

LKRZ

Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen | Rheinland-Pfalz | Saarland

Herausgeber

Dr. Jürgen Fluck
Prof. Dr. Christoph Gröpl
Dr. Herbert Günther
Klaus-Ludwig Haus
Prof. Dr. Reinhard Hendler
Prof. Dr. Georg Hermes
Prof. Dr. Hans-Detlef Horn
Prof. Dr. Friedhelm Hufen
Prof. Dr. Siegfried Jutzi
Dr. Holger Kröniger
Prof. Dr. Klaus Lange
Prof. Dr. Karl-Friedrich Meyer
Wolfgang Reimers
Hans-Jürgen Rubly
Prof. Dr. Gunnar Schwarting
Jürgen Wohlfarth
Prof. Dr. Jan Ziekow

Aus dem Inhalt

Aufsätze

- Die Anfänge der linksrheinischen
Verwaltungsgerichtsbarkeit
Joachim Hennig 401
- Das Ende kommunalwahlrechtlicher Sperrklauseln
Dr. Timo Hebel 406
- Musik oder Lärm bei Volksfesten:
Normative Regelung eines Interessenausgleichs
Günther Kiefer 410

Rechtsprechung

- Fahrraddemonstration auf Autobahn
Hessischer VGH, Beschl. v. 31.07.2008 415
- Verbot von Pokerturnieren in Gaststätten
Hessischer VGH, Beschl. v. 07.08.2008 418
- Tagesordnung für Stadtverordnetenversammlung
Hessischer VGH, Beschl. v. 24.09.2008 420
- Deutsches Recht im Mundatwald
OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 13.08.2008 422
- Das Aufstellen von zuvor bestellten blauen Tonnen
für Papier, Pappe und Kartonagen auf öffentlichen
Gehwegen bleibt vorläufig zulässig
VG des Saarlandes, Beschl. v. 16.07.2008 425
- Herausgabe von Belegen über Aufwendungen
in Krankheitsfällen
OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 14.08.2008 426
- Auswahl zwischen Beamten und Angestellten
OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 19.09.2008 428
- Rechtsprechungsübersicht 431
- Studium und Ausbildung 434

11/2008

Jahrgang 2 | Seiten 401 - 440
ISSN 1864-0192



Nomos

Herausgeber: Dr. Jürgen Fluck, Rechtsanwalt, BASF Aktiengesellschaft, Zentralabteilung Recht | Prof. Dr. Christoph Gröpl, Universität des Saarlandes | Dr. Herbert Günther, Ministerialdirigent, Staatskanzlei des Landes Hessen | Klaus-Ludwig Haus, Ministerialrat, Leiter des Landesverwaltungsamtes des Saarlandes | Prof. Dr. Reinhard Hendler, Universität Trier | Prof. Dr. Georg Hermes, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main | Prof. Dr. Hans-Detlef Horn, Philipps-Universität Marburg, Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof | Prof. Dr. Friedhelm Hufen, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Mitglied des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz | Prof. Dr. Siegfried Jutzi, Ministerialdirigent, Ministerium der Justiz des Landes Rheinland-Pfalz, Vertreter des öffentlichen Interesses des Landes Rheinland-Pfalz, Honorarprofessor der Johannes Gutenberg-Universität, Mainz | Dr. Holger Kröniger, Rechtsanwalt, Saarbrücken | Prof. Dr. Klaus Lange, Justus-Liebig-Universität Gießen, Präsident des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen | Prof. Dr. Karl-Friedrich Meyer, Präsident des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz | Wolfgang Reimers, Präsident des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs | Hans-Jürgen Rubly, Präsident des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes | Prof. Dr. Gunnar Schwarting, Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz | Jürgen Wohlfarth, Verwaltungsdezernent der Landeshauptstadt Saarbrücken, Dozent an der Fachhochschule für Verwaltung | Prof. Dr. Jan Ziekow, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Hauptschriftleitung: Prof. Dr. Siegfried Jutzi, Ministerialdirigent | **Schriftleiter Hessen:** Rainer Lambeck, Richter am Verwaltungsgericht | **Schriftleiter Rheinland-Pfalz:** Ralf Geis, Richter am Oberverwaltungsgericht, Manfred Stamm, Richter am Oberverwaltungsgericht | **Schriftleiter Saarland:** Joachim Schwarz, Richter am Verwaltungsgericht

AUFSÄTZE

Die Anfänge der linksrheinischen Verwaltungsgerichtsbarkeit

Richter am Oberverwaltungsgericht Joachim Hennig, Koblenz*

Die heutige Verwaltungsgerichtsbarkeit ist das Ergebnis eines langen und keineswegs zwangsläufigen Entwicklungsprozesses. Ihre entscheidenden Impulse hat sie durch die Einführung des nachrevolutionären, napoleonischen Verwaltungsrechts in den Gebieten links des Rheins vor heute mehr als 200 Jahren erfahren. Diese Frühgeschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist ebenso interessant wie weitgehend unbekannt.

I. Einleitung

Der 1863 geschaffene Verwaltungsgerichtshof des Großherzogtums Baden in Karlsruhe gilt als erstes deutsches Verwaltungsgericht und damit als Ursprung der heutigen Verwaltungsgerichtsbarkeit.¹ Das Verdienst von Baden ist unbestreitbar bei der Etablierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, d.h. der Streit entscheidenden Anwendung des Verwaltungsrechts durch besondere, von den ordentlichen Gerichten (Zivil- und Straferichten) selbständige, diesen aber der Art nach ähnliche und ihnen gleichrangige staatliche Gerichte. Ungeachtet dessen reichen die Anfänge dieser Gerichtsbarkeit weiter zurück. Sie sind zwar nicht in der Rechtsprechung der alten Reichsgerichte (Reichskammergericht und Reichshofrat) zu sehen, denn dabei ging es nur um eine Sparte von

Prozessen mit öffentlichrechtlichem Einschlag, ohne dass besondere Spruchkörper gebildet waren. Ebenso wenig sind sie in der so genannten Kammerjustiz des 17. und 18. Jahrhunderts zu sehen, bei denen einzelne Landesherren die rechtliche Entscheidung in manchen Angelegenheiten nicht den ordentlichen Gerichten, sondern Kammern und Kommissariaten übertrugen. Diese sollten nämlich nur Verwaltungstätigkeit in einer besonderen Form ausüben, nicht aber öffentlich-rechtliche Rechte des Einzelnen schützen und durchsetzen helfen sowie die Verwaltung kontrollieren. Als Anfang der Verwaltungsgerichtsbarkeit soll hier vielmehr die »Administrativjustiz« dargestellt werden, wie sie vor mehr als 200 Jahren durch die Übertragung des französischen Rechts in den vier linksrheinischen Departements erfolgt ist.²

* Der Autor ist Mitglied des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz.

1 Vgl. dazu Rapp, in: Külz/Naumann (Hrsg.), Staatsbürger und Staatsgewalt. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, Bd. 1, 1963, S. 3 ff.; Walz, in: Baring (Hrsg.), 100 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1963, S. 103 ff.; Bauer, Von der Administrativjustiz zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1996.

2 Vgl. dazu bereits Hennig, 2000 Jahre Koblenz – fast 200 Jahre Verwaltungsrechtsschutz in Rheinland-Pfalz, 1994, S. 17 ff.

II. Die Besetzung des linksrheinischen Gebiets durch die französischen Revolutionstruppen

Ehe es zu dieser Administrativjustiz links des Rheins kam, bedurfte es einer Revolution in Frankreich und eines Krieges, in dem das Alte Reich, das Heilige Römische Reich Deutscher Nation, zusammenbrach. Als die französischen Revolutionsstruppen von 1792 bis 1794 bzw. 1797 das linksrheinische Gebiet eroberten, war die Situation für eine solche umfassende Neuerung gar nicht günstig. Das Land war vom Elsaß abwärts bis zur holländischen Grenze äußerst zersplittert. Am bedeutendsten waren noch die drei geistlichen Kurstaaten Mainz, Trier und Köln. Hier lagen auch das Herzogtum Jülich und Teile von Kurpfalz, jeweils mit Bayern in Personalunion verbunden, sowie die Reichsstädte Köln und Aachen. Ansonsten gab es links des Rheins rund 200 Teile von größeren Territorien, kleinere Herrschaften und reichsritterschaftliche Gebiete. Politisch und militärisch war man bedeutungslos und nahm es als Schicksal hin, dass das wehrlose Land immer mal wieder von Frankreichs Heeren verwüstet wurde.

Mit der Besetzung Ende des 18. Jahrhunderts brachten die Franzosen die revolutionären Ideen (»Liberté, Égalité, Fraternité«) ihrer Revolution von 1789 und deren Umsetzungen in Politik und Recht mit an den Rhein: die Zerschlagung der feudalen Ständegesellschaft, die Befreiung der Bauern, die Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte, die Volkssouveränität, die Idee des Rechtsstaats, die Trennung der Gewalten, die Trennung von Kirche und Staat und die Beseitigung von Hemmnissen für die freie Wirtschaft. Eine weitere Errungenschaft war die »Administrativjustiz«.

Nach den Friedensschlüssen 1795 und 1797 wurden die Gebiete faktisch ein Teil Frankreichs³ und – wie dieses⁴ – in Departements eingeteilt. Vom Elsaß bis zur holländischen Grenze entstanden die vier rheinischen Departements: Das Donnersberg-Departement (Département du Mont-Tonnerre) mit Mainz als Hauptort, das sich im Süden von Speyer, in etwa entlang der Queich und über Pirmasens und Zweibrücken bis kurz vor Saarbrücken und von dort im Westen über Homburg/Saar, Lauterecken bis an die Nahe bei Bad Kreuznach und Bingen erstreckte. Nördlich der Nahe schloss sich das Rhein-Mosel-Departement (Département de Rhin et Moselle) mit Koblenz als Hauptort an. Es reichte im Norden bis Bonn und im Westen über Adenau, Ulmen, Trarbach bis nach Kirn, wo dann bis Bingen die Nahe die Grenze zum Donnersberg-Departement bildete. Weiter westlich hiervon lag das Saar-Departement (Département de la Sarre) mit Trier als Hauptort. Es erstreckte sich von Reifferscheid im Norden über Prüm im Westen weiter bis nach Saarburg, Merzig, Saarbrücken und Blieskastel; dort hatte es dann eine gemeinsame Grenze mit dem Donnersberg-Departement bis kurz vor Sobernheim. Nördlich von Bonn und Reifferscheid lag das Roer-Departement (Département de la Roer), benannt nach dem im Hohen Venn entspringenden Fluss Roer, mit Aachen als Hauptort. Es reichte am Rhein über Köln bis Kleve und von dort im Westen über Horst, Heinsberg bis nach Monschau und Reifferscheid.

III. Die Einführung des französischen Verwaltungsrechts

Kurz nach dem Staatsstreich *Napoleon Bonapartes* am 18. Brumaire VIII (= 09.11.1799) und dem Beginn der Konsulatsregierung wurde im Jahr 1800 in den Departements, zu-

nächst in den 83 (Alt-)Frankreichs⁵ und dann auch in den vier rheinischen Departements,⁶ die Verwaltung neu geordnet und das zentralistische Präfektursystem eingeführt. Die Leitung des Departements übernahm ein vom Ersten Konsul *Napoleon* ernannter und vereidigter sowie jederzeit abrufbarer Präfekt. Die Departements waren ihrerseits eingeteilt in Arrondissements (Bezirke), denen ein Unterpräfekt vorstand. Die Arrondissements waren wiederum untergliedert in Cantons (Kreise) und diese in Communes oder Mairies (Kommunen, Bürgermeistereien).

Die Departementverwaltung bestand aus dem Präfekten, dem Präfekturrat (Conseil de préfecture) und dem allgemeinen Departementrat (Conseil général de département). Die Leitung der Verwaltung war allein dem Präfekten anvertraut. Seine Bedeutung wurde etwa durch die Auszeichnungen wie eines Brigadegenerals und durch seine glänzende Amtstracht unterstrichen.⁷ Ihm zur Seite stand ein Generalsekretär als Leiter des Präfekturbüros. Aufgabe des aus ehrenamtlichen Mitgliedern bestehenden allgemeinen Departementrats, der einmal im Jahr tagte, war es, bestimmte Steuerangelegenheiten zu regeln.

Mit Blick auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit waren der Präfekturrat und die Regelungen hierfür besonders wichtig.⁸ Nach Art. 4 des Gesetzes betreffend die Einteilung des Gebiets der Republik und die Verwaltung vom 28. Pluviöse VIII (= 17.02.1800) sollte der Präfekturrat »erkennen«:

- über die Gesuche von Privatpersonen, welche Entladung (= Erlass) oder Verringerung ihres Anteils an den direkten Steuern begehren;

3 Formell gingen die linksrheinischen Gebiete erst durch den Frieden von Lunéville (09.02.1801), in dem Kaiser *Franz II.* im Namen des Reiches das linke Rheinufer offiziell an Frankreich abtrat, in das vollkommene Eigentum und die unumschränkte Oberherrschaft Frankreichs über. Durch Dekret vom 09.03.1801 (= 18.Ventöse IX; mit der Ausrufung der Ersten Französischen Republik am 22.09.1792 wurde gleichzeitig eine »revolutionäre« Zeitrechnung eingeführt) wurden daraufhin die vier rheinischen Departements »zum integrierenden Bestandteil des französischen Territoriums« erklärt (»... sont partie intégrante du territoire français«, vgl. *Daniels* [Hrsg.], Hdb. der für die Königlich Preussischen Rheinprovinzen verkündigten Gesetze, Verordnungen und Regierungsbeschlüsse aus der Zeit der Fremdherrschaft, Bd. 4 [1836], Nr. 106 [S. 225]).

4 Durch Dekret vom 14./22.12.1789 über die Aufteilung Frankreichs in – 83 gleich große – Departements sowie ergänzend Dekret vom 26.02.1790 – vgl. *Bornmann/Daniels* (Fn. 3), Bd. 1 (1833), Nr. 43 (S. 137) und Nr. 55 (S. 149); *Richter*, Staats- und Gesellschaftsrecht der Französischen Revolution von 1789 bis 1804, Bd. 1, Neudruck der Ausgabe Berlin 1865, 1989, S. 34 f.; *W. Müller*, *NwVZ* 1989, S. 623 f.

5 Durch das »Loi concernant la division du territoire français et l'administration« (»Gesetz betreffend die Einteilung des Gebiets der Republik und die Verwaltung«) v. 17.02.1800 (= 28. Pluviöse VIII), in: *Daniels* (Fn. 3), Bd. 4 (1836), Nr. 49 (S. 124), in deutscher Übersetzung auszugsweise abgedr. in: *Koblenzer Anzeiger*, Nr. 24 vom 8. Messidor VIII.

6 Durch die Verordnung der Konsuln vom 14.05.1800 (= 24. Floréal VIII), mit der das G. v. 17.02.1800 (= 28. Pluviöse VIII) mit geringfügigen Änderungen linksrheinisch in Kraft gesetzt wurde (publiziert durch die Proklamation vom 26. Mai 1800 [= 6. Prairial VIII]), vgl. *Daniels* [Fn. 3], Bd. 6 [1841], Nr. 457 [S. 834] sowie *Hansen* [Hrsg.], *Quellen zur Geschichte des Rheinlandes im Zeitalter der Französischen Revolution 1780 – 1801*, Bd. 4, Neudruck 2004, Nr. 220 [S. 1278] und *Käss*, *Die Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung auf dem linken Rheinufer durch die Franzosen während der Besetzung 1792 bis zum Frieden von Lunéville* [1801], 1929, S. 164 ff.).

7 *Richter*, Staats- und Gesellschaftsrecht der Französischen Revolution von 1789 bis 1804, Bd. 2, Neudruck der Ausgabe Berlin 1866, 1989, S. 145.

8 Die Idee einer eigenständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit in jedem einzelnen Departement geht zurück auf Thouret. Bereits am 22.12.1789 legte er als Vertreter und Berichterstatter des Komitees der Constitution den Entwurf einer neuen Gerichtsverfassung vor, in der es u.a. hieß: »So groß ist die Verwicklung der Geschäfte eines großen Reichs, so groß ihre ungeheure Verschiedenheit, dass selbst die Friedensgerichte, die Distrikts- und Departementstribunale und ein höchster Gerichtshof nicht allein werden gewisse Dinge besonderer Natur richten können. Unser Plan schlägt daher vor, (...) auch in jedem Departement ein Verwaltungsgericht zu erhalten, welches nach strengen Gesetzen und in bestimmten Formen die Streitigkeiten entscheiden mag, welche sich in Betreff der Steuern und anderen Verwaltungssachen erheben können.« (zit. nach *Richter* [Fn. 7], S. 179; s. auch *Richter*, a.a.O., S. 691 f.).

- über die Streitigkeiten, die sich zwischen den Unternehmern öffentlicher Arbeiten und der Verwaltung, in Ansehung des Sinnes oder der Vollstreckung der Bedingungen ihrer Kontrakte ergeben;
- über die Reklamation der Privatpersonen, die sich über Unrecht und Schaden beklagen, an welchen persönlich die Unternehmer Schuld sind, und nicht die Verwaltung;
- über die Gesuche und Streitigkeiten in Betreff der Schadloshaltungen, die man den Privatleuten, wegen, für die Verfertigung der Straßen, Kanäle und anderer öffentlicher Arbeiten, abgenommener oder aufgegrabener Grundstücke schuldig ist;
- über die Schwierigkeiten, die sich in Sachen des Landstraßenwesens etwa erheben;
- über die von den Gemeinheiten der Städte, Flecken oder Dörfer eingereichten Gesuche, dass sie berechtigt werden zu plädieren;
- endlich über die streitigen Fälle in Betreff der Nationalgüter.

IV. Der Präfekturrat

1. Organisation und Zuständigkeit

Der Präfekturrat war ein permanent tagender Juristenausschuss. Er nahm – und das war das neue und wirklich »Revolutionäre« – mit seinen Entscheidungen den Rechtsschutz des Bürgers in Verwaltungsstreitsachen wahr. Zu diesem Zweck war er aus der »tätigen« Verwaltung (Administration active) ausgegliedert und – unter Ausschluss der ordentlichen Gerichte – als besonderer Teil der Verwaltung zur Entscheidung streitiger Verwaltungssachen als »Ordre de juridiction« oder als »Verwaltungsjustiz« (Justice administration) berufen.⁹ Zur Rechtfertigung dafür, »das Strittige« der Verwaltung einem Juristenausschuss zu übertragen, hieß es in den Motiven zum Pluviöse-Gesetz: »Administrer doit être le fait d'un homme, et juger le fait de plusieurs.«¹⁰ (»Das Verwalten ist die Sache eines Einzelnen, das Urteilen aber das Faktum mehrerer«). Für seine Besetzung, das Verfahren vor ihm und seine Entscheidung gab es gewisse feste Rechtsregelungen.

Entsprechend der Einwohnerzahl des Departements war der Präfekturrat unterschiedlich groß: Im Donnersberg-Departement bestand er aus vier, im Saar- und im Rhein-Mosel-Departement aus drei und im Roer-Departement aus fünf Mitgliedern (Conseillers de préfecture). Die Präfekturräte waren teils deutsche und teils französische Juristen; mit zunehmender Etablierung der französischen Herrschaft nahm die Zahl der einheimischen Präfekturräte zu. Sie wurden vom Ersten Konsul und später vom Kaiser, jeweils *Napoleon*, ernannt und vom Präfekten vereidigt. Sie konnten jederzeit abgesetzt werden. Die Präfekturräte trugen eine spezielle Uniform, ganz in blauer Farbe.¹¹ Bemerkenswert ist ihre spärliche Besoldung, die nach Ortsklassen erfolgte. Während der Präfekt immerhin jährlich 8.000 bis 30.000 Francs erhielt, brachte es ein Präfekturrat nur auf 1.200 bis 2.400, in Paris auf 3.000 Francs,¹² ein Koblenzer Präfekturrat musste sich mit 1.200 Francs bescheiden.¹³

Die Zuständigkeit des Präfekturrats war zwar auf bestimmte Fälle beschränkt, wurde aber im Laufe der Zeit ständig erweitert.¹⁴ Eine strikte Beschränkung auf öffentlichrechtliche Streitigkeiten – wie wir sie heute in Abgrenzung zu privatrechtlichen Streitigkeiten kennen – gab es damals noch nicht. Außer in Angelegenheiten der direkten Steuern waren die Präfekturräte gar dafür zuständig, den Städten und Dörfern die Prozessführungsbefugnis vor Gericht zu erteilen. Selbst ge-

wisse Strafsachen waren ihnen zugewiesen. Diese – aus heutiger Sicht – Unsystematik beruhte auf dem damaligen Verständnis von Gewaltenteilung bzw. -trennung.

Maßgeblich dafür war der von *Montesquieu* aufgestellte Grundsatz: »Il n'y point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice.«¹⁵ Dies ließ sich aber im Frankreich des ausgehenden 18. Jahrhunderts nicht so einfach umsetzen, standen doch damals die ordentliche Justiz und ihre Amtsträger in einem ausgesprochen schlechten Ruf. Letztere hatten vielfach ihre Stellen vom König oder seinen Ministern gekauft, fühlten sich als Noblesse de robe (Adel der Robe) als konservativ-aristokratisches, unabsetzbares Element und berechtigt, ihre Auslagen durch offene Empfänglichkeit für Bestechungsgelder wieder hereinzuholen. Bestechlichkeit im Amt war im Frankreich des Ancien Régime ungewöhnlich weit verbreitet.¹⁶ Zugleich fehlte jedes eigene Interesse an der Tüchtigkeit der Verwaltung.¹⁷ Bald nach der Französischen Revolution stellte *Thouret* in Bezug auf die Justiz fest: »Der widrigste und unseligste von allen Missbräuchen, welche die Ausübung der Justizgewalt zerrüttet haben, war, dass Körperschaften und einzelne Personen das Recht, in ihrem Namen Recht zu sprechen, als ein Privatgut besaßen, dass andere unter dem Titel der Erbllichkeit und des Kaufes das Recht erwerben konnten, ihre Mitbürger zu richten und dass diese jeden Akt der Gerechtigkeit bezahlen mussten.« sowie: »Ein Präsident, den niemand zwingen konnte, Gericht zu halten, ein Berichterstatte, den niemand anhalten konnte zu berichten, das waren die Herren der Gerichtsbarkeit, welche nicht Recht sprachen, oder es erst dann taten, nachdem durch einen großen Zeitverlust das Interesse längst verletzt worden (war).«¹⁸

Angesichts der herrschenden Korruption und Ignoranz sollte die Justiz keinen bestimmenden Einfluss auf die Verwaltung haben. Alle Prozesse, in denen das Staatsinteresse eine Rolle spielte und die Verwaltung irgendwie beteiligt war, waren der Justiz entzogen. Diese Trennung wurde schon im Verwaltungsorganisationsgesetz vom 22.12.1789/08.01.1790 angesprochen.¹⁹ Im Gesetz über die Trennung der Gewalten vom 16./24.08.1790 hieß es:²⁰ »Les fonctions judiciaires sont distinctes, et demeureront toujours séparées des fonctions ad-

9 Vgl. dazu *Simon*, Übersicht der in den Rhein-Provinzen bei ihrer Vereinigung mit der Krone Preußens geltenden Gesetze, 1824, S. 30: »Die Justiz ward, wie angeführt, durchaus von der Verwaltung getrennt; aber der früher in Frankreich bestandene und von der Nationalversammlung beibehaltene Unterschied zwischen der gewöhnlichen Rechtspflege und einer administrativen Justiz für gewisse Gegenstände ging nun auch auf die vier Departements des linken Rheinufer über.«

10 Zit. nach *Knemeyer*, Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts, 1970, S. 35

11 *Simon*, Manuel des Conseils de Préfecture, Bd. 1, 1810, S. 144 und 155.

12 Vgl. *Ortlepp*, in: Gerlich (Hrsg.), Vom Alten Reich zu neuer Staatlichkeit, 1982, S. 132, 145.

13 Vgl. *Hennig* (Fn. 2), S. 25; die gleichen Zahlen gelten auch für Trier, vgl. *Kentenich* (Hrsg.), Geschichte der Stadt Trier, 1915, S. 656; s. auch *Hansen* (Fn. 6), S. 1279 Anm. 2.

14 Vgl. insbes. *Perrot*, Verfassung und Zuständigkeit der Gerichte der preussischen Rheinprovinzen in bürgerlichen Rechtsfragen, 1842, S. 148 ff.; *Richter* (Fn. 7), S. 696.

15 »Es gibt (...) keine Freiheit, wenn die richterliche Gewalt nicht von der gesetzgebenden und vollziehenden getrennt ist.« – *Montesquieu*, Vom Geist der Gesetze, XI. Buch, 6. Kapitel (zit. nach der von *Forstthoff* in neuer Übertragung eingeleiteten und herausgegebenen Ausgabe, 1951, Bd. 1, S. 215).

16 Vgl. *Richter* (Fn. 7), S. 172 f.; *Wunder*, in: Berding/François/Ullmann (Hrsg.), Deutschland und Frankreich im Zeitalter der Französischen Revolution, Frankfurt/Main 1989, S. 139, 163.

17 Vgl. *Richter* (Fn. 7), S. 66.

18 Zit. nach *Richter* (Fn. 7), S. 174.

19 Vgl. dazu von *Meier*, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im XIX. Jahrhundert, 1907, S. 150.

20 Décret sur l'organisation judiciaire vom 16./24.08.1790, *Bormann/Daniels* (Fn. 3), Bd. 1 (1833), Nr. 96 (S. 268); von *Meier* (Fn. 19), S. 148 ff.

ministratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelques manières que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leur fonctions.«²¹ Die Verfassung der konstitutionellen Monarchie vom 03.09.1791 regelte das Verhältnis von Justiz und Verwaltung in gleicher Weise.²² Die Trennung von Verwaltung und Justiz war also eng mit der Französischen Revolution verbunden. Das war aber noch keine Lösung, sondern schuf erst einmal das Problem. Gelöst wurde es erst nach einer gewissen Phase der Unsicherheit und Orientierungslosigkeit. Man schuf eine eigenständige Jurisdiktion für Streitigkeiten mit der Verwaltung, sie wurde gewissermaßen zur Richterin in eigener Sache.²³ Das ansatzweise mit der Konsultatsverfassung vom 22. Frimaire VIII (= 13.12.1799) und dann vor allem mit dem Gesetz vom 28. Pluviöse VIII (= 17.02.1800). Das Pluviöse-Gesetz war die Geburtsstunde der Administrativjustiz, der Jurisdiktion durch die Präfekturräte, wie auch alsbald des Staatsrats (Conseil d'État) in Paris.

2. Das Verfahren

Das Verfahren vor dem Präfekturrat, das durchaus justizförmig ausgestaltet war, wurde durch eine schriftliche Eingabe eingeleitet,²⁴ war dann aber inquisitorisch. Es war – auch in den vier linksrheinischen Departements – in Französisch zu betreiben, denn Französisch war hier ebenfalls die Amtssprache. Das machte die Arbeit der Präfekturräte noch schwieriger. Besondere Probleme gab es ohnehin, da sehr oft noch früheres, vor-französisches Recht anzuwenden war. Die Tätigkeit erforderte erhebliche juristische Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen. Das wird etwa auch daran deutlich, dass der Koblenzer Präfekturrat *Mathias Simon* ein – natürlich in französischer Sprache – verfasstes, dreibändiges »Handbuch für Präfekturräte« veröffentlichte.²⁵

Der Präfekturrat kam zur Entscheidungsfindung in Sitzungen zusammen.²⁶ Der Koblenzer Rat beispielsweise tagte im Jahr 1810 an drei Tagen in der Woche.²⁷ Hierfür arbeitete der Berichterstatter einen Entscheidungsentwurf aus. Eine mündliche Verhandlung war nicht vorgeschrieben. Es haben aber mündliche Verhandlungen (Verbalprozesse), die dann auch meistens öffentlich waren, stattgefunden. Dabei konnten die Parteien ihre Stellungnahme zum Urteilsentwurf abgeben. Es folgte der Schlussantrag des Regierungskommissars (Commissaire du gouvernement), einer Art Vertreter des öffentlichen Interesses. Bei den geheimen Abstimmungen galt das Mehrheitsprinzip. An seinen Sitzungen konnte, musste aber nicht der Präfekt teilnehmen. Tat er es, hatte er den Vorsitz, bei Stimmengleichheit gab er den Ausschlag. Beschlussfähig war der Präfekturrat bei Anwesenheit von mindestens drei Mitgliedern. Für den Fall der Beschlussunfähigkeit oder der Stimmengleichheit sollte die Mehrheit der anwesenden Präfekturräte ein Mitglied des allgemeinen Departementrats bestimmen, um den Präfekturrat beschlussfähig zu machen bzw. den Ausschlag zu geben.²⁸ Soweit ersichtlich, haben die Präfekten allenfalls selten an den Sitzungen des Präfekturrates teilgenommen.²⁹

V. Die Entscheidungen

Die Entscheidungen des Präfekturrates ergingen schriftlich und im Namen der Republik Frankreich. Sie standen unter dem Motto »Liberté, Égalité«. Formell waren es keine Urteile, sondern Beschlüsse (Arrêtés), sie standen aber den gericht-

lichen Entscheidungen gleich.³⁰ Entsprechend der Zuständigkeitsregelung waren die Entscheidungen der Präfekturräte sehr unterschiedlicher Natur. Sie finden sich in den Akten der Departements, bisweilen nicht in speziellen Vorgängen, sondern sind in allgemeinen Vorgängen mit enthalten. Dies macht es schwierig, »typische« Entscheidungen zu präsentieren. Um gleichwohl einen Eindruck zu vermitteln, sollen drei Beispiele herausgegriffen werden.

So entschied der Präfekturrat des Departements Rhein-Mosel den Streit zwischen dem Präfekten des Roer-Departements und dem Präfekten des Rhein-Mosel-Departements sowie einigen Gemeinden, die zunächst zum ehemaligen Herzogtum Jülich gehört hatten, dann aber zum Rhein-Mosel-Departement kamen, dahin, dass der Präfekt des Roer-Departements berechtigt gewesen sei, von diesen Gemeinden Steuern zu erheben, der sich im Einzelnen ergebende Überschuss der an ihn gezahlten Steuern aber auf die künftig dem Präfekten des Rhein-Mosel-Departement zu erbringenden Leistungen der Gemeinden anzurechnen sei.³¹ In einem anderen Verfahren beendete der Präfekturrat einen fast 40 Jahre währenden Streit zwischen der Gemeinde Heimersheim an der Ahr und einem Bürger wegen des Eigentums an mehreren Weinbergen.³² Zum dritten bestätigte der Präfekturrat des Rhein-Mosel-Departements das »Urteil« des Bürgermeisters von Koblenz, das gegen einen Bauern eine Geldstrafe in Höhe von 50 Franken verhängte, weil dieser im öffentlichen Straßenverkehr einen Karren ohne die ausreichende Reifenbreite geführt hatte. Er entschied, »dass Herr Müller diesen Gesetzen zuwider gehandelt hat, und in die Geldstrafe verfallen ist, welche der Maire gegen ihn ausgesprochen hat: dass, da diese Gesetze gehörig verkündet worden, er keine Unwissenheit vorschützen kann; entscheidet, dass das Urteil des Maire, welches den Herrn Jodok Müller in eine Geldstrafe von 50 Franken verfalliget, bestätigt ist, und, insofern dies noch nicht geschehen, in Vollzug gesetzt werden soll.«³³

Gegen die Entscheidungen des Präfekturrates war in bestimmten Fällen der Einspruch zulässig, der vor ihm selbst erneut verhandelt werden musste. Seit dem Jahr 1806 stand den Beteiligten des Verfahrens der Rekurs (= Beschwerde) an den

21 »Die Gerichtsbarkeit ist von der Verwaltung unterschieden und bleibt auf immer von ihr getrennt. Ohne ihre Amtspflichten zu verletzen, können die Richter weder auf irgendeine Weise die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden stören, noch die Verwaltungsbeamten wegen ihrer Amtstätigkeit vor Gericht zitieren.« (zit. nach *Letourneur*, in: Kütz/Naumann [Fn. 2], S. 337).

22 Vgl. zum Ganzen *Dittrich*, Die Entwicklung des Staatsrats und der Präfekturräte als Verwaltungsgerichte in Frankreich bis zur Verwaltungs- und Finanzreform des Jahres 1926, 1937, S. 4 ff.

23 Vgl. *Richter* (Fn. 7), S. 67 f.; *Mayer*, Theorie des französischen Verwaltungsrechts, 1886, S. 87 ff.

24 Vgl. dazu *Koch*, Die historischen Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege in Frankreich und deren Einfluss auf die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern, Diss., 1980, S. 79 f.

25 *Simon*, Manuel des Conseils de Préfecture, Bd. 1 (1810), Bd. 2 (1811) und Bd. 3 (1812).

26 Vgl. *Richter* (Fn. 7), S. 696 f.

27 Vgl. dazu die Notiz im Rhein- und Moselboten vom 14.11.1810.

28 Vgl. Arrêté relatif aux délibérations des conseils de préfecture vom 06.09.1801 (= 19. Fructidor IX), zit. nach *Daniels* (Fn. 3), Bd. 4 (1836), Nr. 135 (S. 263).

29 Vgl. *Koch* (Fn. 24), S. 55.

30 Vgl. *Simon* (Fn. 11), S. 147: »Leurs arrêtés sont des véritables jugemens, et des jugemens aussi importants pour les citoyens que ceux des tribunaux.«

31 »Arrêté« des Koblenzer Präfekturrates vom 19.04.1802, archiviert in: Landeshauptarchiv Koblenz (LHA Ko), Bestand 241, Nr. 2376. – Ich danke Herrn Archivoberrat *Dr. Jost Hausmann* für die Transkription und Übersetzung des Textes.

32 Archiviert in: LHA Ko Bestand 256 Nr. 2845.

33 Diese Entscheidung des Präfekturrates vom 20.09.1808 erschien so bedeutsam, dass sie sogleich – in deutscher Übersetzung – in dem Rhein- und Moselboten vom 24.09.1808 veröffentlicht wurde.

Staatsrat (Conseil d'État) in Paris offen.³⁴ Die letztendliche Entscheidung lag indessen beim Staatsoberhaupt, bei Kaiser *Napoleon*.

Die Entscheidungen des Präfekturrates erwachsen in formelle und in materielle Rechtskraft, sie wurden also – wenn sie nicht (rechtzeitig) mit dem zulässigen Rechtsmittel angegriffen wurden – zwischen den Beteiligten des Verfahrens verbindlich. Selbst der Präfekt musste sich künftig an den Anspruch halten. Allerdings hatte es mit dem auch sein Bewenden. Die Entscheidung als solche konnte keine Grundlage für eine Vollstreckungsmaßnahme sein. Exekutorische Wirkung erhielt sie erst durch einen Beschluss des Präfekten. Es ist nicht bekannt, dass es hierbei zu Problemen kam, der Beschluss des Präfekten war wohl mehr oder minder eine Formsache. Die Entscheidungen der Präfekturräte hatten alle Kraft richterlicher Urteile, sie mussten von den Gerichtsvollziehern auch dementsprechend vollstreckt werden.³⁵

VI. Das Personal

Die Verwaltungsrechtspflege und ihre Anerkennung durch die Beteiligten lebten vor allem auch von den Personen, die sie gestalteten. Die Präfekturräte nahmen als – selbständiger – Teil der Präfektur naturgemäß teil an der Wertschätzung, die die Bevölkerung den Präfekten entgegenbrachte. Einer dieser »hervorragenden« leitenden Beamten war der Präfekt des Donnersberg-Departements *André Jeanbon Saint-André* (1749 – 1813).³⁶ Obwohl Franzose und früher gar Mitglied des Wohlfahrtsausschusses fühlte er sich in Mainz zu Hause und bekannte: »Wenn ich unter Euch bin, fühle ich mich glücklich; ich bin hier unter Freunden.« Er war von aufgeklärter, toleranter und freimaurerischer Gesinnung und verteidigte die Juden stets gegen die Willkür der unteren Organe. *Napoleon* soll *Jeanbon St. André* einen Musterpräfekten und glänzenden Advokaten seines Departements genannt haben.³⁷ Während dieser von Anfang an Präfekt in Mainz war und dort auch im Amt verstarb, war *Paul Adrien François Marie de Lézay-Marnesia* (1769 – 1814)³⁸ Präfekt in Koblenz lediglich von 1806 bis 1810. Als er 1810 Koblenz verlassen musste, um Präfekt des Niederrhein-Departements in Straßburg zu werden, schied er »geschätzt und geliebt, aus der Mitte der Verwalteten, deren viele ihn, bei gegenseitigem Schmerze, auf seiner Reise nach Straßburg, noch eines Strecke Weges begleiteten.«³⁹

Aus der Reihe der Präfekturräte verdienen hier vier Deutsche hervorgehoben zu werden, die zudem in dieser Umbruchzeit Ende des 18. und Anfang des 19. Jahrhunderts einen sehr bewegten beruflichen Werdegang hatten.⁴⁰ So zum Beispiel *August Ludwig Moßdorff* (1758 – 1843).⁴¹ Erst war er Berater des Prinzen von *Leiningen-Westerburg* in Grünstadt. Dann wurde er 1792/93 Jakobiner und Mitglied des Mainzer Nationalkonvents. Nach seiner Gefangenschaft war er Richter in Kreuznach und wurde 1798 in die Mainzer Zentralverwaltung berufen. Im Jahr 1800 ernannte man ihn zum Präfekturrat, 1802 zum interimistischen Präfekten. Nach vorübergehender Tätigkeit im Königreich Westfalen kehrte er 1809 in die Departementverwaltung zurück, der er bis zu ihrem Ende 1814 angehörte. In Trier war lange Zeit der aus Nassau-Weilburg stammende *Johann Heinrich Gerhards* (geb. 1757) tätig.⁴² Über Koblenz, wo er Gymnasiallehrer war, kam er nach Trier. Er wandelte sich dabei vom rheinischen Jakobiner zu einem napoleonischen Verwaltungsbeamten. Während der gesamten Zeit, in der der Präfekturrat dort bestand, gehörte er ihm an. Anschlie-

ßend war er noch der Regierung des dann oldenburgischen Birkenfeld zu Diensten. Von den Koblenzer Präfekturräten sind jedenfalls zwei zu erwähnen. Das ist einmal der in Simmern/Hunsrück geborene *Franz-Joseph Reichensperger* (1768–1813). Er wurde nach dem Studium der Rechte in Heidelberg Richter und von 1804 bis 1807 Präfekturrat in Koblenz. Sodann wechselte er als Generalsekretär in die Präfektur. *Reichensperger* starb im Amt Anfang 1813. Er hinterließ außer seiner Frau die beiden Söhne *August* (1808–1895)⁴³ und *Peter* (1810–1892), die später Juristen (u.a. Appellationsgerichtsräte beim Appellhof in Köln) und Politiker (u.a. Mitglieder des Reichstages und Mitbegründer des Zentrums) wurden. Nachfolger *Reichenspergers* als Präfekturrat wurde der schon erwähnte Koblenzer *Mathias Simon* (geb. 1774).⁴⁴ *Simon*, der früher Cirschenane und Beamter sowie Richter in Koblenz war, durchlief eine erstaunliche Karriere. Als Präfekturrat veröffentlichte er das bereits erwähnte dreibändige Handbuch für Präfekturräte.⁴⁵ Nach dem Abzug der Franzosen aus Koblenz führte er im Jahr 1814 als »Préfet par Interim« für einige Zeit die Geschäfte des geflüchteten Präfekten weiter. Danach fand er in der preußischen Verwaltung wieder ein angemessenes Betätigungsfeld und wurde 1815 preußischer Gouvernementskommissar, zwei Jahre später vortragender Rat beim preußischen Generalkommando am Rhein und ab 1820 Appellationsgerichtsrat in Köln.

VII. Das Ende

Mit der militärischen Niederlage *Napoleons* und dem Rückzug seiner Armee ging die französische Herrschaft auf dem linksrheinischen Gebiet zu Ende. Damit endete auch die Tätigkeit der Präfekturräte in Mainz, Koblenz, Trier und Aachen. Sie fanden auch keine unmittelbaren Nachfolger.⁴⁶ Für das Gebiet, das nach dem Wiener Kongress (1815) an Preußen fiel und dann die Rheinprovinz bildete, wurde 1818 verfügt: »Die Streitigkeiten, welche bei den ehemaligen Präfekturräten anhängig gewesen, und bis jetzt nicht erledigt gewesen sind, werden nach Verschiedenheit ihrer Gegenstände unter den

34 Vgl. dazu *Perrot* (Fn. 14), S. 652 ff.; zum Conseil d'État allgemein *Hagens*, AöR 17 (1902), S. 373 ff. sowie *W. Müller*, AöR Bd. 117 (1992), S. 337 ff..

35 G. v. 29. Floréal X (= 19.05.1802) Art. 4, zit. nach *Daniels* (Fn. 3), Bd. 4 (1836), Nr. 182 (S. 386); vgl. *Perrot* (Fn. 14), S. 650.

36 Vgl. zu ihm *Mathy*, *Jeanbon St. André: Der Präfekt Napoleons in Mainz und Förderer des Gutenberggedankens*, Mainz 1969.

37 So *Mathy* (Fn. 36), S. 17 und 37.

38 Vgl. zu ihm *Graf von Westerholt*, *Lézay Marnesia. Sohn der Aufklärung und Präfekt Napoleons (1769 – 1814)*, 1958.

39 So *Lézay Marnesia's Privatsekretär von Stramberg*, *Rheinischer Antiquarius*, 1853, 1. Abt., 2. Bd, S. 668.

40 S. zur erstmaligen Besetzung der Präfekturräte und der Präfektur in den vier rheinischen Departements insgesamt *Hansen* (Fn. 6), Nr. 220 (S. 1281 ff.).

41 Vgl. zu ihm *Engelhaupt*, Die Einführung Hessen-Darmstädtischer Verwaltung im nördlichen Teil des Departements Donnersberg, Diss. Mainz 1971, S. 110 ff. sowie *Dumont*, in: *Gerlich* (Fn. 12), S. 45, 64.

42 Vgl. *Dotzauer*, Der historische Raum des Bundeslandes Rheinland-Pfalz von 1500 – 1815, 1993, S. 402 f.; *W. H. Stein* (Bearb.), Die Akten der Verwaltung des Saardepartements 1798 – 1813, 1991, S. 6.

43 *Stadt Koblenz* (Hrsg.), *August Reichensperger (1808 – 1895) und die Kunst des 19. Jahrhunderts*, 1985.

44 Vgl. zu ihm *J. Müller*, *Von der alten Stadt zur neuen Munizipalität*, 1989, S. 287 f.

45 Vgl. oben Fn. 25.

46 Eine Übergangsregelung gab es für Rheinhessen, aufgrund der die Großherzogliche Regierung der Provinz Rheinhessen – »bis zur Einführung einer einförmigen Justizverfassung für das ganze Großherzogtum (Hessen)« – »alle die Amtsbefugnisse in streitigen Verwaltungssachen auszuüben (hatte), welche vorhin den Präfekturräten zustanden.«; vgl. Art. 1 der Verordnung des Großherzoglich Hessischen Geheimen Staatsministeriums vom 22.03.1819, Amtsbl. für die Großherzoglich Hessische Provinz Rheinhessen 1819, S. 491.

Verwaltungsbehörden und Gerichten verteilt.«⁴⁷ Mit diesem jähren Ende der Präfekturräte und der Administrativjustiz wurde eine Chance vertan. Noch 70 Jahre später, im Jahr 1885 stellte der »Vater der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft«, *Otto Mayer*, im Vorwort zu seiner »Theorie des französischen Verwaltungsrechts« fest: »Unser Verwaltungsrecht ist im Wesentlichen noch das französische, wenn auch gerade das beste Stück daraus, die Verwaltungsrechtspflege, zurzeit noch in Trümmern liegt.«⁴⁸

VIII. Zusammenfassung

Für das linksrheinische Gebiet brachte die napoleonische Verwaltung einen Neubeginn und schuf die ersten Quasi-Verwaltungsgerichte auf deutschem Boden. Sie hatte ihren Ursprung in der Französischen Revolution. Als sie in Deutschland installiert wurde, war sie aber nicht mehr (archaisch) revolutionär, sondern das, was *Napoleon* daraus gemacht hatte. Die Regelungen ermöglichten eine rationale, machtvolle und neutrale Verwaltung und Administrativjustiz und waren ein – weitgehend ungenutztes – Vorbild für einen Strukturwechsel der Verwaltung hin zu Liberalität und Demokratie.

Allerdings hatte diese Administrativjustiz Unzulänglichkeiten, die für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in heutiger Zeit selbstverständlich beseitigt sind: So fehlte den Präfekturräten die richterliche Unabhängigkeit in persönlicher Hinsicht, da sie jederzeit absetzbar und sehr schlecht besoldet waren; auch der stets nötige Beschluss des Präfekten, der den Entscheidungen des Präfekturates erst die exekutivische Kraft verlieh, verträgt sich nicht mit unserem heutigen Verständnis eines Urteils. Schließlich fehlten elementare Verfahrensgrundsätze wie Mündlichkeit und Öffentlichkeit bzw. Regelungen, die deren Einhaltung wie auch die Gewährung rechtlichen Gehörs zwingend vorschrieben.

Trotzdem: Die Präfekturräte waren der Anfang der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf deutschen Boden - und nicht nur das. Sie waren auch der Anfang der europäischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Denn sie wurden vom napoleonischen Frankreich aus nicht nur in den linksrheinischen Gebieten Deutschlands eingeführt sondern auch im besetzten Belgien und Luxemburg und sogar in Nord- und Mittelitalien.

⁴⁷ § 1 der Anweisung des Staatsministeriums für die Regierungen und Gerichte in den Rheinprovinzen über die bis auf anderweite Verordnung von denselben zu beobachtenden Grenzen ihrer gegenseitigen Amtsbefugnisse, zit. nach *Simon* (Fn. 9), Anlagen, S. 100, 102.

⁴⁸ Vgl. Fn. 23, Vorwort, S. VII.

Das Ende kommunalwahlrechtlicher Sperrklauseln

Privatdozent Dr. Timo Hebeler, Gießen/Frankfurt*

In der jüngeren Vergangenheit hat es mehrere Gerichtsentscheidungen gegeben, die wahlrechtliche Sperrklauseln auf kommunaler Ebene für verfassungswidrig erachten. In zahlreichen Bundesländern hat der Gesetzgeber die Sperrklauseln aufgehoben, so jüngst in Rheinland-Pfalz; im Saarland ist derzeit ein Gesetzentwurf eingebracht, der ebenfalls die Aufhebung der Sperrklausel zum Gegenstand hat. Der Beitrag zeichnet diese zu begrüßende Rechtsentwicklung nach.

I. Einleitung

Das deutsche Wahlrecht kennt für die Bundestagswahl, für Landtagswahlen und für Kommunalwahlen Sperrklauseln. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG schreibt für die Bundestagswahl u.a. den Grundsatz der Gleichheit der Wahl fest. Dieser gilt über Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG auch für die Wahl der Volksvertretungen in den Ländern, Kreisen und Gemeinden.¹ Zudem ist anerkannt, dass Art. 21 Abs. 1 GG – obwohl die Norm es dem Wortlaut nach nicht zum Ausdruck bringt – das Recht politischer Parteien auf Chancengleichheit beinhaltet; dieses Recht steht in engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit.² Bei der Wahl zu den Volksvertretungen ist auf allen genannten Ebenen im Kern das Verhältniswahlrecht verwirklicht; zum Teil ist es ergänzt durch personalisierte Elemente, die auf dem Mehrheitswahlrecht fußen – so etwa bei der Bundestagswahl durch das dort geltende Zweistimmenwahl-

system. Sperrklauseln sorgen dafür, dass politische Parteien oder sonstige zur Aufstellung von Wahllisten befugte politische Vereinigungen, die einen bestimmten Stimmenanteil nicht erreichen, bei der Sitzverteilung unberücksichtigt bleiben. Ihre Stimmen haben – wie dies das BVerfG³ mit einer üblich gewordenen Begrifflichkeit formuliert – keinen »Erfolgswert«.

Ob dies mit dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Grundsatz der Gleichheit der Wahl vereinbar ist, ist seit Jahrzehnten umstritten und diese Frage beschäftigte etwa das BVerfG seit seinem ersten Entscheidungsband an;⁴ auch die Literatur nahm sich dieser Frage frühzeitig an.⁵ Die Rechtsprechung

* Der Autor ist Privatdozent am Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen und Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der dortigen Professur für Öffentliches Recht, Rechtsvergleichung und Verwaltungswissenschaft (Prof. Dr. Thomas Groß). Er vertritt im Wintersemester 2008/2009 die Professur für Staats- und Verwaltungsrecht, insbesondere Sozialrecht (Prof. Dr. Ingwer Ebsen) am Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.

¹ Daneben ist die Wahlrechtsgleichheit in manchen Ländern auch in der Landesverfassung ausdrücklich verankert, zum Teil sogar speziell auch im Hinblick auf Kommunalwahlen (so etwa in Art. 50 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 76 Abs. 1 RhPfVerf.).

² S. dazu etwa *Streinz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Komm., 5. Aufl. 2005, Art. 21 Rn. 134–136.

³ Z.B. BVerfGE 1, 208, 244; 6, 104, 111; 16, 130, 138 f.; 82, 322, 337; 95, 408, 417.

⁴ BVerfGE 1, 208 ff.

⁵ S. aus älterer Zeit etwa *Rietdorf*, DÖV 1953, 487 ff.; *Füßlein*, DÖV 1957, 601 ff.; *Rinck*, DVBl. 1958, 221 ff.; *Forsthoff*, AöR 76 (1950/51), 369 ff.; *Henrichs*, NJW 1956, 1703 ff.