatur, Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 68, 1930, S. 18.
- 7) *Forsthoff*, Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, Rechtsstaat im Wandel, S. 174.
- 8) *Scheuner*, Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats in Deutschland, Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des Deutschen Juristentages, Bd. 2, Karlsruhe 1960, S. 248.
- 9) JZ 1971, 458.
- 10) *Hesse*, Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes, Festgabe für R. Smend, Tübingen 1962, S. 84.
- 11) Vgl. hierzu BVerfG, DÖV 1971, 417, wonach »Zwecktauglichkeit« eines Gesetzes Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips ist.
- 12) *H. Huber*, Betrachtungen über die Gesamtsituation des Rechts, Rechtstheorie – Verfassungsrecht – Völkerrecht, Bern 1971, S. 14.
- 13) *Herzog*, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt 1971, S. 122.
- 14) *Imboden*, Die politischen Systeme, Neudruck 1964, S. 62 ff.
- 15) Vgl. *Forsthoff*, Ist der Staat noch souverän?, Die Welt vom 18. 9. 1971.
- 16) *H. Huber*, Grundrechte und soziale Beziehungen unter den Rechtsgenossen, aaO, S. 159; *Zeidler*, Die Verwaltungsrechtsprechung in den Spannungsfeldern unserer Gesellschaft, DVBl. 1971, 569.
- 17) Vgl. BVerfGE 9, 281.
- 18) *Hesse*, aaO, S. 84; *Heller*, aaO (Anm. 6), S. 20; *ders.*, auch schon Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung, VVDStRL Heft 4, S. 115 f.
- 19) *Heller*, aaO (Anm. 6), S. 20.
- 20) *Scheuner*, aaO (Anm. 8), S. 249.
- 21) *Richard Thoma*, Festgabe für das preuß. OVG 1925, S. 187.

- 22) Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, *Der Staat* 1970, 81; besonders deutlich jetzt *Scheuner*, Die Funktion der Grundrechte im Sozialstaat, *DÖV* 1971, 505 ff. und *Friauf*, Zur Rolle der Grundrechte im Interventions- und Leistungsstaat, *DVBl.* 1971, 674 ff.
- 23) Vgl. *Giger*, Massenmedien, Informationsbetrug und Persönlichkeitsschutz als privatrechtliches Problem, *JZ* 1971, 249 ff. mit Nachw.
- 24) *Hesse*, aaO, S. 85; *Herzog*, *Evang. Staatslexikon*, Einl. S. XXXVI ff.
- 25) *Hesse*, aaO, S. 86.
- 26) *Hesse*, aaO, S. 86 f.
- 27) *H. Krüger*, Die deutsche Staatlichkeit im Jahre 1971, *Der Staat* 1971, 20; Allgemein zum demokratischen Prinzip jetzt v. *Simson* und *Kriele*, *VVDStRL*, Heft 29 (1971).
- 28) *Zeidler*, aaO, *DVBl.* 1971, 570 f.; ferner *Fromme*, Der Demokratiebegriff des Grundgesetzes, *DÖV* 1970, 519 FN 9, der darauf hinweist, daß der Begriff Demokratie im Grundgesetz nur in adjektivischer Form verwendet wird.
- 29) Vgl. jüngst etwa *D. Pirson*, in: *Amt und Demokratie*, S. 44; *H. Krüger*, *Der Staat* 1971, 18 ff.; v. *Simson*, aaO (Anm. 27); *E. Fränkel*, in: *Sinzheimer-Fränkel*, *Die Justiz in der Weimarer Republik*, Neuwied 1968, S. 333.
- 30) Vgl. *DÖV* 1971, 594.
- 31) *Scheuner*, aaO (Anm. 8), S. 234 mit Nachw. FN 18; *Imboden*, *Staatsformen*, Neudruck 1964, S. 209 f.
- 32) *VVDStRL* Heft 29 (1971), S. 40.
- 33) *Oeuvres complètes*, I, 1431; *Fédéralist*, N 51, S. 267.
- 34) *Der Staat* 1970, 87.
- 35) *E* 11, 310 ff., 321.
- 36) *Zeidler*, *DVBl.* 1971, 567; *Kriele*, aaO, S. 59 f.; *Rupp*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts und die Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, *DVBl.* 1971, 671 ff.
- 37) Vgl. *H. Huber*, *Das Gesetzesreferendum*, *Recht und Staat*, Heft 383, Tübingen 1969; *H. Schambeck*, *Referendumsdemokratie?*, *Recht und Staat* 1971; von 100 seit 1891 bis 25. 8. 1971 zur Änderung des SchwBV (Art. 121 Abs. 2) eingereichten »Volksanregungen« sind lediglich sieben angenommen worden (*NZZ* vom 20. 8. 1971).
- 38) Dazu bes. *Hennis*, *Demokratisierung – Zur Problematik eines Begriffs*, 1970 mit weit. Nachw.; ferner die Dokumentation einer Auseinandersetzung unter dem Titel *Demokratie – wohin?*, in: *Die politische Meinung* 1970, 21 ff. Zum Demokratiebegriff insgesamt *Hättich*, *Demokratie als Herrschaftsordnung*, 1967.

- 39) S. 16; vgl. auch *Rammstedt*, Partizipation und Demokratie, ZfPol 1970, 343 ff.
- 40) Stenogr. Protokolle des Grundsatzausschusses, 11. Sitzung, S. 4.
- 41) *H. Krüger*, Der Staat 1971, 30.
- 42) DVBl. 1971, 567.