

Die Veröffentlichung des Werkes

„Schutz der Grundrechte vor gesetzlichen Einzeleingriffen“
erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Autors.

Juristische Schriften
Band 15: Verfassungsrecht

Dr. Thomas Scheffler

Schutz der Grundrechte vor
gesetzlichen Einzeleingriffen

VERLAG DR. PETER MANNHOLD · DÜSSELDORF 1981



Fachbereich Rechtswissenschaft der
Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Menger
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Dr. Bleckmann
Dekan: Prof. Dr. Hoppe
Tag der mündlichen Prüfung: 11.2.1981

D 6

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek:

Scheffler, Thomas:
Schutz der Grundrechte vor gesetzlichen Einzel-
eingriffen/Thomas Scheffler. - Düsseldorf:
Mannhold, 1981.
(Juristische Schriften; Bd. 15:
Verfassungsrecht)
ISBN 3-88485-360-0
NE: GT

ISBN 3-88485-360-0

© 1981 Verlag Dr. Peter Mannhold - Wissenschaft-
licher Fachverlag Düsseldorf.
Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nach-
drucks und der fotomechanischen Wiedergabe, vor-
behalten.
difo-druck schmacht · Bamberg

I

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Literaturverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	XLVII
A. Einleitung	1
B. Anlage und Gang der Untersuchung	7
I. Zur Beschränkung auf grundrechtsrelevante Gesetze	7
II. Terminologische Voraussetzungen	14
III. Zum eingeschlagenen Weg der Arbeit	17
Erster Hauptteil	18
C. Zum gegenwärtigen Diskussionsstand - Analyse und Kritik	18
I. Überblick über die Argumente gegen die Zulässig- keit gesetzlicher Einzeleingriffe	18
1. Das Funktionen- und Gewaltentrennungs- prinzip	19
a) Das Verhältnis Legislative/Exekutive	20
b) Das Bundesstaatsprinzip	21
c) Das Verhältnis Legislative/Judikative	21
2. Der Gleichheitsgrundsatz	22

	Seite
3. Der Gesetzesbegriff	24
4. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG	26
II. Analyse und Stellungnahme	28
1. Die Argumente aus den Elementen des Rechtsstaatsprinzips	28
a) Zur Gewalten-/Funktionentrennung	28
aa) Das Verhältnis Legislative/Exekutive	33
bb) Das Bundesstaatsprinzip	36
cc) Das Verhältnis Legislative/Judikative ...	41
b) Gesetzesbegriff und gesetzliche Einzel- eingriffe	46
2. Die Beurteilung gesetzlicher Einzeleingriffe durch den Gleichheitsgrundsatz	55
3. Die Auffassungen zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG im einzelnen	64
a) Hildegard Krüger	65
b) Friedrich Klein	70
c) Hans Schneider	75
d) Dieter Volkmar	79
e) Peter Lerche	91
f) Peter Schneider	99
g) Gerd Roellecke	103
h) Christian Starck	107
i) Heinz Bauernfeind	113
j) Bundesverfassungsgericht	120
4. Zusammenfassung und Überleitung	126
Zweiter Hauptteil	128
D. Der eigene Ansatz	128

	Seite
I. Die Analyse des Gesetzesbegriffs	128
II. Der induktive Ansatz	129
III. Die Ausschöpfung der grundgesetzlichen Ver- bürgung in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG	131
E. Das Verbot gesetzlicher Einzeleingriffe in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG	133
I. Allgemeines	133
1. Zur Methode der Verfassungsinterpretation	133
2. Die äußere Struktur der Norm	138
3. Aspekte der Konditionalprogrammierung des Gesamtsatzes	140
a) Fragen der Konditionierung	141
b) Probleme der Verwendung des Wortes "kann" ..	144
II. Die Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG	145
1. Die Grundrechte als Gegenstand der Regelung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG	145
a) Die Geltung der Vorschrift nur für Grundrechte	145
b) Die Geltung der Vorschrift für die je- weilige Grundrechtsbestimmung	147
c) Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ist selbst kein Grundrecht	148
d) Die Erfassung der Grundrechte des Kataloges	149
e) Die Erfassung der Grundrechte außerhalb des Kataloges	149
aa) Zum Wortlaut	150
bb) Die systematische Stellung	153
cc) Teleologische Gesichtspunkte	156
dd) Zwischenergebnis	159

	Seite
2. Die Einschränkung der Grundrechte	160
a) Das Problem	160
b) Die Einschränkung von Grundrechten im Text des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG	163
c) Systematische Zusammenhänge zwischen Grund- rechtsgrenzen und dem Verbot des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG	166
aa) Gesetzesvorbehalte im weiteren Sinn	168
(1) Die im liberalen Denken wurzelnde Auffassung	171
(2) Die einheitliche Sicht von Grund- rechtseinschränkung und Inhaltsbe- stimmung	175
bb) Insbesondere: Art. 14 Abs. 3 GG	182
cc) Ungeschriebene Grundrechtsschranken	190
dd) Der thematisierte Bereich der Grund- rechte	195
d) Die extensive Auslegung der "Einschränkung" aus teleologischen Gründen	198
e) Zwischenergebnis	202
3. Das Gesetz als Mittel der Einschränkung	202
a) Das Gesetz als Betrachtungsgegenstand	202
b) Die Geltung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nur für Parlaments-Gesetze	203
aa) Die Kompetenz des Parlamentsgesetzge- bers zur Schaffung grundrechtsrelevanter Normen	203
bb) Besonderheiten untergesetzlicher Rechts- normen	207
cc) Die Anwendung auf vorkonstitutionelles Recht	212
c) Zwischenergebnis	213

	Seite
III. Die Rechtsfolge des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG	213
1. Fragen, die die Norm aufwirft	213
2. Grammatisch-logische Auslegung	214
a) Der Syntaxfehler der Rechtsfolge	214
b) Das allgemein geltende Gesetz	216
c) Das nicht nur für den Einzelfall geltende Gesetz	221
d) Das Verhältnis allgemeiner Geltung zur Geltung nicht nur für den Einzelfall (zur sog. Doppelaussage des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG).	226
e) Die quantitative Dimension des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG	228
3. Systematische Auslegung	234
a) Die äußere Stellung im Text des Grundgesetzes .	234
aa) Systematische Gesichtspunkte innerhalb des Art. 19 GG	234
bb) Die sonstige äußere Systematik	237
b) Die innere Systematik	237
aa) Das Verhältnis zu Art. 5 Abs. 2 GG	237
bb) Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG und Elemente des Rechtsstaatsprinzips	239
(1) Der Gleichheitssatz	239
(2) Die Funktionentrennung	242
(3) Zwischenergebnis	250
cc) Hinweise auf den persönlichen Geltungs- bereich des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG	250
dd) Zur Definition der Einzelperson	254
4. Historisch-genetische Auslegung	255
a) Die genetische Entwicklung	255
b) Historische Entwicklung	156

aa) Literaturmeinungen	257
(1) Die Individualität im Tatbestand	257
(2) Die persönliche Individualität	259
(3) Die Individualität als Kombination von sachlichen und persönlichen Merk- malen	260
(4) Zwischenergebnis	261
bb) Die tatsächliche Entwicklung der Gesetz- gebung	262
cc) Zusammenfassung	270
5. Teleologische Auslegung	271
a) Voraussetzungen	271
b) Die Ratio der quantitativen Dimension der Einzelperson	272
c) Insbesondere: Begriff und Ermittlung der "Einzelperson" in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ...	275
aa) Grundlagen	275
bb) Die negative Definition der Einzelper- sonenregelung durch das generelle Gesetz ..	277
cc) Die Einzelpersonenregelung im Bereich der kleinen Zahl von Adressaten	278
d) Das Verhältnis inhaltlicher Allgemeinheit zur quantitativen Generellität	284
IV. Der Einfluß der Grundrechtsthematik auf die Aus- wirkungen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG	296
Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungs- ergebnisse	303

Literaturverzeichnis

Abelein, Manfred	Die Abgrenzung Verwaltungsakt-Verord- nung, in: Recht und Staat, Festschrift für Günther Küchenhoff, Berlin 1972, S. 419-432 (zit.: Abgrenzung)
Achterberg, Norbert	Probleme der Funktionenlehre, München 1970 (zit.: Funktionenlehre)
ders.	Kriterien des Gesetzesbegriffs unter dem Grundgesetz, DÖV 1973, S. 289-298
ders.	Bundesverfassungsgericht und Zurück- haltungsgebote, DÖV 1977, S. 649-659
Adam, Winfried	Öffentlichrechtliche Klausur: Der Bebauungsplan "Beim Weiher", JuS 1971, S. 593-597
Anschütz, Gerhard	Stichwort: Gesetz, in: Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. Begründet von Karl Freiherr von Stengel. Herausge- geben von Max Fleischmann, Tübingen 1913, S. 212-218 (zit.: Gesetz)
ders.	in: Meyer, Georg/Anschütz, Gerhard, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., München und Leipzig 1919 (zit.: Staatsrecht)
Aristoteles	Politik, Deutsch von F. Susemihl, München 1965 (zit.: Politik)

- Arndt, Adolf Besprechung des Buches von Gerhard Leibholz: Die Gleichheit vor dem Gesetz, NJW 1961, S. 2153-2154
- Bachof, Otto Verwaltungsakt und innerdienstliche Weisung, in: Festschrift für Wilhelm Laforet, München 1952, S. 285-316 (zit.: Verwaltungsakt)
- ders. Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, VVDStRL 12 (1954), S. 37-84
- ders. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE Band 1-3), JZ 1957, S. 334-342
- ders. Freiheit des Berufs, in: Die Grundrechte. Dritter Band Erster Halbband. Herausgegeben von Karl August Bettermann, Hans Carl Nipperdey, Ulrich Scheuner, Berlin 1958, S. 155-265 (zit.: Freiheit des Berufs)
- ders. Schlußwort zum Beratungsgegenstand: "Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung", VVDStRL 30 (1973), S. 357-363
- Badura, Peter Rechtsetzung durch Gemeinden, DÖV 1963, S. 561-570
- Bäumlin, Richard Stichwort: Rechtsstaat, in: Evangelisches Staatslexikon. Herausgegeben von Hermann Kunst,, Roman Herzog, Wilhelm Schneemelcher, 2. Aufl., Stuttgart und Berlin 1975, Sp. 2041-2052 (zit.: EvStL)

- Ballerstedt, Kurt Über wirtschaftliche Maßnahmegesetze, in: Festschrift zum 70. Geburtstag von Walter Schmidt-Rimpler, Karlsruhe 1957, S. 369-402 (zit.: Maßnahmegesetz)
- ders. Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Die Grundrechte. Dritter Band Erster Halbband. Herausgegeben von Karl August Bettermann, Hans Carl Nipperdey, Ulrich Scheuner, Berlin 1958, S. 1-90 (zit.: Wirtschaftsverfassungsrecht)
- Bartlsperger, Richard Die Bauleitplanung als Reservat des Verwaltungsstaates, DVBl. 1967, S. 360-373
- Bauernfeind, Heinz Zum Verbot von Einzelfallgesetzen gem. Art. 19 I GG, DVBl. 1976, S. 193-198
- Bender, Bernd Sozialbindung des Eigentums und Enteignung, NJW 1965, S. 1297-1304
- Berg, Wilfried Keine Gleichheit im Unrecht?, JuS 1980, S. 418-422
- Bernholz, Peter Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie, in: Interessenverbände in Deutschland. Herausgegeben von Heinz Josef Varain, Köln 1973, S. 338-347 (zit.: Einfluß der Verbände)
- Bethge, Herbert Probleme des Zitiergebotes des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG, DVBl. 1972, S. 365-371

- Bethge, Herbert Zur Problematik von Grundrechtskollisionen,
München 1977
(zit.: Grundrechtskollisionen)
- Bettermann, Karl August Grundfragen des Preisrechts für Mieten und Pachten,
Tübingen 1952
(zit.: Preisrecht)
- ders. Grenzen der Grundrechte,
Berlin 1968
(zit.: Grenzen)
- ders. Juristische Personen des öffentlichen Rechts als Grundrechtsträger,
NJW 1969, S. 1321-1328
- Bleckmann, Albert Allgemeine Grundrechtslehren,
Köln, Berlin, Bonn, München 1979
(zit.: Grundrechtslehren)
- ders. Subventionsrecht,
Stuttgart 1978
(zit.: Subventionsrecht)
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang Gesetz und gesetzgebende Gewalt,
Berlin 1958
(zit.: Gesetz)
- ders. Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung,
Berlin 1964
(zit.: Organisationsgewalt)
- ders. Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation,
NJW 1974, S. 1529-1538

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang Die Methoden der Verfassungsinterpretation - Bestandsaufnahme und Kritik,
NJW 1976, S. 2089-2099
- Boehmer, Gustav Erbrecht,
in: Die Grundrechte. Zweiter Band. Herausgegeben von Franz L. Neumann, Hans Carl Nipperdey, Ulrich Scheuner,
Berlin 1954, S. 401-423
(zit.: Erbrecht)
- Bornhak, Conrad Allgemeine Staatslehre,
Berlin 1896
(zit.: Allgemeine Staatslehre)
- ders. Preußisches Staatsrecht,
Freiburg/Leipzig 1888
(zit.: Staatsrecht)
- Brinkmann, Carl (Hrsg.) Grundrechts-Kommentar zum Grundgesetz,
Bonn 1967 ff., Stand für Art. 19: 1967
(zit.: Grundgesetz)
- Bücker, Joseph Die Zulässigkeit von Individualgesetzen nach dem Grundgesetz,
Bonn 1965
(zit.: Individualgesetz)
- Clement, Wolfgang Öffentliches Recht: Die "lex Springer",
JuS 1968, S. 282-286
- Denninger, Erhard Staatsrecht 1,
Reinbek bei Hamburg 1973
(zit.: Staatsrecht)
- ders. Freiheitsordnung - Wertordnung - Pflichtordnung,
JZ 1975, S. 545-550
- Dicke, Christian Die verfassungsrechtliche Problematik des Hamburger Deichordnungsgesetzes,
DÖV 1969, S. 554-557

- Dicke, Christian
Kommentar zu Art. 14 und 15 GG,
in: v. Münch u.a. (Hrsg.), Grundge-
setz Kommentar, Band 1,
Frankfurt/Main 1974
- Doehring, Karl
Das Staatsrecht der Bundesrepublik
Deutschland,
2. Aufl., Frankfurt 1980
(zit.: Staatsrecht)
- v. Doemming, Klaus
Berto
Entstehungsgeschichte der Artikel
des Grundgesetzes (Art. 104),
in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts
der Gegenwart, Neue Folge, Band 1,
Tübingen 1951
(zit.: JÖR)
- Drath, Martin
Die Gewaltenteilung im heutigen
deutschen Staatsrecht,
Berlin 1952
(zit.: Gewaltenteilung)
- Dreier, Ralf
Zur Problematik und Situation der
Verfassungsinterpretation,
in: Dreier/Schwegmann (Hrsg.),
Probleme der Verfassungsinterpreta-
tion, Baden Baden 1976, S. 13-47
(zit.: Verfassungsinterpretation)
- Dreier, Ralf/
Schwegmann, Friedrich
(Hrsg.)
Probleme der Verfassungsinterpreta-
tion,
Baden Baden 1976
(zit.: Verfassungsinterpretation)
- Dürig, Günter
Art. 2 des Grundgesetzes und die
Generalermächtigung zu allgemein-
polizeilichen Maßnahmen,
AöR 79 (1953/1954), S. 57-86
- ders.
Zurück zum klassischen Enteignungs-
begriff,
JZ 1954, S. 4-12

- Duden
Etymologie. Herkunftswörterbuch der
deutschen Sprache.
Bearbeitet von der Dudenredaktion
unter Leitung von Paul Grebe. In
Fortführung der "Etymologie der neu-
hochdeutschen Sprache" von Konrad
Duden, Mannheim 1963
(zit.: Etymologie)
- ders.
Das große Wörterbuch der deutschen
Sprache in 6 Bänden.
Herausgegeben und bearbeitet vom
Wissenschaftlichen Rat und den Mitar-
beitern der Dudenredaktion unter
Leitung von Günther Drosdowski.
Band 3 G-Kal, Stichwort: generell,
Mannheim/Wien/Zürich 1977
- Egner, Harald
Die juristische Person als Trägerin
von Grundrechten,
Diss., Heidelberg 1956
(zit.: Diss.)
- Ehmke, Horst
Verfassungsänderung und Verfassungs-
durchbrechung,
AöR 79 (1953/1954), S. 385-418
- ders.
Prinzipien der Verfassungsinterpre-
tation,
VVDStRL 20 (1963), S. 53-102
- Eichler, Hermann
Gesetz und System,
Berlin 1970
(zit.: Gesetz)
- Engisch, Karl
Einführung in das juristische Denken,
7. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln,
Mainz 1977
(zit.: Einführung)
- Enneccerus, Ludwig
und Nipperdey, Hans
Carl
Allgemeiner Teil des Bürgerlichen
Rechts. Erster Halbband,
15. Aufl., Tübingen 1959
(zit.: Bürgerliches Recht)

- Erbel, Günter Inhalt und Auswirkungen der verfassungsrechtlichen Kunstfreiheitsgarantie, Berlin-Heidelberg-New York 1966 (zit.: Kunstfreiheitsgarantie)
- Erichsen, Hans-Uwe Besonderes Gewaltverhältnis und Sonderverordnung, in: Festschrift für Hans J. Wolff zum 75. Geburtstag, München 1973, S. 219-265 (zit.: Gewaltverhältnis)
- ders. Staatsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit I, 2. Aufl., München 1976 (zit.: Staatsrecht I)
- Esser, Josef Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung, Frankfurt a. M. 1972, (zit.: Vorverständnis)
- Faehling, Jürgen Die Eigentumsgewährleistung durch Art. 14 des Grundgesetzes als Schranke der Besteuerung, Diss., Hamburg 1965 (zit.: Diss.)
- Fleschutz, Peter Maßnahmegesetze nach Deutschem Verfassungsrecht, Diss., München 1958 (zit.: Diss.)
- Forsthoff, Ernst Einleitung zum Buch von Montesquieu: Vom Geist der Gesetze. Zu neuerer Übertragung eingeleitet und hrsg. von Ernst Forsthoff, Tübingen 1951 (zit.: Einleitung)
- ders. Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, VVDStRL 12 (1954), S. 8-36

- Forsthoff, Ernst Über Maßnahmegesetze, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 221-236 (zit.: Maßnahmegesetze)
- ders. Die Umbildung des Verfassungsgesetzes, in: Festschrift für Carl Schmitt, Berlin 1959, S. 35-62 (zit.: Umbildung)
- ders. Besprechung von Kriele, Theorie der Rechtsgewinnung, in: Der Staat 8 (1969), S. 523-526
- ders. Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band I, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München 1973 (zit.: Verwaltungsrecht)
- ders. Stichwort: Gewaltenteilung, in: Evangelisches Staatslexikon. Herausgegeben von Hermann Kunert, Roman Herzog, Wilhelm Schneemelcher, 2. Aufl., Stuttgart und Berlin 1975, Sp. 857-862 (zit.: EvStL)
- Friauf, Karl Heinrich Bemerkungen zur verfassungsrechtlichen Problematik des Subventionswesens, DVBl. 1966, S. 729-738
- ders. Zur Rolle der Grundrechte im Interventions- und Leistungsstaat, DVBl. 1971, S. 674-682
- Friedrichs, Karl Der Allgemeine Teil des Rechts, Berlin und Leipzig 1927 (zit.: Allgemeiner Teil)
- Friesenhahn, Ernst Der Wandel des Grundrechtsverständnisses, Verhandlungen des fünfzigsten Deutschen Juristentages Hamburg 1974, Band II (Sitzungsprotokolle), München 1974, S. 61-637 (zit.: Grundrechtsverständnis)

- Fuß, Ernst Werner
Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt.
Bericht und Gedanken über die Schrift
von Dieter Volkmar,
DÖV 1964, S. 522-527
- Galbraith, John
Kenneth
The age of uncertainty,
Boston 1977
- Gallwas, Hans-Ulrich
Faktische Beeinträchtigungen im
Bereich der Grundrechte,
Berlin 1970
(zit.: Faktische Beeinträchtigungen)
- Giese, Friedrich
Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland,
4. Aufl., Frankfurt 1955
(zit.: Grundgesetz)
- Giese, Friedrich/
Schunck, Egon
Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland,
9. Aufl., Frankfurt/Main 1976
(zit.: Grundgesetz)
- Goerlich, Helmut
Wertordnung und Grundgesetz,
Baden-Baden 1973
(zit.: Wertordnung)
- ders.
Optimierungsaufgaben der Verfassungs-
interpretation,
in: Rechtstheorie, 8. Band 1977,
Heft 2, S. 230-242
(zit.: Verfassungsinterpretation)
- Görlitz, Axel
in: Parlament und Verwaltung, 1. Teil,
Gesetzgebung und politische Kontrolle,
von Thomas Ellwein, Axel Görlitz in
Zusammenarbeit mit Andreas Schröder,
Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967,
Teil III: Das deutsche Gesetz in den
Jahren 1963 und 1964, S. 98-154
(zit.: Parlament)

- Grabitz, Eberhard
Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
in der Rechtsprechung des Bundesver-
fassungsgerichts,
AöR 98 (1973), S. 568-616
- ders.
Freiheit und Verfassungsrecht,
Tübingen 1976
(zit.: Freiheit)
- Graf, H.L.
Die Grenzen der Freiheitsrechte ohne
besondere Vorbehaltsschranke,
Diss., München 1970
(zit.: Diss.)
- Greiner, Gottfried
Wiederbelebung des klassischen Ent-
eignungsbegriffs,
DÖV 1954, S. 583-587
- Grimm, Jacob und
Wilhelm
Deutsches Wörterbuch,
Vierten Bandes Erste Abtheilung.
Zweiter Teil,
Leipzig 1897, Stichwort: General,
Sp. 3384
(zit.: Deutsches Wörterbuch)
- Grochla, Erwin
Handwörterbuch der Organisation,
Stuttgart 1969
(zit.: Organisation)
- Grundmann, Siegfried
Stichwort: Widerstandsrecht und
Widerstandspflicht,
in: Evangelisches Staatslexikon.
Herausgegeben von Hermann Kunert,
Roman Herzog, Wilhelm Schneemelcher,
2. Aufl., Stuttgart und Berlin 1975,
Sp. 2894-2903
(zit.: EvStL)
- Gubelt, Manfred
Kommentar zu Art. 3, 12, 12a,
in: v. Münch u.a. (Hrsg.), Grund-
gesetz-Kommentar, Band 1, Frankfurt/
Main 1974
(zit.: Grundgesetz)

- Haas, Diether Freie Entfaltung der Persönlichkeit, DÖV 1954, S. 70-72
- Häberle, Peter Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz, Karlsruhe 1962 (zit.: Wesensgehaltsgarantie)
- ders. Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 43-131
- ders. Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten. Ein Beitrag zur pluralistischen und "prozessualen" Verfassungsinterpretation, JZ 1975, S. 247-305
- Haenel, Albert Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, in: Haenel, Studien zum Deutschen Staatsrecht, Zweiter Band, Leipzig 1888 (zit.: Gesetz)
- Hahn, Hugo J. Über die Gewaltenteilung in der Wertwelt des Grundgesetzes, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Band 14 Tübingen 1965, S. 15-44 (zit.: JÖR)
- Hamann, Andreas Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Kommentar, 2. Aufl., Neuwied-Berlin 1960 (zit.: Grundgesetz)
- Hamann, Andreas/
Lenz, Helmut Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Kommentar, 3. Aufl., Neuwied und Berlin 1970 (zit.: Grundgesetz)

- Hamel, Walter Die Bedeutung der Grundrechte im sozialen Rechtsstaat, Berlin 1957 (zit.: Grundrechte)
- Haußleiter, Otto Die Wirtschaftspolitik in den Maschen des Bonner Grundgesetzes, DÖV 1951, S. 157-159
- Heckel, Johannes Die Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts und seiner Ergänzungen, in: HdbDStR Bd. 2, S. 358-374 (zit.: HdbDStR)
- Heller, Hermann Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung, VVDStRL 4 (1928), S. 98-135
- Hendrichs, Sigurd Kommentar zu Art. 19, in: v. Münch u.a. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 1, Frankfurt/Main 1974
- Henke, Norbert Gedanken zum Vorbehalt des Gesetzes - Ein Beitrag aus sozialrechtlicher Sicht, AöR 101 (1976), S. 576-613
- Henke, W. Besprechung des Buches von Konrad Huber: Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz, DVBl. 1964, S. 372-373
- Henkel, Joachim Der gesetzliche Richter, Diss., Göttingen 1967 (zit.: Diss.)
- Herzog, Roman Stichwort: Gleichheitssatz in: Evangelisches Staatslexikon. Herausgegeben von Hermann Kunert, Roman Herzog, Wilhelm Schneemelcher, 2. Aufl., Stuttgart und Berlin 1975, Sp. 897-900 und 901-904 (zit.: EvStL)

- Hesse, Ernst
Die Bindung des Gesetzgebers an das Grundrecht des Art. 2 I GG bei der Verwirklichung einer "verfassungsmäßigen Ordnung", Berlin 1968 (zit.: Bindung)
- Hesse, Konrad
Das neue Notstandsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1968 (zit.: Notstandsrecht)
- ders.
Stichwort: Bundesstaat, in: Evangelisches Staatslexikon. Herausgegeben von Hermann Kunst, Roman Herzog, Wilhelm Schneemelcher, 2. Aufl., Stuttgart und Berlin 1975, Sp. 258-265 (zit.: EvStL)
- ders.
Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl., Heidelberg/Karlsruhe 1980 (zit.: Verfassungsrecht)
- Hollerbach, Alexander
Auflösung der rechtsstaatlichen Verfassung?, AöR 85 (1960), S. 241-270
- Holtkotten, Hans
Kommentierung zu Art. 103 (Erstbearb.) und Art. 104, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Hamburg 1950 ff. (zit.: Bonner Kommentar)
- Huber, Ernst Rudolf
Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht (Schluß), DöV 1965, S. 200-207
- ders.
Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft, in: Schriftenreihe der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Oldenburg, Heft 1, Oldenburg 1968 (zit.: Rechtsstaat)

- Huber, Hans
Niedergang des Rechts und Krise des Rechtsstaats. Festgabe für Z. Giacometti, Zürich 1953, S. 59-88 (zit.: Niedergang des Rechts)
- Huber, Konrad
Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz, Berlin 1963 (zit.: Maßnahmegesetz)
- Huppertz, Paul-Helmut
Gewaltenteilung und antizyklische Finanzpolitik, Baden-Baden 1977. (zit.: Gewaltenteilung)
- Hutzelmann, Helmut
Die prozessuale Bedeutung des Elfes-Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 6, 32), Diss., Regensburg 1970 (zit.: Diss.)
- Imboden, Max
Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung, Basel 1954 (zit.: Gesetz)
- ders.
Montesquieu und die Lehre der Gewaltentrennung, Berlin 1959 (zit.: Gewaltentrennung)
- ders.
Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), S. 113-143
- Ipsen, Hans Peter
Enteignung und Sozialisierung, VVDStRL 10 (1952), S. 74-123
- ders.
Gleichheit, in: Die Grundrechte. Zweiter Band. Herausgegeben von Franz L. Neumann, Hans Carl Nipperdey, Ulrich Scheuner, Berlin 1954, S. 111-198 (zit.: Gleichheit)

- Ipsen, Hans Peter
Verfassungsfragen zur Handwerksordnung,
DVBl. 1956, S. 359-363
- Isensee, Josef
Das legalisierte Widerstandsrecht.
Eine staatsrechtliche Analyse des
Art. 20 Abs. 4 Grundgesetz,
Bad Homburg v.d.H. 1969
(zit.: Widerstandsrecht)
- ders.
Die Finanzquellen der Kirchen im
deutschen Staatskirchenrecht,
JuS 1980, S. 94-100
- Jacobi, Erwin
Die Rechtsverordnungen,
in: HdbDStR Bd. 2, S. 236-255
(zit.: HdbDStR)
- Jäckel, Hartmut
Grundrechtsgeltung und Grundrechtssicherung,
Berlin 1967
(zit.: Grundrechtssicherung)
- Jahrreiß, Hermann
Gesetz und Recht - Recht und Gesetz,
NJW 1950, S. 3-5
- ders.
Die Wesensverschiedenheit der Akte
des Herrschens und das Problem der
Gewaltenteilung,
in: Festschrift für Nawiasky,
München 1956, S. 119-139
(zit.: Gewaltenteilung)
- Jellinek, Georg
Gesetz und Verordnung,
Tübingen 1919
(zit.: Gesetz)
- Jellinek, Walter
Gesetz, Gesetzesanwendung und
Zweckmäßigkeitserwägung,
Tübingen 1913
(zit.: Gesetzesanwendung)
- Jesch, Dietrich
Gesetz und Verwaltung,
Tübingen 1961
(zit.: Gesetz und Verwaltung)

- Kägi, Werner
Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips,
Zürich 1937
(zit.: Gewaltenteilungsprinzip)
- ders.
Rechtsstaat und Demokratie / Antinomie und Synthese,
in: Festgabe für Z. Giacometti,
Zürich 1953, S. 107-142
(zit.: Rechtsstaat)
- ders.
Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung,
in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für Hans Huber, Bonn 1961, S. 151-173
(zit.: Gewaltenteilung)
- Kant, Immanuel
Kritik der praktischen Vernunft,
Herausgegeben und erläutert von J.H. v. Kirchmann, Berlin 1969
- Kelsen, Hans
Allgemeine Staatslehre,
Berlin 1925
(zit.: Allgemeine Staatslehre)
- Kimminich, Otto
Deutsche Verfassungsgeschichte,
Frankfurt/Main 1970
(zit.: Verfassungsgeschichte)
- ders.
Kommentierung zu Art. 15 (Zweitbearb.),
in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Hamburg 1950 ff.
(zit.: Bonner Kommentar)
- ders.
Kommentierung zu Art. 14 (Drittbearb.),
in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Hamburg 1950 ff.
(zit.: Bonner Kommentar)
- ders.
Das Grundrecht auf Eigentum,
JuS 1978, S. 217-222

- Kirchhof, Paul
Rechtsquellen und Grundgesetz,
in: Bundesverfassungsgericht und
Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des
25jährigen Bestehens des Bundesver-
fassungsgerichts, Zweiter Band,
Tübingen 1976, S. 50-107
(zit.: Rechtsquellen)
- Kittner, Michael
Die Verfassungsmäßigkeit eines Ge-
setzes über die befristete Fortgeltung
der Montanmitbestimmung,
BB 1971, S. 1057-1062
- Klappenbach, Ruth/
Steinik, Wolfgang
(Hrsg.)
Wörterbuch der deutschen Gegenwarts-
sprache,
2. Band (Deutsch-Glauben), Berlin
1967, Stichwort: Generell, S. 1533
(zit.: Wörterbuch der deutschen Ge-
genwartssprache)
- Klein, Friedrich
Bonner Grundgesetz und Rechtsstaat,
ZgesStW 106 (1950), S. 390-411
- ders.
Diskussionsbeitrag zum Bericht von
Menger und Wehrhahn,
VVDStRL 15 (1957), S. 66-69
- Klein, Hans H.
Die Grundrechte im demokratischen
Staat,
Berlin, Köln, Mainz 1972
(zit.: Grundrechte)
- Knies, Wolfgang
Schranken der Kunstfreiheit als
verfassungsrechtliches Problem,
München 1967
(zit.: Schranken)
- Köttgen, Arnold
Die thüringische Landesverwaltungs-
ordnung unter besonderer Berücksich-
tigung der Verwaltungsreform des
Sommers 1930,
VerwArch 36 (1931), S. 162-205
- ders.
Gemeindliches Satzungsrecht und
Grundgesetz,
DVBl. 1955, S. 445-450

- Kopp, Hans W.
Inhalt und Form der Gesetze als ein
Problem der Rechtstheorie mit ver-
gleichender Berücksichtigung der
Schweiz, Deutschlands, Frankreichs,
Großbritanniens und der USA,
Band I, II, Diss., Zürich 1958
(zit.: Diss.)
- Korbmacher, Werner
Die Auswirkungen und die Bedeutung
des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 des Grund-
gesetzes,
Diss., Tübingen 1960
(zit.: Diss.)
- Krawietz, Werner
Zur Kritik am Begriff des Maßnahme-
gesetzes,
DÖV 1969, S. 127-135
- ders.
Stichwort: Gesetz,
in: Historisches Wörterbuch der Philo-
sophie, Basel/Stuttgart 1974,
Sp. 480-493
(zit.: Gesetz)
- Krebs, Walter
Vorbehalt des Gesetzes und Grundrech-
te, Berlin 1975
(zit.: Vorbehalt)
- Kriele, Martin
Theorie der Rechtsgewinnung, ent-
wickelt am Problem der Verfassungs-
interpretation,
2. Aufl., Berlin 1976
(zit.: Rechtsgewinnung)
- Krüger, Herbert
Die Einschränkung von Grundrechten
nach dem Grundgesetz,
DVBl. 1950, S. 625-629
- ders.
Der Wesensgehalt der Grundrechte
i.S.d. Art. 19 GG,
DÖV 1955, S. 597-602
- ders.
Sozialisierung,
in: Die Grundrechte. Dritter Band
Erster Halbband. Herausgegeben von
Karl August Bettermann, Hans Carl
Nipperdey, Ulrich Scheuner, Berlin
1960, S. 267-324
(zit.: Sozialisierung)

- Krüger, Herbert
Allgemeine Staatslehre,
Stuttgart 1964
(zit.: Staatslehre)
- Krüger, Hildegard
Die Verfassungswidrigkeit der
lex Schörner,
DVBl. 1955, S. 758-763 und
791-796
- dies.
Besprechung von Joseph Bückler:
Die Zulässigkeit von Individualge-
setzen nach dem Grundgesetz,
DVBl. 1968, S. 440-441
- Küchenhoff, Günther
und Erich
Allgemeine Staatslehre,
7. Aufl., Stuttgart/Köln 1971
(zit.: Staatslehre)
- Laband, Paul
Das Budgetrecht nach den Bestimmungen
der Preußischen Verfassungsurkunde,
Berlin 1871
(zit.: Budgetrecht)
- ders.
Das Staatsrecht des Deutschen
Reiches,
Zweiter Band, 4. Aufl., Tübingen und
Leipzig 1901,
Zweiter Band, 5. Aufl., Tübingen und
Leipzig 1911
(zit.: Staatsrecht)
- Laforet, Wilhelm
Deutsches Verwaltungsrecht,
München 1937
(zit.: Verwaltungsrecht)
- Larenz, Karl
Methodenlehre der Rechtswissenschaft,
3. Auflage, Heidelberg-Berlin-New
York 1975, 4. Aufl., Heidelberg-
Berlin-New York 1979
(zit.: Methodenlehre)
- Leibholz, Gerhard/
Rinck, H.J.
Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland, Kommentar an Hand der
Rechtsprechung des Bundesverfassungs-
gerichts,
5. Aufl., Köln 1975
(zit.: Grundgesetz)

- Leibholz, Gerhard/
Rupperecht, Reinhard
Bundesverfassungsgerichtsgesetz,
Köln Marienburg 1968, Nachtrag 1971
(zit.: BVerfGG)
- Leisner, Walter
Die schutzwürdigen Rechte im Beson-
deren Gewaltverhältnis,
DVBl. 1960, S. 617-626
- ders.
Von der Verfassungsmäßigkeit der
Gesetze zur Gesetzmäßigkeit der
Verfassung. Betrachtungen zur mögli-
chen selbständigen Begrifflichkeit
im Verfassungsrecht,
Tübingen 1964
(zit.: Verfassungsmäßigkeit)
- ders.
Die Gesetzmäßigkeit der Verfassung,
JZ 1964, S. 201-206
- Lepa, Manfred
Der Inhalt der Grundrechte,
Köln 1976
(zit.: Inhalt)
- Lerche, Peter
Grundrechtsbegrenzungen "durch Ge-
setz" im Wandel des Verfassungsbil-
des,
DVBl. 1958, S. 524-534
- ders.
Stil Methode Ansicht, Politische
Bemerkungen zum Methodenproblem,
DVBl. 1961, S. 690-701
- ders.
Übermaß und Verfassungsrecht,
Köln, Berlin, München, Bonn 1961
(zit.: Übermaß)
- Leßmann, Herbert
Die öffentlichen Aufgaben und
Funktionen privatrechtlicher
Wirtschaftsverbände,
Bonn, München 1976
(zit.: Wirtschaftsverbände)

- Liesegang, Helmut C.F. Zentralfragen eines verfassungsge-
mäßigen Grundrechtsverständnisses,
Jus 1976, S. 420-424
- Locke, John Two Treatises of Government,
in: The Works of John Locke, London
1823, reprinted by Scientia Verlag
Aalen 1963
- Loewenstein, Karl Verfassungsrecht und Verfassungs-
praxis der Vereinigten Staaten,
Berlin/Göttingen/Heidelberg 1959
(zit.: Verfassungsrecht)
- Lotz, Edmund Das Individualgesetz nach deutschem
Reichsrecht,
Diss., Berlin 1933
(zit.: Diss.)
- Luhmann, Niklas Lob der Routine,
VerwArch 55 (1965), S. 1-33
- Mackensen, Lutz Deutsches Wörterbuch,
München 1977, Stichwort: Generell,
S. 425
(zit.: Deutsches Wörterbuch)
- v. Mangoldt, Hermann/
Klein, Friedrich Das Bonner Grundgesetz, Kommentar,
Band I,
2. Aufl., Berlin und Frankfurt 1957
(zit.: Grundgesetz)
- Martens, Wolfgang Grundrechte im Leistungsstaat,
VVDStRL 30 (1972), S. 7-42
- Marx, Erwin Der gesetzliche Richter im Sinne von
Art. 101 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz,
Diss., Köln 1967
(zit.: Diss.)
- Matz, Ulrich Politik und Gewalt,
Freiburg/München 1975
(zit.: Politik und Gewalt)

- Matz, Werner Entstehungsgeschichte der Artikel
des Grundgesetzes (Art. 1-37),
in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts
der Gegenwart, Neue Folge, Band 1,
Tübingen 1951
(zit.: JÖR)
- Maunz, Theodor Deutsches Staatsrecht,
22. Aufl., München 1978
(zit.: Staatsrecht)
- Maunz, Theodor/
Dürig, Günther/
Herzog, Roman/
Scholz, Rupert Grundgesetz, Kommentar,
München 1958 ff.
(zit.: Grundgesetz)
- Meessen, Karl Maßnahmegesetze, Individualgesetze
Matthias und Vollziehungsgesetze,
DÖV 1970, S. 314-321
- Menger, Christian- Das Gesetz als Norm und Maßnahme,
Friedrich VVDStRL 15 (1957), S. 3-34
- ders. Artikel: Rechtsstaat,
in: Handwörterbuch der Sozialwissen-
schaften. Achter Band, Tübingen/
Göttingen 1964, S. 768-772
(zit.: Rechtsstaat)
- ders. Moderner Staat und Rechtsprechung,
in: Recht und Staat in Geschichte und
Gegenwart, Band 361, Tübingen 1968
(zit.: Moderner Staat)
- ders. Besprechung des Buches von Norbert
Achterberg: Probleme der Funktionen-
lehre,
DVBl. 1971, S. 85
- ders. Über Inhalt und Tragweite von Art. 19
Abs. 1 des Grundgesetzes,
in: Gedächtnisschrift für F. Klein,
München 1977, S. 321-334
(zit.: Inhalt)

Menger, Christian-
Friedrich

Kommentierung zu Art. 19 Abs. 1
(Zweitbearb.),
in: Kommentar zum Bonner Grundge-
setz (Bonner Kommentar), Hamburg
1950 ff.
(zit.: Bonner Kommentar)

ders.

Deutsche Verfassungsgeschichte der
Neuzeit,
2. Aufl., Heidelberg/Karlsruhe 1974
(zit.: Verfassungsgeschichte)

ders.

Probleme der Handlungsformen bei der
Vergabe von Wirtschaftssubventionen -
mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt
oder öffentlich-rechtlicher Vertrag,
in: Festschrift für Werner Ernst
zum 70. Geburtstag, München 1980,
S. 301-317
(zit.: Wirtschaftssubvention)

ders.

Höchstrichterliche Rechtsprechung
zum Verwaltungsrecht,
VerwArch 52 (1961), S. 196-211,
VerwArch 54 (1963), S. 198-209,
VerwArch 55 (1964), S. 73-84,
VerwArch 70 (1979), S. 341-348

Menger, Christian-
Friedrich/Erichsen,
Hans Uwe

Höchstrichterliche Rechtsprechung zum
Verwaltungsrecht,
VerwArch 57 (1966), S. 175-189,
S. 377-392,
VerwArch 58 (1967), S. 171-186,
VerwArch 61 (1970), S. 82-93

Merk, Wilhelm

Diskussionsbeitrag zum Beitrag von
Menger und Wehrhahn,
VVDStRL 15 (1957), S. 76-82

Merten, Detlef

Die Bindung des Richters an Gesetz
und Verfassung,
DVBl. 1975, S. 677-684

Meyer, Georg

Der Begriff des Gesetzes und die
rechtliche Natur des Staatshaushalts-
rechts,
GrünhutsZ Band 8 (1881), S. 15 ff.

Meyer-Cording, Ulrich

Die Rechtsnormen,
Tübingen 1971
(zit.: Rechtsnormen)

Model, Otto/
Müller, Klaus

Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland, Taschenkommentar für
Studium und Praxis,
7. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München
1972
(zit.: Grundgesetz)

Montesquieu, Charles
de Secondat

De l'esprit des lois, Tome premier,
Editions Garnier Frères, Paris 1956

Müller, Friedrich

Normstruktur und Normativität,
Berlin 1966
(zit.: Normstruktur)

ders.

Die Positivität der Grundrechte,
Berlin 1969
(zit.: Positivität)

ders.

Arbeitsmethoden des Verfassungs-
rechts,
in: Enzyklopädie der geisteswissen-
schaftlichen Arbeitsmethode,
11. Lieferung, Methoden der Rechts-
wissenschaft, Teil I, München und
Wien 1972, S. 123-190
(zit.: Arbeitsmethoden)

ders.

Juristische Methodik,
2. Aufl., Berlin 1976
(zit.: Methodik)

ders.

Die Einheit der Verfassung,
Berlin 1979
(zit.: Einheit)

Münch, Fritz

Diskussionsbeitrag zum Bericht von
Menger und Wehrhahn,
VVDStRL 15 (1957), S. 87 ff.

- v. Mutius, Albert
Rechtsnorm und Verwaltungsakt,
in: Festschrift für Hans J. Wolff,
München 1973, S. 167-218
(zit.: Rechtsnorm)
- ders.
Kommentierung zu Art. 19 Abs. 3
(Zweitbearb.),
in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz
(Bonner Kommentar), Hamburg 1950 ff.
(zit.: Bonner Kommentar)
- Nawiasky, Hans
Die Grundgedanken des Grundgesetzes
für die Bundesrepublik Deutschland,
Stuttgart und Köln 1950
(zit.: Grundgedanken)
- Neumann, Franz L.
Zum Begriff der politischen Freiheit,
ZgesStW Bd. 109 (1953), S. 25-53
- Niehues, Norbert
Schul- und Prüfungsrecht,
München 1976
(zit.: Schul- und Prüfungsrecht)
- Nipperdey, Hans Carl
Freie Entfaltung der Persönlichkeit,
in: Die Grundrechte. Vierter Band
Zweiter Halbband. Herausgegeben von
Karl August Bettermann und Hans Carl
Nipperdey, Berlin 1962, S. 741-909
(zit.: Entfaltung)
- Oestreich, Gerhard
Geschichte der Menschenrechte und
Grundfreiheiten im Umriß,
Berlin 1968
(zit.: Menschenrechte)
- v. Olshausen, Henning
Zur Anwendbarkeit von Grundrechten
auf juristische Personen des öffent-
lichen Rechts,
Diss., Marburg 1969
(zit.: Diss.)
- Ossenbühl, Fritz
Probleme und Wege der Verfassungs-
auslegung,
DÖV 1965, S. 649-661

- Ossenbühl, Fritz
Verwaltungsvorschriften und Grund-
gesetz,
Bad Homburg 1968
(zit.: Verwaltungsvorschriften)
- ders.
Die Interpretation der Grundrechte
in der Rechtsprechung des Bundes-
verfassungsgerichts,
NJW 1976, S. 2100-2107
- ders.
Die Handlungsformen der Verwaltung,
JuS 1979, S. 681-687
- Papier, Hans Jürgen
Die finanzrechtlichen Gesetzesvorbe-
halte und das grundgesetzliche Demo-
kratieprinzip. Zugleich ein Beitrag
von der Lehre der Grundrechtseingrif-
fe,
Berlin 1973
(zit.: Gesetzesvorbehalte)
- Paulick, Heinz
Die verfassungsrechtlichen Bindungen
des Gesetzgebers beim Erlass von
Steuergesetzen,
ZgesStW Bd. 109 (1953), S. 483-502
- Peren, Walter
Die Unzulässigkeit unmittelbar
"durch Gesetz" erfolgender Eingriffe
in Grundrechte,
Diss., Bonn 1928
(zit.: Diss.)
- Pestalozza, Christian
Graf von
Kritische Bemerkungen zu Methoden
und Prinzipien der Grundrechtsaus-
legung in der Bundesrepublik
Deutschland,
in: Der Staat, 2. Band 1963, S. 425-
449
- ders.
Formenmißbrauch des Staates,
München 1973
(zit.: Formenmißbrauch)
- Peters, Hans
Die Gewaltentrennung in moderner
Sicht,
Köln und Opladen 1954
(zit.: Gewaltentrennung)

- Peters, Hans
Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung.
Bearbeitet von Jürgen Salzwedel und Günter Erbel, Berlin/Heidelberg/
New York 1969
(zit.: Grundfragen)
- Pietzcker, Jost
Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes,
JuS 1979, S. 710-715
- Pietzner, Rainer
Der Vorbehalt des Gesetzes,
JA 1973, ÖR, S. 89-94
- Podlech, Adalbert
Gehalt und Funktionen des allgemeinen verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes,
Berlin 1971
(zit.: Gleichheitssatz)
- v. Pollern, Hans-Ingo
Forum: Immanente Grundrechtsschranken - eine Bestandsaufnahme,
JuS 1977, S. 644-648
- Radbruch, Gustav
Rechtsphilosophie,
8. Aufl., Stuttgart 1973
(zit.: Rechtsphilosophie)
- Ridder, Helmut
Meinungsfreiheit,
in: Die Grundrechte. Zweiter Band.
Herausgegeben von Franz L. Neumann,
Hans Carl Nipperdey, Ulrich Scheuner,
Berlin 1954, S. 243-290
(zit.: Meinungsfreiheit)
- ders.
Besprechung des Buches von Prodromo Dagtoglou: Wesen und Grenzen der Pressefreiheit,
DVBl. 1963, S. 740-741
- Rinck, Hans-J.
Gesetzlicher Richter, Ausnahmegericht und Willkürverbot,
NJW 1964, S. 1649-1653

- Rittner, Fritz
§§ 96 bis 99 AktG 1965 und das Bundesverfassungsgericht
Bemerkung zum lex Rhein Stahl-Urteil,
DB 1969, S. 2165-2170
- Rödig, Jürgen
Zum Begriff des Gesetzes in der Rechtswissenschaft,
in: Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung. Herausgegeben von Jürgen Rödig,
Berlin/Heidelberg/New York 1976,
S. 5-48
(zit.: Begriff des Gesetzes)
- Roellecke, Gerd
Der Begriff des positiven Gesetzes und das Grundgesetz,
Mainz 1969
(zit.: Gesetzesbegriff)
- ders.
Prinzipien der Verfassungsinterpretation,
in: BVerfG und Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Zweiter Band, Tübingen 1976, S. 22-49
(zit.: Verfassungsinterpretation)
- Ronellenfitsch, Michael
Zur Verfassungsmäßigkeit der Landkreisreform in Baden-Württemberg,
DÖV 1972, S. 191-196
- Rosin, Franz
Gesetz und Verordnung nach badischem Staatsrecht,
Freiburger Abhandlungen aus dem Gebiet des öffentlichen Rechts, Heft 18,
Karlsruhe 1911
(zit.: Gesetz und Verordnung)
- Rosin, Heinrich
Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen,
1. Aufl., Berlin 1882
(zit.: Polizeiverordnungsrecht)
- Rothenbücher, Karl
Das Recht der freien Meinungsäußerung,
in: VVDStRL 4 (1928), S. 6-43

- Rousseau, Jean Jacques Du contrat social,
Edition Du Cheval Ril , Genève 1947
- Rümelin, Max Gesetz, Rechtsprechung und Volksbe-
tätigkeit auf dem Gebiet des Privat-
rechts,
Archiv für die civilistische Praxis
Band 122 (1924), S. 145-172
(zit.: Gesetz)
- Rupp, Hans-Heinrich Das Grundrecht der Berufsfreiheit,
NJW 1965, S. 993-996
- ders. Das Grundrecht der Berufsfreiheit
in der Rechtsprechung des Bundesver-
fassungsgerichts,
AÖR 92 (1967), S. 212-242
- ders. Ministerial-Erlasse - Ausdruck origi-
n rer Rechtsetzung der Exekutive?,
NJW 1970, S. 412-413
- ders. Zum "Mephisto-Beschluß" des Bundes-
verfassungsgerichts (DVBl. 1971,
S. 684 mit Anm. von Schwabe) - ein
methodologischer Nachtrag,
DVBl. 1972, S. 66-67
- ders. Vom Wandel der Grundrechte,
AÖR 101 (1976), S. 161-201
- Seligmann, Ernst Beiträge zur Lehre vom Staatsgesetz
und Staatsvertrag, I., Der Begriff
des Gesetzes im materiellen und for-
mellen Sinne,
Berlin und Leipzig 1886
(zit.: Der Begriff des Gesetzes)
- Smend, Rudolf Das Recht der freien Meinungsäußerung,
in: VVDStRL 4 (1928), S. 44-74
- Schack, Friedrich Generelle Eigentumsentziehungen als
Enteignungen,
NJW 1954, S. 577-580

- Schaumann, Wilfried Gleichheit und Gesetzm Bigkeitsprin-
zip,
JZ 1966, S. 721-725
- ders. Der Auftrag des Gesetzgebers zur Ver-
wirklichung der Freiheitsrechte,
JZ 1970, S. 48-54
- Scheerbarth, Hans Die Anwendung von Gesetzen auf früher
Walter entstandene Sachverhalte (sogenannte
Rückwirkung von Gesetzen),
Berlin 1961
(zit.: Rückwirkung)
- Schenke, Wolf-R diger Die Haftung des Staates bei normati-
vem Unrecht,
DVBl. 1975, S. 121-130
- ders. Rechtsschutz bei normativem Unrecht,
Berlin 1979
(zit.: Rechtsschutz)
- Scheuner, Ulrich Gesetz und Einzelanordnung,
in: Festschrift für Rudolf Hübner zum
siebzigsten Geburtstag, Jena 1935,
S. 190-217
(zit.: Gesetz)
- ders. Handwerksordnung und Berufsfreiheit,
Deutsches Handwerksblatt 1955, S. 387
-396
- ders. Kernbereich der Regierung,
in: Festgabe für Rudolf Smend,
Göttingen 1952, S. 153-301
(zit.: Regierung)
- ders. Diskussionsbeitrag zum Bericht von
Menger/Wehrhahn,
VVDStRL 15 (1957), S. 69-76
- ders. Pressefreiheit,
VVDStRL 22 (1965), S. 1-100

- Scheuner, Ulrich
Das Gesetz als Auftrag der Verwaltung,
DÖV 1969, S. 585-593
- Schick, Walter
Untergesetzliche Rechtssätze als Ent-
scheidungsnormen,
DVBl. 1962, S. 774-777
- ders.
Stichwort: Gesetz, Gesetzgebung,
in: Evangelisches Staatslexikon.
Herausgegeben von Hermann Kunst,
Roman Herzog, Wilhelm Schneemelcher,
2. Aufl., Stuttgart und Berlin 1975,
Sp. 842-847
(zit.: EvStL)
- Schlink, Bernhard
Abwägung im Verfassungsrecht,
Berlin 1976
(zit.: Abwägung)
- Schmelter, Hubert
Rechtsschutz gegen nicht zur Rechts-
setzung gehörende Akte der Legisla-
tive,
Münster 1977
(zit.: Rechtsschutz)
- Schmidt-Asmann,
Eberhardt
Anmerkung zu zwei Urteilen des BGH
vom 25.1.1973 (III ZR 118/70 und
III ZR 113/70),
DVBl. 1973, S. 633-635
- Schmidt-Bleibtreu,
Bruno/Klein, Franz
Kommentar zum Grundgesetz für die
Bundesrepublik Deutschland,
4. Aufl., Neuwied und Darmstadt 1977
(zit.: Grundgesetz)
- Schmidt-Jortzig,
Edzard
Rechtsschutz der Gemeinden gegenüber
fachaufsichtlichen Weisungen bei der
Fremdverwaltung - BVerwG, NJW 1978,
S. 1820,
JuS 1979, S. 488-492
- Schmitt, Carl
Unabhängigkeit der Richter, Gleich-
heit vor dem Gesetz und Gewährlei-
stung des Privateigentums nach der
Weimarer Verfassung,
Berlin/Leipzig 1926
(zit.: Unabhängigkeit)

- Schmitt, Carl
Verfassungslehre,
München und Leipzig 1928
(zit.: Verfassungslehre)
- ders.
Die Diktatur des Reichspräsidenten
nach Artikel 48 der Reichsverfassung,
in: Die Diktatur - Von den Anfängen
des modernen Souveränitätsgedankens
bis zum proletarischen Klassenkampf,
3. Aufl., Berlin 1963, S. 213 ff.
(zit.: Diktatur)
- ders.
Inhalt und Bedeutung des zweiten
Hauptteils der Reichsverfassung,
in: HdbDStR Bd. 2, S. 572-606
(zit.: HdbDStR)
- Schmitt-Glaeser,
Walter
Mißbrauch und Verwirkung von Grund-
rechten im politischen Meinungs-
kampf,
Bad Homburg v.d.H. 1968
(zit.: Mißbrauch)
- Schnapp, Friedrich E.
Praktische Konkordanz von Grundrechten
und Sonderstatusverhältnis des Beam-
ten - Kritische Anmerkungen und
Versuch einer Weiterführung,
ZBR 1977, S. 208-214
- ders.
Grenzen der Grundrechte,
JuS 1978, S. 729-735
- Schneider, Hans
Diskussionsbeitrag zum Bericht von
Menger/Wehrhahn,
VVDStRL 15 (1957), S. 89-91
- ders.
Über Einzelfallgesetze,
in: Festschrift für Carl Schmitt zum
70. Geburtstag. Herausgegeben von
Hans Barion, Ernst Forsthoff, Werner
Weber, Berlin 1957, S. 159-178
(zit.: Einzelfallgesetze)
- Schneider, Peter
In dubio pro libertate,
Festschrift zum hundertjährigen Be-
stehen des Deutschen Juristentages
1860-1960, Band II, Karlsruhe 1960,
S. 263-290
(zit.: Festschrift)

- Schneider, Peter
Prinzipien der Verfassungsinterpretation,
VVDStRL 20 (1963), S. 1-52
- ders.
Zum Verbot des Einzelpersonengesetzes
im Sinne von Art. 19 I GG,
in: Finanz- und Geldpolitik im Um-
bruch. Herausgegeben von Heinz Haller
und Horst Claus Recktenwald, Mainz
1969, S. 85-111
(zit.: Einzelpersonengesetz)
- Schneider, R.
Rechtsnorm und Individualrecht im
Bereich verfassungsrechtlichen Eigen-
tumsschutzes,
VerwArch Bd. 58 (1967), S. 197-229
und S. 301-359
- Scholz, Georg
Grundgesetz II,
2. Aufl., München 1979
(zit.: Grundgesetz)
- Schramm, Theodor
Staatsrecht Bd. I,
2. Aufl., Köln 1977
(zit.: Staatsrecht I)
- ders.
Staatsrecht Bd. II,
2. Aufl., Köln 1979
(zit.: Staatsrecht II)
- Schröder, Heinrich
Josef
Gesetzgebung und Verbände,
Berlin 1976
(zit.: Gesetzgebung und Verbände)
- Schulz-Schaeffer,
Helmut
Der Freiheitssatz des Art. 2 Abs. 1
GG,
Berlin 1971
(zit.: Freiheitssatz)
- Schulze, Hermann
Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts,
Leipzig 1881

- Schunck, Egon/
De Clerk, H.
Allgemeines Staatsrecht und Staats-
recht des Bundes und der Länder,
9. Aufl., Siegburg 1980
(zit.: Staatsrecht)
- Schwabe, Jürgen
Probleme der Grundrechtsdogmatik,
Darmstadt 1977
(zit.: Grundrechtsdogmatik)
- Schwacke, Peter
Grundrechtliche Spannungslagen,
Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1975
(zit.: Spannungslagen)
- Schwark, Eberhard
Der Begriff der "Allgemeinen Gesetze"
in Art. 5 Absatz 2 des Grundgesetzes,
Berlin 1970
(zit.: Allgemeine Gesetze)
- Schweiger, Karl
Zur Geschichte und Beurteilung des
Willkürverbots,
Festschrift zum 15-jährigen Bestehen
des Bayer. Verfassungsgerichtshofes,
München 1972, S. 55-71
(zit.: Willkürverbot)
- Schwerdtfeger, Gunther
Öffentliches Recht in der Fallbe-
arbeitung,
5. Aufl., München 1980
(zit.: Öffentliches Recht)
- Starck, Christian
Autonomie und Grundrechte. Zur Rege-
lungsbefugnis öffentlich-rechtlicher
Autonomieträger im Grundrechtsbereich,
AöR 92 (1967), S. 449-477
- ders.
Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes,
Baden-Baden 1970
(zit.: Gesetzesbegriff)
- Steiger, Heinhard
Organisatorische Grundlagen des
parlamentarischen Regierungssystems,
Berlin 1973
(zit.: Regierungssystem)

- Steinberg, Rudolf
Evaluation als neue Form der Kontrolle
final programmierter Verwaltungshandeln,
Der Staat 15 (1976), S. 185-210
- Stern, Klaus
Rechtsfragen der öffentlichen Subventionierung Privater,
JZ 1960, S. 518-525
- ders.
Zur verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle,
in: Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle, Festschrift für Hans Schäfer, Köln 1975, S. 59-77
(zit.: Normenkontrolle)
- ders.
Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I,
München 1977
(zit.: Staatsrecht)
- Stich, Rudolf
Das Verwaltungshandeln. Eine Bestandsaufnahme an Hand von Beispielen aus der neueren Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur,
JuS 1964, S. 333-341
(zit.: Verwaltungshandeln)
- v. Tabouillot, Wolfgang
Die Zulässigkeit von Individualgesetzen,
Diss., Heidelberg, Berlin 1932
(zit.: Diss.)
- Thoma, Richard
Die Funktionen der Staatsgewalt, Grundbegriffe und Grundsätze,
in: HdbDStR Bd. 2, S. 108-159
(zit.: HdbDStR)
- ders.
Der Vorbehalt der Legislative und das Verordnungsrecht. Der Vorbehalt der Legislative und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit von Verwaltung und Rechtsprechung,
in: HdbDStR Bd. 2, S. 221-236
(zit.: HdbDStR)

- Thoma, Richard
Ungleichheit und Gleichheit im Bonner Grundgesetz,
DVBl. 1951, S. 457-459
- ders.
Der Polizeibefehl im Badischen Recht, Tübingen 1906
(zit.: Polizeibefehl)
- Tocqueville, Alexis de
De la démocratie en Amérique, Bd. 2, 6 Edition Gallimard 1951
- Über, Gisbert
Freiheit des Berufes,
Hamburg 1952
(zit.: Freiheit)
- v. Unruh, Georg
Christoph/Greve,
Friedrich
Grundkurs Öffentliches Recht,
2. Aufl., Frankfurt 1977
(zit.: Grundkurs)
- Varain, Heinz Josef
Verbändeeinfluß auf Gesetzgebung und Parlament,
in: Interessenverbände in Deutschland. Herausgegeben von Heinz Josef Varain, Köln 1973, S. 305 ff.
(zit.: Verbändeeinfluß)
- Viehweg, Theodor
Topik und Jurisprudenz. Ein Beitrag zur rechtswissenschaftlichen Grundlagenforschung,
5. Aufl., München 1974
(zit.: Topik)
- Völpel, Dagobert
Rechtlicher Einfluß von Wirtschaftsgruppen auf die Staatsgestaltung,
Berlin 1972
(zit.: Wirtschaftsgruppen)
- Vogel, Klaus
Besprechung des Buches von Dieter Volkmar: Allgemeiner Rechtsatz und Einzelakt, in: Der Staat 1965, S. 112-117
- ders.
Gesetzgeber und Verwaltung,
VVDStRL 24 (1966), S. 125-179

- Volkmar, Dieter
Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt,
Berlin 1962
(zit.: Einzelakt)
- Weber, Hermann
Rechtsprechungsübersicht, Urteil des
BVerwG vom 14.11.1975 - IV C 2/74 -,
JuS 1976, S. 533-534
- Weber, Werner
Die Teilung der Gewalten als Gegen-
wartsproblem,
in: Festschrift für Carl Schmitt,
Berlin 1959, S. 253-272
(zit.: Gewaltenteilung)
- ders.
Eigentum und Enteignung,
in: Die Grundrechte. Zweiter Band.
Herausgegeben von Franz L. Neumann,
Hans Carl Nipperdey, Ulrich Scheuner,
Berlin 1954, S. 331-399
(zit.: Eigentum und Enteignung)
- Weber-Fas, Rudolf
Rechtsstaat und Grundgesetz,
Pfullingen 1977
(zit.: Rechtsstaat)
- Wehrhahn, Herbert
Systematische Vorfragen einer Aus-
legung des Art. 2 Abs. I des Grund-
gesetzes,
AöR 82 (1957), S. 250-274
- ders.
Das Gesetz als Norm und Maßnahme,
VVDStRL 15 (1957), S. 35-65
- Wernicke, Hans Georg
Kommentierung zu Art. 19 GG (Erst-
bearb.),
in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz
(Bonner Kommentar), Hamburg 1950 ff.
(zit.: Bonner Kommentar)
- Wilke, Dieter
Bundesverfassungsgericht und Rechts-
verordnungen,
AöR 98 (1973), S. 146-247
- Wittkämper, Gerhard W.
Grundgesetz und Interessenverbände,
Köln und Opladen 1963
(zit.: Interessenverbände)

- Wolff, Hans-J./
Bachof, Otto
Verwaltungsrecht I,
9. Aufl., München 1974
(zit.: Verwaltungsrecht I)
- dies.
Verwaltungsrecht II,
4. Aufl., München 1976
(zit.: Verwaltungsrecht II)
- Zahn, Karl-Christian
Gesetz und Einzelakt. Eine Untersu-
chung über die Bedeutung des Allge-
meinen für den Gesetzesbegriff,
Diss., Göttingen 1963
(zit.: Diss.)
- Zeidler, Karl
Der Gesetzesbegriff im Grundrechtsteil
des Bonner Grundgesetzes,
Diss., Heidelberg 1952
(zit.: Diss.)
- ders.
Bundesverfassungsgericht und "Maßnahme-
gesetz" (Bemerkungen zum Beschluß
BVerfGE 10, 234),
JZ 1960, S. 391-394
- ders.
Maßnahmegesetz und "klassisches"
Gesetz,
Karlsruhe 1961
(zit.: Maßnahmegesetz)
- Zeidler, Wolfgang
Die Unverbrüchlichkeit der Grund-
rechte,
DVB1. 1950, S. 598-600
- ders.
Die Aktualität des Gleichheitssatzes
nach dem BGG,
DÖV 1952, S. 4-7
- von Zezschwitz,
Friedrich
Neue lex Rheinstahl?,
BB 1971, S. 479-484
- Zimmer, Gerhard
Funktion - Kompetenz - Legitimation,
Berlin 1979
(zit.: Funktion)

Zippelius, Reinhold

Kommentierung zu Art. 4 (Zweitbearb.),
in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz
(Bonner Kommentar), Hamburg 1950 ff.
(zit.: Bonner Kommentar)

Abkürzungsverzeichnis

Allgemeingebräuchliche Abkürzungen sind nicht aufgeführt.
Für Abkürzungen der juristischen Fachsprache wird ergänzt
auf Hildebert Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechts-
sprache, 2. Aufl., Berlin 1968, hingewiesen.

a.E.	am Ende
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BaWü	Baden-Württemberg(isch)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
Erl.	Erläuterung
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
GG	Grundgesetz
GrünhutsZ	Grünhuts-Zeitschrift
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HauptA-Steno	Parlamentarischer Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses Bonn 1948/49. Bonn 1950
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
JA	Juristische Ausbildung
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge
JuS	Juristische Schulung

JZ	Juristenzeitung
L.	Livre
LAG	Lastenausgleichsgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
ÖR	Öffentliches Recht
OVG	Oberverwaltungsgericht
P.	page
Rdn (rn).	Randnummer (n)
RGBL.	Reichsgesetzblatt
S.	Seite (n)
Sp.	Spalte (n)
StenoProt	Maschinenschriftliche stenographische Protokolle der Fachausschüsse des Parla- mentarischen Rates
StGH	Staatsgerichtshof
VGVO	Verordnung Nr. 165 der Militärregierung - Britisches Kontrollgebiet - Über Verwal- tungsgerichtsbarkeit in der britischen Zone
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung
Z.	Zeile (n)
ZGesStW	Zeitschrift für die Gesamte Staatswissen- schaft
Zweitbearb.	Zweitbearbeitung

A. Einleitung

Der Schutz, den die Grundrechte des Grundgesetzes gegenüber staatlicher Einwirkung gewähren, ist - zu Recht - permanent Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtung ¹⁾, aber auch praktischer Entscheidung ²⁾. Bei jeglichem Handeln haben Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung gem. Art. 1 Abs. 3 GG zu prüfen, ob eben dieses Handeln vor den Grundrechten Bestand hat. Die Bestimmung von Inhalt und Umfang des materiellen Grundrechtsschutzes - auch soweit normative Eingriffe in Frage stehen - ist gleichwohl nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Nicht die Frage, ob der Schutzbereich eines thematisch einschlägigen Grundrechts durch die Intensität eines normativen Eingriffs rechtmäßig oder rechtswidrig beeinträchtigt ist, oder ob und wie gegen eine solche Beeinträch-

1) Die Literatur ist unübersehbar; vgl. die Zusammenstellungen bei Maunz, Staatsrecht, §§ 13 ff., jeweils vor den Paragraphen; ebenso Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, jeweils vor den Kommentierungen der einschlägigen Grundrechtsbestimmungen; vgl. ferner die Nachweise im Anschluß an die Kommentierungen der Grundrechtsartikel ab der Zweitbearbeitung im Bonner Kommentar, Kimminich z.B. weist in der Drittbearbeitung zu Art. 14 GG allein rund 700 Schriften nach; zusammenfassende Übersichten zur Grundrechtstheorie und -interpretation geben E.W. Böckenförde, NJW 1974, S. 1529-1538 sowie Ossenbühl, NJW 1976, S. 2100-2107.

2) Die Zahl von 1155 Verfassungsbeschwerden, die im Jahr 1978 beim Bundesverfassungsgericht eingelegt wurden (1977 : 1228, 1976 : 1036, Quelle: Statistisches Jahrbuch 1979 für die Bundesrepublik Deutschland), vermag nur einen äußerst kleinen Bereich staatlicher Entscheidungen zu quantifizieren, die die Ermittlung des Grundrechtsschutzes im konkreten Fall zum Gegenstand haben.

tigung Rechtsschutz gegeben ist ¹⁾, sollen behandelt werden.

Setzt sich das Thema dagegen die Auseinandersetzung mit gesetzlichen Einzeleingriffen ²⁾ zur Aufgabe, so ist damit für manche bereits das Urteil fertig ³⁾, sei es, daß solche Eingriffe wegen des Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip und/oder gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ⁴⁾, sei es, daß sie bereits als begriffliches Paradoxon für verfassungswidrig ge-

- 1) Dazu jüngst Schenke, Rechtsschutz, passim; vgl. auch ders., DVBl. 1975, S. 121 ff.
- 2) Der Begriff "Einzeleingriff" soll zunächst nur die Grundrechtsbezogenheit kennzeichnen, ist also z.B. weiter als der "Eingriff" im Rahmen des Art. 14 GG zu verstehen. Zum Verhältnis der Begriffe vgl. unten S. 160 ff.
- 3) Vor allem für jene, die in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG eine rein formelle Sicherung sehen, so Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 2; Brinkmann, Grundgesetz, Art. 19 Erl. I 1 vor a; Peters, Grundfragen, S. 269, allerdings einschränkend S. 272; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 10 IV a; Grabitz, Freiheit, S. 80; vgl. ferner Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 25.
- 4) Beide Ansätze lassen sich bei den verschiedenen Autoren nicht klar trennen, weil Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips verstanden wird, so Menger, Inhalt, S. 323; ferner Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 193; Hildegard Krüger (DVBl. 1955, S. 760) hält Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG für "eine der wichtigsten Normen der Verfassung", die sich "im Konfliktfall für den Rechtsstaat gegen die Demokratie" entscheidet; vgl. ferner Schramm, Staatsrecht I, S. 225; Maunz, Staatsrecht, § 17 I 2; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 10 IV 1 a; P. Schneider, Einzelpersonengesetz, S. 94 ff.

halten werden ¹⁾. Dabei scheint die Problematik, die sich vorläufig ²⁾ mit den Begriffen "Individualgesetz" oder "Einzelfallgesetz" umreißen läßt, gegenwärtig in Wissenschaft und Rechtsprechung kaum noch Anlaß ernsthafter Kontroversen zu sein ³⁾. Bis auf die ausführliche Kommentierung von Menger zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG im Bonner Kommentar liegen aus neuerer Zeit wenige weitere Beiträge vor, die gesetzlichen Einzeleingriffen auf breitem Raum Aufmerksamkeit widmen ⁴⁾. Das wäre gerechtfertigt, wenn insoweit Klarheit herrschen würde. Dieser Eindruck entsteht in der Tat, wenn etwa die in vieler Hinsicht wichtigste und einen gewissen Schlußpunkt setzende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur sog. "lex Rheinstahl" ⁵⁾ zugrunde gelegt wird. Die dort gegebene - negative -

- 1) So ausdrücklich C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 151 ff.; dagegen sieht H. Schneider (Einzelfallgesetze, S. 169) Norm und Durchbrechung (Individualgesetz) als dialektisches Verhältnis und ordnet das Individualgesetz wegen seines Inhalts als Gesetz ein. Ähnlich im Ansatz wie C. Schmitt auch diejenigen, die das Individualgesetz als materielle Verwaltung qualifizieren, so Volkmar, Einzelakt, S. 229; Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 791.
- 2) Zur Terminologie vgl. unten S. 14 ff.
- 3) Ein großer Teil der Staatsrechtsliteratur behandelt normative Einzeleingriffe nicht kontrovers, so K. Hesse, Verfassungsrecht, § 10 IV 1 a; Maunz, Staatsrecht, § 17 I 2; Doehring, Staatsrecht, S. 166; Denninger, Staatsrecht, S. 183, 195; weitere Nachweise bloß wiedergebenden Charakters bei Volkmar, Einzelakt, S. 211-214.
- 4) Erwähnenswert sind vor allem Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 193-198; Menger, Inhalt, S. 311-329; P. Schneider, Einzelpersonengesetz, durchgehend; H. Schneider, Einzelfallgesetze, durchgehend; Korbmacher, Diss., durchgehend im Hinblick auf Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG; Zahn, Diss., S. 148 ff.; Lerche, Übermaß, S. 84 ff., 206 ff.; Starck, Gesetzesbegriff, S. 53 ff., 201 ff., 234 ff.; Roellecke, Gesetzesbegriff, S. 291 ff.
- 5) BVerfGE 25, S. 371 ff.

Definition des Einzelfallgesetzes ¹⁾ und die damit im Zusammenhang stehende Tatsache, daß bisher noch kein Gesetz durch eine Verfassungsgerichtsentscheidung als verbotenes Einzelfallgesetz bezeichnet worden ist, hat im Ergebnis zu einer mehr kursorischen Behandlung des Problems in den einschlägigen Staatsrechtslehrbüchern und Kommentaren geführt, wobei häufig die Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ohne kritische Anmerkung wiedergegeben wird.

Wird jedoch bedacht, daß die deutsche Staatsrechtslehre im Rahmen der Diskussion um den Gesetzesbegriff traditionell sehr unterschiedliche Ansichten zur Zulässigkeit individueller Strukturen von Normen vertreten hat ²⁾, bedarf der erste Anschein der Problem- oder Bedeutungslosigkeit und Klarheit der Nachprüfung. Dies gilt um so mehr, als die vor rund zwanzig Jahren in Gang gekommene Auseinander-

- 1) BVerfGE 25, S. 371, 396: "Eine Norm hat den Charakter eines für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen geltenden generellen Rechtssatzes - und ist also kein Einzelfallgesetz -, wenn sich wegen der abstrakten Fassung des gesetzlichen Tatbestandes nicht genau übersehen läßt, auf wieviele und welche Fälle das Gesetz Anwendung findet (BVerfGE 10, 234 (242)), wenn also nicht nur ein einmaliger Eintritt der vorgesehenen Rechtsfolge möglich ist (BVerfGE 13, 225 (229))."
- 2) Vgl. die umfassenden Darstellungen bei E.W. Böckenförde, Gesetz, durchgehend, besonders S. 210 ff.; Roellecke, Gesetzesbegriff, S. 42-234; Starck, Gesetzesbegriff, S. 77-142; K. Zeidler, Maßnahmegesetz, S. 77 ff.; Scheuner, Gesetz, S. 196 ff.; Menger, Bonner Kommentar, Zweitebearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnr. 2-14; ferner Krawietz, Gesetz, Sp. 487 ff.; Bücker, Individualgesetz, S. 7-20.

setzung um die so bezeichnete "Maßnahmegesetzgebung" ¹⁾ nicht nur auf die Zweckhaftigkeit einer Norm, sondern vor allem auf die Nähe der zu regelnden Situation ²⁾, mithin auf personelle, räumliche oder zeitliche Individualstrukturen abstellte. Mit dem durch den Bericht von Wehrhahn auf der Staatsrechtslehrertagung 1956 ³⁾ und der Habilitationsschrift von Karl Zeidler ⁴⁾ eingeleiteten Ende der Diskussion um das Maßnahmegesetz aufgrund der Rheinstahl-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts blieb zugleich die Chance ungenutzt, die von Hans Schneider ⁵⁾ vorgeschlagene Verlagerung der Maßnahmegesetzdiskussion in den Bereich des Einzelfallgesetzes zum Anlaß zu nehmen,

- 1) Der Begriff wurde von Forsthoff (Maßnahmegesetze, S. 221 ff.) 1955 in die Diskussion eingeführt. Erste Anstöße zum Maßnahmenrecht nach dem Zweiten Weltkrieg gingen von Haußleiter (DÖV 1951, S. 157 ff.) aus. Ferner grundlegend zum Maßnahmegesetz Menger und Wehrhahn, VVDStRL 15 (1957), S. 3 ff., S. 35 ff.; Ballerstedt, Maßnahmegesetz, passim; K. Zeidler, Maßnahmegesetz, passim; K. Huber, Maßnahmegesetz, passim; ferner Meessen, DÖV 1970, S. 314 ff.; Krawietz, DÖV 1969, S. 127 ff.; Fleschutz, Diss., passim; BVerfGE 25, S. 371, 396; 24, S. 33, 52; 15, S. 126, 146.
- 2) Am konsequentesten Menger, VVDStRL 15 (1957), S. 18/19; dagegen betonen stärker die Zweckausrichtung Ballerstedt, Maßnahmegesetz, S. 369 ff., besonders S. 373, 378; ferner E.R. Huber, DÖV 1956, S. 200 ff.; ähnlich Forsthoff, Maßnahmegesetze, S. 225.
- 3) Wehrhahn, VVDStRL 15 (1957), S. 35 ff.; recht vorsichtig gegenüber dem Begriff des Maßnahmegesetzes die Leitsätze 2 a und b sowie 5 a und b auf S. 64 ff.
- 4) Maßnahmegesetz und "klassisches" Gesetz, vgl. die Ergebnisse der Kritik auf S. 209, a.a.O.
- 5) H. Schneider, VVDStRL 15 (1957), S. 89 ff.

die äußerst abstrakte Frage nach dem Inhalt des Gesetzes zumindest im Teilbereich der Einzelfallgesetze von der Verfassung her auszuleuchten und eine praktische Antwort zu geben ¹⁾.

Eine solche Antwort war aber spätestens durch einen Beitrag Hildegard Krügers im Jahre 1955, in dem sie die Verfassungswidrigkeit der sog. "lex Schörner" vertrat, gefordert ²⁾. Das der Autorin zu dankende - wohl erstmalige - Aufgreifen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG in breiter Form warf nämlich mehr Probleme auf, als damit gelöst wurden. Thesenartig lassen sie sich wie folgt skizzieren:

Unklarheit herrscht nach wie vor darüber, was unter einem allgemeinen und nicht nur für den Einzelfall geltenden Gesetz zu verstehen ist und wann das Grundgesetz eine so strukturierte Norm fordert. Die Erörterung der sog. "getarnten" Individualgesetze macht deutlich, daß das Auffinden der realen Lebensverhalte und die korrespondierende Subsumtion unter Rechtsbegriffe Schwierigkeiten bereiten ³⁾.

Hier will die vorliegende Arbeit ansetzen.

1) Die allzu glatte Rezeption des Maßnahmegesetzes beklagt auch Krawietz, DÖV 1969, S. 127, 131.

2) Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 758 ff., 791 ff.; vgl. dies. kritisch zu ihrem eigenen Ansatz in DVBl. 1968, S. 440 f.

3) Beides muß klar unterschieden werden, so richtig Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 92 ff. und 99 ff.; vgl. im einzelnen unten S. 230.

B. Anlage und Gang der Untersuchung

I. Zur Beschränkung auf grundrechtsrelevante Gesetze

Das Thema weist eine durchaus gewollte Unschärfe auf. Der damit erfaßte Gegenstand läßt sich einmal als durch die Grundrechte erzeugter Schutz vor normativen Einzeleingriffen verstehen. Andererseits läßt der Wortlaut auch ein Verständnis im Sinne eines Schutzes zu, dem die Grundrechte als Objekt zugeordnet sind. Welche Auffassung letztlich den Vorzug verdient, hängt unmittelbar mit der Verortung des Verbots der normativen Einzeleingriffe in der Verfassung zusammen ¹⁾. Die Frage kann erst geklärt werden, wenn Bestehen, Inhalt und Grenzen eines solchen Verbots fixiert sind.

Wird die Untersuchung auf solche Gesetze beschränkt, die Grundrechte berühren, geht es also nicht um das "Individualgesetz" als solches, erscheint dies mit Blick auf diejenigen Gesetze gerechtfertigt, die durch diese Beschränkung ausgeschlossen werden.

1) So ist unstreitig, daß Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG keinen eigentlichen Freiheitsbereich eröffnet, nicht also selbständiges Grundrecht ist, vgl. die Nachweise bei Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 74; wird das Verbot der Einzelfallgesetzgebung aber als verfassungsmittelbare Vorbehaltsschranke bezeichnet (so v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. II 3 a), besteht der Schutz aus den Grundrechten selbst; dagegen die formelle Auffassung über Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, so Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 2; Peters, Grundfragen, S. 269; Brinkmann, Grundgesetz, Art. 19 Erl. I 1 vor a; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 10 IV a; Grabitz, Freiheit, S. 80; nach dieser Auffassung würden die Grundrechte gleichsam "von außen" geschützt.

An erster Stelle ist der weite Bereich der sog. Organisationsgesetze ¹⁾ zu nennen. Solche Gesetze haben z.B. die Einrichtung einer Verwaltungsbehörde, eines Gerichts oder die Bildung einer Körperschaft zum Gegenstand ²⁾. Auf den im dualistischen Gesetzesbegriff wurzelnden Streit, ob solche Gesetze

1) Zum Begriff der Organisation E.W. Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 21 ff., der Organisation als Gegenstand der Organisationsgewalt erläutert; umfassend nicht nur für den staatlichen Bereich Grochla, Organisation, durchgehend; vgl. ferner Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II, §§ 71, 72 m.w.N.; ferner P. Schneider, Einzelpersonengesetz, S. 102 f.

2) In einer Untersuchung der deutschen Gesetze in den Jahren 1963 und 1964 unterscheidet Görlitz (Parlament, S. 98 ff. (S. 138/139)) folgende Organisationsformen: Gesetzliche Einrichtung von Behörden und Gerichten, gesetzliche Auflösung von Behörden und Gerichten, gesetzliche Übernahme von Behörden und Gerichten, gesetzliche Einrichtung sonstiger staatlicher Organe, gesetzliche Auflösung sonstiger staatlicher Organe, gesetzliche Übernahme sonstiger staatlicher Organe, Zuständigkeitsvorschriften für Behörden und Gerichte, Zuständigkeitsvorschriften für sonstige staatliche Organe, gesetzliche Aufgabenübertragung an bestehende staatliche Institutionen, Regelungen der institutionellen Beteiligung Dritter, Regelungen der Rechts- und Fachaufsicht, gesetzliche Verfahrensanweisungen, Amts- und Rechtshilferegulungen, Wahl- und Ernennungsvorschriften, Ausbildungsvorschriften, Dienstrecht, Besoldungsrecht, Bestimmungen über personelle Statusänderungen, institutionelle Personalvorschriften.

Dieser Gesetzgebungsbereich war laut Görlitz (a.a.O.) an der Gesamtgesetzgebung mit rd. 36 v.H. beteiligt.

überhaupt Rechtsregeln enthalten oder enthalten können, d.h. ob sie im Sinne dieser Terminologie auch materielle oder nur formelle Gesetze sind, kann und braucht hier nicht eingegangen zu werden ¹⁾. Zwar hat die Staatsrechtslehre im Bereich der Organisationsgewalt den Gesetzesbegriff zur Definition der Legislativfunktion einerseits und der Gubernativ- und Verwaltungsfunktion andererseits häufig für entscheidend gehalten ²⁾. Demgegenüber entläßt die mit Hilfe eines bestimmten Gesetzesbegriffs gefundene Qualifizierung eines Organisationsaktes als materielle Verwaltung oder aber als materielle Gesetzgebung eben diesen Akt nicht aus dem Bereich der Staatsorganisation. In aller Regel können Organisationsgesetze ³⁾ Grundrechte des Bürgers nicht berühren, weil diese durch die Staatsorganisation allenfalls mittelbar, reflex-

1) Vgl. dazu Starck, Gesetzesbegriff, S. 83 ff., 227 ff.; Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II, § 78 I a; Stern, Staatsrecht, S. 782 ff.; E.W. Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 61, alle m.w.N.

2) Prägnant die Formulierung E.W. Böckenfördes, Organisationsgewalt, S. 61: "Alle Unterscheidung und Abgrenzung der Staatsfunktionen wurde zu einer Funktion des Rechtssatzbegriffs." Vgl. dort (S. 61 ff.) sowie ders., Gesetz, S. 210 ff. mit umfassenden Nachweisen zu den einzelnen Rechtssatzbegriffen.

3) Gemeint sind gesetzliche Bestimmungen, die rein organisatorischen Charakter haben, nicht aber auch solche, die daneben zu Eingriffen in die Rechtssphäre des Bürgers ermächtigen oder seine Rechtsstellung statusformend betreffen; vgl. dazu Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II, § 78 II b; ferner Stern, Staatsrecht, S. 648.

artig betroffen werden ¹⁾. Ebenso wichtig aber ist, daß selbst dann, wenn ein Organisationsgesetz Grundrechtswirkungen gegenüber dem Bürger erzeugen sollte, das spezifisch Organisatorische, also das - hier einmal nicht weiter erläuterte - Individuelle der Regelung keinen Anhaltspunkt für einen Einzel- eingriff in Bürgerrechte böte. Das, was die Individualität eines Organisationsgesetzes ausmacht, verliert seine Bedeutung im Verhältnis zum Bürger. Mit diesem Befund können Organisationsgesetze auch keinen Einfluß auf Aussagen über grundrechtsbezogene Einzeleingriffe haben. Eine Definition und Erläuterung von Individual-Organisationsgesetzen hätte dagegen Grundfragen staatlichen Organisationsrechts darzulegen, was hier ohne grundsätzliche thematische Schwerpunktverschiebung nicht möglich ist.

Auszuschließen sind ferner alle Gesetze, die Grundrechte deshalb nicht beeinträchtigen, weil sie **l e d i g l i c h** begünstigend wirken.

Das ist unabhängig davon, ob die Grundrechte als reine Abwehrrechte verstanden werden, oder ob ihnen neben dieser "klassischen" auch noch andere Funktionen zukommen ²⁾. Entnimmt man einem bestimmten

1) So H. Schneider, Einzelfallgesetze, S. 164; P. Schneider, Einzelpersonengesetz, S. 102-103; BaWi StGH, DÖV 1959, S. 185; BVerfGE 40, S. 237, 250; vgl. auch Ronellenfitsch, DÖV 1972, S. 194/195; anders dagegen im Bereich der Schulorganisation, wo sowohl das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Schülers aus Art. 2 Abs. 1 GG als auch das Erziehungsrecht der Eltern aus Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG Grenzen ziehen, vgl. dazu Niehues, Schul- und Prüfungsrecht, RdNr. 140 ff. m.w.N.; ferner OVG Münster, DÖV 1979, S. 411. Dieser Bereich, weil als Sonderfall nicht verallgemeinerungsfähig und im übrigen kaum Gegenstand individueller gesetzlicher Regelung, wird nicht weiter berücksichtigt.

2) Zusammenfassende Übersichten über den Meinungsstand bieten Liesegang, JuS 1976, S. 420 ff.; Ossenbühl, NJW 1976, S. 2100 ff.; E.W. Böckenförde, NJW 1974, S. 1529 ff.

Grundrecht - ohne daß die damit verbundene Problematik hier erörtert werden soll - Leistungsansprüche gegen den Staat, so wäre eine gesetzliche Regelung, die solche Leistungen zuspricht, sicher begünstigend, im Hinblick auf das Grundrecht aber ein Eingriff, wenn und soweit der durch das Grundrecht umrissene Anspruch durch die ergangene gesetzliche Regelung verkürzt wird.

Mit dem Ausschluß nur der **l e d i g l i c h** begünstigenden Gesetze ist gleichzeitig vorgegeben, daß die Prüfung einer Norm nicht abbrechen darf, wenn sich ein Gesetz nicht in begünstigenden Wirkungen erschöpft. Zwei Fallgestaltungen sind hier denkbar:

- Das Gesetz erzeugt Grundrechtseingriffe und Begünstigungen bei derselben Person oder demselben Personenkreis ¹⁾.
- Das Gesetz begünstigt den einen, gerade dadurch belastet es dagegen den anderen Personenkreis ²⁾.

Während der erste Fall unproblematisch auf legislative Einzeleingriffe zu überprüfen ist, gilt dies im zweiten Falle nur grundsätzlich. Die begünstigende Regelung, die Individualstrukturen erkennen läßt und durch die Begünstigung andere belastet, verliert

1) Z.B. durch ein Wirtschaftssubventionengesetz, das neben der Leistungsgewährung auch eine Fülle von Eingriffen in Form von Buchführungs- und Meldepflichten, Vorgaben für die Geschäftsführung etc. normiert, vgl. dazu Menger, Wirtschaftssubvention, S. 306; Starck, Gesetzesbegriff, S. 283; Stern, JZ 1960, S. 518 ff.

2) Etwa durch Subventionierung eines Unternehmens, dadurch können andere Unternehmen der gleichen Branche einen Wettbewerbsnachteil erleiden.

in der Regel im Verhältnis zu den belasteten Personen diese Strukturen. Eine gesetzlich vorgesehene Subvention oder andere finanzielle Unterstützung zugunsten eines Unternehmens z.B. belastet alle Konkurrenten 1), 2).

Letztlich bleiben aber nur die Individualgesetze von vornherein außerhalb der geplanten Betrachtungen, die Freiheitsgrundrechte nicht beeinträchtigen können, entweder weil die Gesetze nur begünstigen, oder jedenfalls nicht belasten. Ein Beispiel für jene sei das Gesetz über die Befreiung des Reichspräsidenten von Hindenburg von Reichs- und Landessteuern für das Rittergut Neudeck vom 27. August 1933 3), für diese etwa ein Gesetz über die Erklärung eines bestimmten Tages zum Nationalfeiertag.

Der Individualcharakter solcher Gesetze kann nur Bedeutung haben - insoweit ähnlich wie die Organisationsgesetze - für Fragen des Gesetzesbegriffs allgemein sowie für die nur historisch zu erklärende Funktionenverteilung zwischen Parlament und Verwaltung. Wer die Untersuchung normativer Eingriffe auch auf solche Gesetze erstrecken will,

1) Gleichwohl sind bei sehr kleinen Märkten auch in diesen Fällen Individualeingriffe denkbar: Bestehen auf einem "Markt" z.B. nur drei Unternehmen, so führt die Subventionierung eines Unternehmens zwangsläufig zu einer Belastung der anderen beiden. Vgl. auch das Beispiel bei Gallwas, Faktische Beeinträchtigungen, S. 115/116, der das Individuelle in der Konzentrationsverhinderung zu Lasten eines Unternehmens durch Subventionierung eines ganzen Wirtschaftszweiges sieht.

2) Zur Auswirkung von untergesetzlich geregelten Verwaltungsmonopolen auf Einzelpersonen vgl. R. Schneider, VerwArch 58 (1967), S. 348 ff., 211; vgl. zur selben Problematik BGHZ 40, S. 355 ff.

3) RGBl. I, S. 595.

kommt nicht umhin, den gesamten Ballast der Probleme um die Gewalten-/Funktionentrennung und den Gesetzesbegriff mitzutragen. Nachdem das Gesetz trotz einzelner Neuansätze 1) im wesentlichen noch immer mit den Kategorien des monarchisch-konstitutionellen Staates erläutert wird 2), andererseits die Parlamente im nichtgrundrechtsrelevanten Bereich ohne weiteres Individualgesetze erlassen, ist zu vermuten, daß sich nicht viel mehr als eine Divergenz zwischen theoretischem Ansatz und der Wirklichkeit konstatieren ließe, wobei von niemandem die Wirklichkeit ernsthaft in Frage gestellt wird.

Dies zeigt, daß die Verbindungslinien solcher Gesetze zu den grundrechtsrelevanten nicht so stark sind, als daß eine Einbeziehung erforderlich wäre. Dagegen hat die Beschränkung der Prüfung auf die grundrechtsbezogenen normativen Einzeleingriffe für sich, zumindest im Ausgangspunkt eine überschaubare Problemerkörterung zu ermöglichen, ohne zugleich dazu zu zwingen, ein - vielleicht sogar das - zentrale Problem einer modernen Rechtsordnung umfassend zu erörtern.

1) Vgl. Starck, Gesetzesbegriff, S. 313/314; Roellecke, Gesetzesbegriff, S. 286; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 14 I 1; Doehring, Staatsrecht, S. 162 ff.

2) Vgl. Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, § 17 II, III; Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 125; Maunz, Staatsrecht, § 10 I d; Günther und Erich Küchenhoff, Staatslehre, S. 149; v. Unruh/Greve, Grundkurs, S. 114; Scholz, Grundgesetz, S. 138; Krebs, Vorbehalt, S. 25, 26; dagegen Stern, Staatsrecht, S. 648, der das Gegenteil zur "gesicherten Auffassung in Lehre und Rechtsprechung" zählt.

II. Terminologische Voraussetzungen

Die Auseinandersetzung mit gesetzlichen Einzel-
eingriffen wird erschwert durch die uneinheitliche
Bezeichnung solcher Eingriffe ¹⁾. Weitere Komplika-
tionen ergeben sich dann, wenn ein Einzeleingriff
im Rahmen der genannten Begriffe erst als solcher
bezeichnet wird, wenn damit ein bestimmtes verfas-
sungsrechtliches Ergebnis gekennzeichnet werden
soll. In diesem Fall enthält der Gebrauch des ent-
sprechenden Terminus nicht nur die Abstraktion der
im Gesetz festgestellten - irgendwie gearteten -
Individualität, sondern bereits eine Feststellung
über die Vereinbarkeit mit der Verfassung ²⁾. Die
Individualität des normativen Eingriffs ist dann

1) So werden etwa die Wörter "Individualgesetz",
"Einzelfallgesetz", "Einzelpersonengesetz",
"Einzelgesetz" nebeneinander verwendet; vgl.
die Begriffe bei Achterberg, Funktionenlehre,
S. 227 ff.; Giese/Schunck, Grundgesetz, Art. 19
Anm. II 2; Nawiasky, Grundgedanken, S. 23;
K. Hesse, Verfassungsrecht, § 10 IV 1 a;
v. Tabouillot, Diss., S. 11, 18; Lotz, Diss.,
S. 7; H. Schneider, Einzelfallgesetze, S. 163;
P. Schneider, Einzelpersonengesetz, S. 94, 95;
Lerche, Übermaß, S. 207; Bücker, Individualge-
setz, S. 20 ff., 60 ff.; zur Uneinheitlichkeit
der Terminologie vgl. auch Menger, Bonner Kommen-
tar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 92.
Weil die Begriffe bei den genannten Autoren
teilweise synonym verwendet werden, kann derselbe
Begriff unterschiedliche Bedeutung haben.

2) So z.B. Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 193, 195 ff.;
ebenso BVerfGE 7, S. 129, 150/151; kritisch zur
Vermischung von Wertungsgesichtspunkten und
solchen der Ermittlung von Individualstrukturen
auch Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb.,
Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 109, 113.

keine quantitative, sondern eine Wertungsgröße ¹⁾.
Beide Fragen müssen aber auseinandergehalten werden,
sollen nicht die Voraussetzungen qualitativer Über-
legungen im Dunkeln bleiben und sich damit rationa-
ler Nachprüfung entziehen.

Aus diesem Befund ergibt sich, daß normative Ein-
zeleingriffe nicht durch allseits anerkannte Be-
griffe präzisiert und inhaltlich aufgefüllt sind,
mithin nicht von einer gesicherten Terminologie
ausgegangen werden kann.

Die vorliegende Untersuchung geht von folgender
Einteilung aus:

Gesetzliche Einzeleingriffe können auch als grund-
rechtsrelevante ²⁾ Individualgesetze bezeichnet wer-
den ³⁾. Individualgesetze können Einzelfall- und

1) Eine Parallele zu solchem Vorgehen findet sich
in der Beurteilung von Weisungen der Aufsichts-
behörden an Gemeinden durch die Verwaltungs-
rechtsprechung: Die Weisung wird nur dann als
Verwaltungsakt qualifiziert, wenn die Maßnahme
wegen Überschreitung des Weisungsrechts Außen-
wirkung entfaltet. Die Rechtswidrigkeit wird
damit für den Verwaltungsakt konstitutiv; vgl.
dazu BVerwG, NJW 1978, S. 1820; vgl. ferner die
Entscheidungsrezension dazu bei Schmidt-Jortzig,
JuS 1979, S. 491.

2) Mit dieser Formulierung soll die Qualifizierung
des Einzeleingriffs im Hinblick auf den Schutzb-
bereich der Grundrechte offengehalten werden,
m.a.W., Einzeleingriffe sind auf Art und Zuläs-
sigkeit grundrechtlichen Bezugs zu untersuchen;
mit der Verwendung des Terminus "Eingriff" ist
über die Intensität noch keine Aussage getroffen.
Dementsprechend wird hier auch der Begriff "ge-
setzlich" lediglich zur Abschichtung von Verwal-
tungsakten verwendet, ein Aufgreifen der Rechts-
schutzdiskussion (vgl. dazu Menger, Bonner Kom-
mentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 40) ist
damit nicht bezweckt.

3) Zu anderen Auffassungen, besonders im Zusammenhang
mit der Legalenteignung, vgl. unten S. 182 ff.

Einzelpersonengesetze sein. Im Anschluss an Menger¹⁾ wird unter Einzelfallgesetz eine konkrete Regelung verstanden, die sich durchaus an einen größeren unbestimmten Personenkreis richten kann²⁾. Das Einzelpersonengesetz wird durch Zahl und Qualität der Adressaten bestimmt. Diese Begriffe knüpfen an die bekannte Diktion an, die zur Unterscheidung von Verwaltungsakt und Rechtsnorm gebräuchlich geworden ist: Danach gibt es nicht nur konkret-individuelle und abstrakt-generelle, sondern - als Zwischenstufen - auch konkret-generelle und abstrakt-individuelle Akte³⁾. Ob diese, auf der Ebene des Verwaltungsakts entwickelte Systematik auch für Individualgesetze übernommen werden kann, muß noch geklärt werden⁴⁾, kann jedoch vorerst der Untersuchung als Arbeitshypothese zugrundegelegt werden.

Die Arbeit versucht nachzuweisen, daß Einzelfall- und Einzelpersonengesetze gesetzliche Einzeleingriffe umfassend ausfüllen. Thesenartig läßt sich feststellen, daß die Einführung weiterer Begriffe (etwa Maßnahmegesetz, Zeitgesetz, örtlich begrenztes Gesetz⁵⁾) nicht erforderlich ist. Soweit sie in

1) Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 4; ders., VVDStRL 15 (1957), S. 18, 19; die Einteilung Mengers führt sich zurück auf Thoma, Der Polizeibefehl im badischen Recht, S. 60 ff.; ebenso die Begriffe bei Volkmar, Einzelakt, S. 219.

2) Vgl. zur Problematik des Fallbegriffs näher unten S. 214 ff.

3) Ausführlich und grundlegend Volkmar, Einzelakt, passim, besonders S. 119 ff.; vgl. ferner Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, § 46 VI a 1; Bachof, Verwaltungsakt, S. 315; Bettermann, Preisrecht, S. 92 ff.; v. Mutius, Rechtsnorm, S. 167 ff.

4) Dazu unten S. 224 f.

5) So die Einteilung bei Bückler, Individualgesetz, S. 54 ff.

der Literatur und Rechtsprechung verwendet werden, wird sich zeigen, daß sie entweder keine gesetzlichen Einzeleingriffe sind, oder aber sich auf das Einzelpersonen- bzw. Einzelfallgesetz zurückführen lassen. Als terminologische Voraussetzungen brauchen diese Begriffe an dieser Stelle deshalb nicht definiert zu werden¹⁾.

III. Zum eingeschlagenen Weg der Arbeit

Nach einer kritischen Darstellung des Diskussionsstandes im Ersten Hauptteil beschäftigt sich die Arbeit im Zweiten Hauptteil mit Inhalt und Grenzen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, weil hierin der bedeutsamste Schutz der Grundrechte vor normativen Einzeleingriffen gesehen wird.

Andere Begrenzungen werden zwar ebenfalls erörtert, jedoch bereits im Ersten Hauptteil abschließend behandelt.

1) Mit dieser Einteilung soll keine terminologische Sperre aufgebaut werden, die etwa von vornherein den Nachweis verhindert, daß auch neben den Einzelfall- und Einzelpersonengesetzen anders strukturierte Gesetze als Individualgesetze in Betracht kommen. Die Einteilung ist vielmehr als Arbeitshypothese, als Ausgangspunkt zu verstehen.

Erster Hauptteil

C. Zum gegenwärtigen ¹⁾ Diskussionsstand -
Analyse und KritikI. Überblick über die Argumente gegen die
Zulässigkeit gesetzlicher Einzeleingriffe

Unumstritten wird im Rechtsstaatsprinzip ein starker Widerpart zu normativen Einzeleingriffen erblickt ²⁾. Gleichwohl läßt sich Übereinstimmung wohl nur im Ausgangspunkt feststellen. Das ist bei einem so komplexen und ausfüllungsbedürftigen Begriff wie dem der Rechtsstaatlichkeit keine Überraschung. Normative Einzeleingriffe werden deshalb häufiger nicht unmittelbar am Rechtsstaatsprinzip gemessen, sondern an dessen (problemnäheren) Kon-

1) Zu Stimmen vor Geltung des Grundgesetzes vgl. Peren, Diss., passim, ausdrücklich für Grundrechtseingriffe; weitergehend für alle Individualgesetze vgl. Lotz, Diss.; v. Tabouillot, Diss.; Zusammenstellungen von Auffassungen zur Allgemeinheit von Gesetzen im geschichtlichen Zusammenhang finden sich bei Menger, Bonner Kommentar, Zweitearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 2-14; ferner bei Zahn, Diss., S. 11-40; Starck, Gesetzesbegriff, S. 109-149; K. Zeidler, Maßnahmegesetz, S. 81 ff.; Kopp, Diss., S. 47 ff., 56 f., 63 f., 68 ff., 89 ff., 108 f., 111 f.

2) Vgl. K. Huber, Maßnahmegesetz, S. 126 ff.; P. Schneider, Einzelpersonengesetz, S. 93 ff.; H. Schneider, Einzelfallgesetze, S. 159; Menger, Bonner Kommentar, Zweitearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 29; Maunz/Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 20 Rdnrn. 93 ff.; Maunz, Staatsrecht, § 10 I d, dagegen aber § 17 T 2 a; Stern, Staatsrecht, S. 648 ff.

kretisierungen ¹⁾: dem Funktionentrennungsprinzip, dem Gleichheitsgrundsatz und einem bestimmten Verständnis des Gesetzesbegriffs ²⁾. Endlich ist Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zu nennen.

1. Das Funktionen- und Gewaltentrennungsprinzip ³⁾

Einige Stimmen folgern die Unzulässigkeit von grundrechtsbezogenen Individualgesetzen aus einem angeblichen Verstoß gegen das Funktionentrennungsprinzip des Grundgesetzes ⁴⁾. Die Problematik ist bereits in der Einleitung mit der von manchen vorgenommenen Charakterisierung normativer Einzeleingriffe als begriffliches Paradoxon angedeutet worden ⁵⁾. Hält man individuelle Regelungen für ein "Hausgut" der Exekutive, für materielle Verwaltung, für eine Ver-

1) Vgl. ebenso Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 193; Menger, Inhalt, S. 323/324.

2) Die Begriffe sind nicht streng voneinander geschieden. Insbesondere der Gesetzesbegriff berührt naturgemäß auch Fragen der Funktionentrennung.

3) Funktionen- und Gewaltentrennung sind richtigerweise zu unterscheiden. Vgl. zum historischen Hintergrund Menger, Bonner Kommentar, Zweitearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 35; ferner ders., Moderner Staat, S. 21 ff.; ders., DVBl. 1971, S. 85; ebenso Jahrreiß, Gewaltenteilung, S. 139 und unten S. 28 ff.

4) So Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 791; Volkmar, Einzelakt, S. 229; Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 194; Dürig, JZ 1954, S. 7; dagegen Menger, Bonner Kommentar, Zweitearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 35, 37; ders., Inhalt, S. 325; Achterberg, Funktionenlehre, S. 210 ff.; Görlitz, Parlament, S. 144, 150; Scheuner, VVDStRL 15 (1957), S. 74; Krawietz, DÖV 1969, S. 133 ff.; Meessen, DÖV 1970, S. 318.

5) Vgl. oben S. 2 f.

tauschung von Staatsakten ¹⁾, ergeben sich gegen die Wahrnehmung der entsprechenden Regelungskompetenzen durch die Legislative in mehrfacher Hinsicht Bedenken:

a) Ist das Funktionentrennungsprinzip im Grundgesetz in strenger Form durchgeführt ²⁾, führt ein Tätigwerden der Legislative auf dem Gebiet der Exekutive zu einer Verletzung dieses Prinzips und damit zur Verfassungswidrigkeit normativer Einzel Eingriffe. Auch ohne Bejahung einer streng ausgebildeten Funktionentrennung im Grundgesetz werden verfassungsrechtliche Grenzen grundrechtsrelevanter Individualgesetze im "materiell-rechtsstaatlichen Prinzip der Gewaltentrennung" abgesteckt ³⁾.

1) So Volkmar, Einzelakt, S. 229; ebenso Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 791; Kägi, Rechtsstaat, S. 125; Menger, VVDStRL 15 (1957), S. 29; Forsthoff, Maßnahmegesetze, S. 224, 227; Bachof, VVDStRL 12 (1954), S. 37 ff.

2) So Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 194, ausdrücklich nur für Gesetze, die Grundrechte einschränken; weitergehend Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 792; ganz überwiegend wird jedoch das Vorhandensein einer strengen Funktionentrennung im Grundgesetz verneint, vgl. dazu unten S.33 ff., sowie Menger, VVDStRL 15 (1957), S. 27; Stern, Staatsrecht, S. 626; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 13 I 1; Maunz, Staatsrecht, § 29 I 2; Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Art. 20 Rdn. 16; Forsthoff, Maßnahmegesetze, S. 227; Bücker, Individualgesetz, S. 34.

3) So Menger, VVDStRL 15 (1957), S. 29; ähnlich ders., Inhalt, S. 325.

b) Einige wenige Autoren prüfen die Verletzung des Bundesstaatsprinzips durch Verstoß gegen die in Art. 30, 83 ff. GG verwirklichte vertikale Gewaltentrennung ¹⁾. Die Frage, ob und inwieweit wegen Art. 83 ff. GG das Bundesstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG dann verletzt sein kann, wenn beispielsweise der Bundesgesetzgeber durch Erlaß von Individualgesetzen die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder überspielen würde, wird insgesamt nur als flankierende Überlegung angeführt ²⁾. Die Problematik bewegt sich zudem vornehmlich im Bereich der Staatsorganisation und weist in der Regel keinen Grundrechtsbezug auf.

c) Auch im Verhältnis der Legislative zur Judikative wird die Verletzung des Funktionen-/Gewaltentrennungsprinzips durch Individualgesetze erörtert ³⁾. Die in Art. 97 Abs. 1 GG garantierte Unabhängigkeit der Richter, die "Praerogative" des Art. 92 GG und das Verbot der Entziehung des gesetzlichen Richters

1) So K. Zeidler, Maßnahmegesetz, S. 207 ff.; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 20 Rdn. 113; H. Schneider, Einzelfallgesetze, S. 159; Bücker, Individualgesetz, S. 38 ff., 70 ff., 82 ff., 97 ff.; zur Problematik in der Weimarer Reichsverfassung vgl. C. Schmitt, Unabhängigkeit, S. 126; Peren, Diss., S. 50, 51.

2) So insbesondere Maunz, a.a.O.: "... kann auch das Bundesstaatsprinzip ... allein nicht zur Ablehnung von Einzelfallgesetzen ... führen."; kritisch dazu Bücker, Individualgesetz, S. 40.

3) Vgl. Bücker, Individualgesetz, S. 50 ff., 74 ff., 103 ff.; Zahn, Diss., S. 126 ff.; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 101 Rdnrn. 21, 23-27; Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 97 Rdn. 22; ähnlich der Ansatz Roelleckes, Gesetzesbegriff, S. 284/285, 292; Fleschutz, Diss., S. 164 ff., 175, 183; Forsthoff, Maßnahmegesetze, S. 223.

des Art. 101 Abs. 2 GG bilden Anlaß für die Prüfung, ob durch eine normative Individualregelung nicht nur die Gewaltentrennung, sondern speziell die genannten Verfassungsvorschriften unterlaufen werden. Als einschlägige Kernüberlegung läßt sich die Ansicht Carl Schmitts zitieren: "Es ist eine einfache Wahrheit, daß ein Gesetz ein Minimum von Inhalt haben muß und nicht einfach eine individuelle Entscheidung sein darf. Sonst wäre eben der Gesetzgeber nicht mehr vom Richter unterschieden und der Gesetzgeber selber Richter." 1)

2. Der Gleichheitsgrundsatz

Der in Art. 3 Abs. 1 GG verankerte Gleichheitsgrundsatz wird häufig im Zusammenhang mit Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf seine Widerstandsfähigkeit gegenüber gesetzlichen Einzeleingriffen ausgelotet 2). Deswegen ist nahezu 3) unumstritten, daß der Gleichheitssatz im Rahmen der für jedes Gesetz geltenden

- 1) C. Schmitt, Unabhängigkeit, S. 10.
- 2) Vgl. Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 33-34; K. Zeidler, Diss., S. 28 ff.; Herbert Krüger, DVBl. 1950, S. 626; Doehring, Staatsrecht, S. 175; W. Zeidler, DÖV 1952, S. 4 ff.; H. Schneider, Einzelfallgesetze, S. 167; 171; Rödig, Begriff des Gesetzes, S. 9; H.P. Ipsen, Gleichheit, S. 142; Boehmer, Erbrecht, S. 407-409; Bücker, Individualgesetz, S. 34 ff.; Korbmacher, Diss., S. 97, 104; BVerfGE 25, S. 371, 399; 13, S. 225, 227; 10, S. 234, 246 ff.
- 3) Soweit ersichtlich, verneint lediglich Paulick (ZGesStW 109 (1953), S. 501) die Bindung des Gesetzgebers an Art. 3 Abs. 1 GG, betont jedoch die Bedeutung des Art. 19 Abs. 1 GG; vgl. auch v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 2 c.

Regeln auch die Grenze für normative Einzeleingriffe bildet. Nicht einheitlich beurteilt wird dagegen die Frage, ob Individualregelungen in der Regel 1) oder sogar zwingend 2) Gleichheitssatzverletzungen enthalten, oder ob der Gleichheitssatz in diesen Fällen wirkungslos ist, weil singuläre Situationen ein Vergleichen ausschließen 3). Diese Meinungsunterschiede bestehen unabhängig davon, ob Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG als spezifizierter Gleichheitssatz 4) oder als Vorschrift mit selbständiger Bedeutung 5) eingestuft wird. Die Beschäftigung mit der Kontroverse über das Verhältnis von Art. 3 und Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG läßt nur schwer eine absolute Grenze des Gleichheitssatzes für normative Einzeleingriffe erkennen. Ganz überwiegend wird die Ansicht vertreten, der Gleichheitssatz versage in außergewöhnlichen singulären Sachlagen und könne deshalb nicht schon

- 1) P. Schneider (Einzelpersonengesetz, S. 99) sieht im Individualgesetz stets eine Verletzungsgefahr für Art. 3 GG.
- 2) So Klein, VVDStRL 15 (1957), S. 67.
- 3) So Herbert Krüger, DVBl. 1950, S. 626; ebenso H. Schneider, Einzelfallgesetze, S. 171; Lerche, DVBl. 1958, S. 526; Peters, Grundfragen, S. 272.
- 4) So eine Minderheit der Mitglieder des Senats in BVerfGE 25, S. 371, 399; ferner H.P. Ipsen, Gleichheit, S. 142; Brinkmann, Grundgesetz, Art. 19 Anm. I 2 b; Zahn, Diss., S. 155 ff.
- 5) So Volkmar, Einzelakt, S. 227; Hamann/Lenz, Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 3; P. Schneider, Einzelfallgesetz, S. 95 ff.; Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 33 m.w.N.

normative Einzeleingriffe als solche unmöglich machen ¹⁾.

3. Der Gesetzesbegriff

Ist das Gesetz zwingend allgemein-genereller Struktur, so können gesetzliche Einzeleingriffe nicht zulässig sein, weil es sie bereits begrifflich nicht geben kann ²⁾. Die Struktur des Gesetzes unter Gel-

1) Als Gegenstimme läßt sich nur Klein (VVDStRL 15 (1957), S. 67 und v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 2 c) mit folgender Formulierung anführen: "Einzelfallgesetze sind m.E. nach S. 1 des Art. 19 Abs. 1 nur dann unzulässig, wenn sich der gesetzlich zu regelnde 'Fall' nur in einer Person oder in so wenigen Personen konkretisiert, daß eine Verletzung des Gleichheitssatzes anzunehmen ist ...". Prägnant zeigt sich dies an der bekannten schlagwortartigen Verkürzung des Gleichheitssatzes als "Willkürverbot". Vgl. dazu Eyermann, Willkürverbot, S. 45 ff.; Schweiger, Willkürverbot, S. 55; kritisch dazu Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 38 Rdnrn. 275 ff.; vgl. ferner BVerfGE 34, S. 118, 131; 27, S. 58, 67; 3, S. 19, 24 ff.; ferner Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Art. 3 Anm. 10. Besonders bei Bücker (Individualgesetz, S. 38, 70, 82, 96) zeigt sich, daß der Gleichheitssatz gegenüber dem Individualgesetz lediglich die etwas hilflos wirkende Schranke des Willkürverbots aufrichten kann. Das ist aber im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG nicht mehr, als gegenüber jedem anderen Gesetz auch.

2) In dieser Schärfe vor allem vertreten von C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 138 ff.; ders., Parlamentarismus, S. 31 ff.; hierin drückt sich vor allem der historisch begründete Versuch der Bindung der Parlamentsmacht durch das Rechtsstaatsprinzip aus, vgl. Jesch, Gesetz, S. 26.

tung des Grundgesetzes aber ist ihrerseits weit davon entfernt, Gegenstand gesicherter Überzeugung zu sein ¹⁾. Das Grundgesetz definiert das Gesetz nicht, sondern setzt den Begriff voraus. Zwei Tendenzen lassen sich im wesentlichen unterscheiden: Eine Reihe von Autoren versucht näheren Aufschluß über die hier interessierende Teilstruktur des Gesetzes - nämlich Allgemeinheit/Generellität - aus der Untersuchung der in der Staatsrechtslehre entwickelten Gesetzesbegriffe zu erlangen ²⁾. Namentlich der sog. rechtsstaatliche Gesetzesbegriff, der das Gesetz zwingend als generelle Regelung ansieht, wird als Argument gegen die Zulässigkeit normativer Einzeleingriffe angeführt ³⁾.

Eine andere, ähnliche Richtung wird von denjenigen eingeschlagen, die vor allem aus Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG einen Gesetzesbegriff für den dort geregelten Bereich zu fixieren suchen ⁴⁾. Insgesamt aber wird der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes heute in Bezug auf die Allgemeinheit und Generellität nicht so strikt aufgefaßt, als daß damit normative Einzeleingriffe für verfassungswidrig oder -mäßig erklärt werden. Auch die Diskussion um das Maßnahme-

1) So richtig Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 41 in Bezug auf Allgemeinheit und Generellität; kritisch auch Scheuner, VVDStRL 15 (1957), S. 70; ferner Krawietz, DÖV 1969, S. 129.

2) Vgl. die historischen Ansätze bei Roellecke, Gesetzesbegriff, S. 42-229; Starck, Gesetzesbegriff, S. 77-149; K. Huber, Maßnahmegesetz, S. 133 ff., trotz des induktiven Vorgehens; Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 761.

3) Vgl. K. Huber, Maßnahmegesetz, S. 168 ff., ferner S. 128.

4) Vgl. Dürig, JZ 1954, S. 7; Herbert Krüger, DVBl. 1950, S. 626; H. Schneider, Einzelfallgesetze, S. 170; W. Weber, Eigentum und Enteignung, S. 369/370.

gesetz ¹⁾ hat dem Gesetzesbegriff im Hinblick auf Allgemeinheit/Generellität keine festen Konturen geben können, obwohl insbesondere Menger ²⁾ nicht nur die Zweckausrichtung, sondern auch Individualstrukturen für das Maßnahmegesetz als wesentlich erachtet.

4. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG

Die weitaus meisten Beiträge behandeln das Problem unter Betonung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ³⁾. Allerdings läßt sich hier keine klare Trennungslinie ziehen zu Beiträgen, die schwerpunktmäßig die Elemente der Rechtsstaatlichkeit anführen. Individ-

1) Grundlegend Menger und Wehrhahn, VVDStRL 15 (1957), S. 3 ff., 35 ff.; Forsthoff, Maßnahmegesetze, S. 221 ff.; Ballerstedt, Maßnahmegesetz, S. 369 ff.; K. Zeidler, Maßnahmegesetz, durchgehend; K. Huber, Maßnahmegesetz, durchgehend; vgl. dazu auch Menger, Bonner Kommentar, Zweitearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 51 ff.; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 20 Rdnrn. 99 ff.; Fleschutz, Diss., durchgehend; Krawietz, DÖV 1969, S. 127 ff.; BVerfGE 25, S. 371, 396; 15, S. 126, 146/147.

2) Menger, VVDStRL 15 (1957), S. 8, 18; namentlich Ballerstedt (Maßnahmegesetz, S. 378) lockert die Bindung an "konkrete Sachverhalte" (Menger, a.a.O., S. 18).

3) Die wichtigsten sind Menger, Bonner Kommentar, Zweitearb., Art. 19 Abs. 1, durchgehend; ders., Inhalt, S. 321 ff.; Volkmar, Einzelakt, S. 272 ff.; H. Schneider, Einzelfallgesetze, S. 159 ff.; P. Schneider, Einzelpersonengesetz, S. 85 ff.; Starck, Gesetzesbegriff, S. 34, 53 ff., 205 ff., 234 ff.; K. Zeidler, Diss., S. 18 ff.; Lerche, Übermaß, S. 206 ff.; Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 758 ff., 791 ff.; Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 193 ff.

dualgesetze im Grundrechtsbereich werden jedoch zunächst und vornehmlich an Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG gemessen ¹⁾, weshalb die Vorschrift hier auch zunächst ohne nähere Untersuchung ihrer Verankerung im Rechtsstaatsprinzip gesondert angesprochen wird. Neben der ausnahmslos und anerkannt vorhandenen Schwierigkeit, die im aktuellen Fall gegebene normative Regelung als Einzeleingriff, als Individualgesetz zu qualifizieren ²⁾, lassen selbst bei Einigkeit über diesen Punkt zwei Auffassungsrichtungen eine erste grobe Unterscheidung in der Beurteilung der Vorschrift erkennen.

Eine als formal zu bezeichnende Anschauung ³⁾ handhabt Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG unter Verwendung der - im einzelnen unterschiedlich aufgefaßten - Begriffspaare konkret/abstrakt und generell/individuell als quantitativ angelegtes, formales Raster, dem das Gesetz zu entsprechen hat.

Andere Stimmen messen der Allgemeinheit in sachlicher und persönlicher Hinsicht einige Bedeutung bei ⁴⁾, bei Fehlen dieser Merkmale soll aber nicht eo ipso Verfassungswidrigkeit vorliegen. Allgemeinheit wird hier in letzter Konsequenz nicht als Gegensatz zum

1) Im Rahmen der Auslegung der Vorschrift gewinnen dann Dimensionen wie Rechtsstaatlichkeit und Gewaltentrennung eigenständige Bedeutung, vgl. etwa Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 193/194; P. Schneider, Einzelpersonengesetz, S. 93/94.

2) Vgl. Menger, Bonner Kommentar, Zweitearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 99 ff.; ders., Inhalt, S. 326 ff.; Klein, VVDStRL 15 (1957), S. 66 f.; v. Tabouillot, Diss., S. 11 ff., 26 ff.; Volkmar, Einzelakt, S. 230 ff.; Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 194 f.

3) So Brinkmann, Grundgesetz, Art. 19 Anm. I 1; ferner Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 2; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 10 IV 1 a; Grabitz, Freiheit, S. 80.

4) Sie sind deshalb ebenfalls, aber nur im Ansatzpunkt, als formal zu bezeichnen.

Einzeleingriff verstanden, sondern als materiale Kategorie, die Gerechtigkeit, Vernünftigkeit und Richtigkeit im inhaltlichen Sinne umfasse ¹⁾.

II. Analyse und Stellungnahme

Dieser erste Aufriß von Positionen, von denen aus die Zulässigkeit gesetzlicher Einzeleingriffe beurteilt wird, soll nun kritisch vertieft werden.

1. Die Argumente aus den Elementen des Rechtsstaatsprinzips

a) Zur Gewalten-/Funktionentrennung

Gesetzliche grundrechtsbezogene Einzeleingriffe können durch das Funktionen- und Gewaltentrennungsprinzip nur dann zu Fall gebracht werden, wenn die Funktionen- bzw. Gewaltentrennung im Grundgesetz hinreichend streng durchgeführt sind und, davon abhängig, Einzeleingriffe schon funktional nur die Exekutive vornehmen kann.

Die zunächst aufgestellte Voraussetzung benutzt zwei Begriffe, die teilweise ähnlich verwendet wer-

1) So Starck, Gesetzesbegriff, S. 234 ff.; Lerche, Übermaß, S. 206 f.; Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 65 ff.

den, jedoch nicht dieselbe Bedeutung haben ¹⁾. Die synonyme Verwendung beruht auf dem beherrschenden Begriff der Gewaltenteilung ²⁾, wie er seit den berühmten Abhandlungen von Locke ³⁾ und Montesquieu ⁴⁾ Eingang in Staatsideen und -verfassungen gefunden hat. Diesem Begriff liegen ein Staatsverständnis, wirtschaftliche und politische Realitäten zugrunde, die im deutschen Staat der Gegenwart nicht mehr gegeben sind. Für die vorliegende Untersuchung reicht es aus, die wichtigsten Unterschiede holzschnittartig herauszuarbeiten: Während Locke 1690 und Montesquieu rund fünfzig Jahre später vor allem reale politische, voneinander unterschiedliche Gewalten vorfanden, denen sie jeweils - aufgrund nüchterner empirischer Anschauungen ⁵⁾ - einen Teil der Staatsgewalt zuerkannten, existiert eine solche Gewaltenvielfalt nicht erst unter dem Grundgesetz nicht mehr. Die seinerzeitigen, hinter den Gewalten stehenden politischen Mächte sollten im Interesse der Wahrung der politischen Freiheit nur geteilt, d.h. jede zu einem bestimmten Anteil,

1) Kritisch zum unpräzisen Gebrauch der Begriffe in diesem Zusammenhang auch Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 35; schon früher ders., DVBl. 1971, S. 85.

2) Vgl. dazu K. Hesse, Verfassungsrecht, § 13; Maunz, Staatsrecht, § 29 I 1-4; Doehring, Staatsrecht, S. 189 ff.; Stern, Staatsrecht, S. 624 ff.; Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, § 16; Huppertz, Gewaltenteilung, passim; Weber-Fas, Rechtsstaat, S. 26 f.; BVerfGE 34, S. 52, 59; 22, S. 106, 111; 12, S. 180, 186; 9, S. 268, 279 f.; 7, S. 183, 188; 3, S. 225, 247.

3) Two Treatises of Government.

4) De l'esprit des lois.

5) Dies gilt vor allem für LOCKE, vgl. Menger, Verfassungsgeschichte, Rdnrn. 155-162.

Staatsgewalt innehaben ¹⁾. Schon im klassischen Sinne enthält die Idee der Gewaltenteilung deshalb zwei Komponenten: eine realpolitische und eine funktionale. Teilt etwa Montesquieu ein in die gesetzgebende Macht, die vollziehende Gewalt in außenpolitischen Dingen und (der Sache nach) in eine richterliche Gewalt ²⁾, so ist dies eine Beschreibung und Benennung der Art der ausgeübten Staatsgewalt, nach moderner Terminologie also eine Funktioneneinteilung. Bei der Zuordnung dieser Funktionen zu realpolitischen Mächten wird der Unterschied deutlich: Die richterliche Gewalt (Funktion) findet keine Entsprechung in den gesellschaftlichen Machtverhältnissen, sie ist "en quelque façon nulle" ³⁾.

1) Vgl. zu der bis in die Antike (Aristoteles, Politik, Z. 1297 b - 1301 a zurückreichenden Entwicklung Menger, Verfassungsgeschichte, Rdnrn. 152 ff.; Forsthoff, EvStL, Sp. 857-861; Kägi, Gewaltenteilungsprinzip, S. 162 ff.; E.W. Böckenförde, Gesetz, S. 20-45, 60, 98 f., 105, 138 ff., 187, 205.

2) Vgl. dazu Menger, Verfassungsgeschichte, Rdn. 163; zur Doppelbedeutung des Begriffs "Gewalt" im Verhältnis zum englischen "power" oder zum französischen "pouvoir" vgl. Matz, Politik und Gewalt, S. 50; ferner Huppertz, Gewaltenteilung, S. 16 FN. 4.

3) Montesquieu, De l'esprit des lois, L. XI chap. VI p. 168: "Des trois puissances dont nous avons parlé, celle de juger est en quelque façon nulle."

Mindestens die realpolitische Komponente der Gewaltenteilung ist bei Rousseau vom theoretischen Ansatz her kaum noch vorhanden ¹⁾. Allein das Volk ist Inhaber aller Gewalt in ungeteilter Form ²⁾.

In Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG bestimmt das Grundgesetz ebenfalls, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Zählt Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG sodann die Art der Ausübung auf, so kann es sich dabei nur um Funktionen handeln, nicht aber um

1) ROUSSEAU unterscheidet zwar auch zwischen Legislative und Exekutive, nicht jedoch als gleichberechtigte oder gleichlegitimierte Gewalten, vgl. Rousseau, Contrat social, l. 3 chap. 1; vgl. auch Georg Jellinek, Gesetz, S. 69; es "besteht keine Nebenordnung, keine Balance zwischen diesen beiden Gewalten, sondern die Exekutive ist der Legislative funktionell, organisatorisch und personell untergeordnet" (so E.W. Böckenförde, Gesetz, S. 44).

2) "Die Souveränität des absoluten Monarchen geht in gleicher Unbeschränktheit auf das Volk über, ..."; so Menger, Verfassungsgeschichte, Rdn. 174.

die Verknüpfung von Staatsgewalt mit politischen Mächten ¹⁾.

Der kurze Rückblick zeigt, daß die Zulässigkeit gesetzlicher Einzeleingriffe nicht mit dem Begriff der Gewaltenteilung beurteilt werden kann. Denn es

1) Vgl. dazu Achterberg, Funktionenlehre, S. 109, 112. ACHERBERG empfiehlt dort, den Begriff der Gewaltenteilung durch den Begriff der Funktionsordnung zu ersetzen, vgl. dazu kritisch Menger, DVBl. 1971, S. 85. Wenn der Unterscheidung auch im Ergebnis zuzustimmen ist, weil Achterberg (a.a.O., S. 112 ff.) lediglich die Funktionsordnung untersucht, bleibt die Abgrenzung zwischen Gewalt und Funktion doch problematisch. So kritisiert Achterberg (a.a.O., S. 109) die Anwendung des Begriffs Gewaltenteilung im Bundesstaat; es ließe sich zwar von Gewalten sprechen, unzutreffend sei es jedoch, "in diesem Zusammenhang von 'Teilung' zu sprechen. Es ist keine Gewalt geteilt - was der Unteilbarkeit der Staatsgewalt widerspräche -, sondern die Gewalten sind einander nach Maßgabe des geltenden Verfassungsrechts zugeordnet." Ist die Staatsgewalt aber unteilbar, kann es sich nur um ein und dieselbe Sache handeln, von den Gewalten läßt sich daher kaum sprechen, was Achterberg im nächsten Absatz (a.a.O., S. 110) auch selbst sagt. Dennoch beinhaltet auch sein Gedanke (a.a.O., S. 112/113), Verflechtungen zwischen Staatsfunktionen könnten sich in einem Bundesstaat in verschiedenen Richtungen, u.a. in vertikaler Richtung zwischen der Bundesgewalt und den Landesgewalten zeigen, einen Widerspruch. Hier ließen sich Bundesgewalt und Landesgewalten gleich "Staatsfunktion" setzen, verkürzt: Gewalt gleich Funktion. Diese Gleichung ist aber tatsächlich eine Ungleichung, weil Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG eine einzige Gewalt installiert, bereits in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG dagegen mehrere Funktionen genannt sind. Der Begriff der Gewalt sollte nicht dazu verwendet werden, die tatsächliche Macht derjenigen Institutionen zu kennzeichnen, die eine Funktion wahrnehmen. Jene Institutionen sind nämlich nicht gesellschaftlich vorgegeben, sondern Ergebnisse der Staatsorganisation. Spricht Achterberg (a.a.O., S. 115) von den Kommunalverbänden als Beispiel nichtstaatlicher Gewalten, so wird die Wandlung des Gewaltbegriffs deutlich.

geht weder um politische Gewalten, noch um die Teilung im Sinne von Verteilung. Angesichts des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG kann nur die Zuordnung der Staatsfunktionen Beurteilungsbasis sein. Auch dies präzisiert die richtige Fragestellung noch nicht genau genug. Gesetzliche Einzeleingriffe können nur dann verboten sein, wenn das Grundgesetz die Funktionen strikt getrennt (nicht nur verteilt ¹⁾) hätte, Einzeleingriffe also eindeutig (sonst ließe sich von Trennung nicht sprechen) der Legislative entzogen wären.

aa) Das Verhältnis Legislative/Exekutive

Anerkanntermaßen hat das Grundgesetz die Funktionentrennung zwischen Legislative und Exekutive jedoch nicht streng durchgeführt ²⁾. Wegen Art. 80 Abs. 1 GG ist zwar klargestellt, daß die Exekutive zur Rechtsetzung der gesetzlichen Ermächtigung bedarf ³⁾. An keiner Stelle des Grundgesetzes ist aber geregelt, daß die Legislativorgane nicht auch individuelle Regelungen treffen können ⁴⁾. Ein

1) Teilung oder Verteilung von Funktionen sagen noch nichts über die Art und Weise der Minderung von Staatsgewalt, die ja nicht nur durch Trennung, sondern auch durch Verschränkung von Funktionen erfolgen kann, vgl. dazu umfassend Achterberg, Funktionenlehre, S. 116 ff.

2) Vgl. auch oben S. 20.

3) Auch dies ist kein Fall der strengen Funktionentrennung, denn mit einer solchen wäre die Abhängigkeit der Exekutive von der Legislative nicht vereinbar, so Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 190 FN. 65; vgl. auch Achterberg, Funktionenlehre, S. 111 m.w.N.

4) Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG steht dem nicht entgegen, weil diese Vorschrift keine Aussage zur Funktionentrennung trifft, nicht einmal eine Funktion inhaltlich fixiert, sondern für einen besonderen Bereich bestimmte Anforderungen an Gesetze stellt.

solches Verbot ist auch nicht etwa selbstverständlich, wie Hildegard Krüger mit ihrer Lehre von der Vertauschung von Staatsakten ¹⁾ annimmt. Eine solche Argumentation mag wurzeln in Zeiten, in denen der Monarch mit der Volksvertretung konkurrierte, also in der Zeit des konstitutionellen Staates. Mit dem Übergang der Souveränität auf das Volk, wahrgenommen durch dessen Vertretung, erscheint ein Bereich staatlicher Gestaltung, der aus funktionalen Gründen dem Parlament im Verhältnis zur Exekutive von vornherein entzogen ist, nicht mehr möglich zu sein ²⁾.

Menger und Forsthoff ³⁾ weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, daß eine klare Trennung zwischen Legislativ- und Exekutivfunktion dann gezogen werden könnte, wenn das Grundgesetz in sinnvoller Fortentwicklung des Art. 48 WRV ein oder mehrere Staatsorgane mit der Kompetenz ausgestattet hätte, Sonder- und Notsituationen mit gesetzesvertretenden Verordnungen zu meistern ⁴⁾.

- 1) Vgl. Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 792; ähnlich im Zusammenhang mit dem Maßnahmegesetz Bachof, VVDStRL 12 (1954), S. 37; kritisch zu HILDEGARD KRÜGER Klein, VVDStRL 15 (1957), S. 69.
- 2) Die Kombination von Repräsentation und Demokratie begründet unter Geltung des Grundgesetzes die beherrschende Stellung des Parlaments gegenüber anderen Trägern staatlicher Gewalt, vgl. dazu Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 99/100; ferner Scheuner, Regierung, S. 281; E.W. Böckenförde, Gesetz, S. 105; Steiger, Regierungssystem, S. 15, 152 ff.
- 3) Menger, VVDStRL 15 (1957), S. 28; Forsthoff, Maßnahmegesetze, S. 228.
- 4) Das gleiche Argument taucht im Zusammenhang mit dem Maßnahmegesetz wieder auf, wenn ein solches Gesetz als Beseitigung einer akuten Störungslage (E.R. Huber, DÖV 1956, S. 204 sowie K. Huber, Maßnahmegesetz, S. 168) bezeichnet wird.

Solche Regelungen enthält das Grundgesetz jedoch nicht ¹⁾. Deshalb können Individualeingriffe zwar, wie Hildegard Krüger es ausdrückt, zum "Hausgut" der Verwaltung gehören ²⁾, nicht jedoch verbietet die Funktionentrennung das Tätigwerden des Parlaments auf diesem Gebiet ³⁾. Volkmar's Ansatz im Rahmen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG offenbart auch ein Verständnis der Funktionentrennung, dessen Wurzel mehr in einem klassischen Prinzip der Staatslehre als in der Verfassungssituation des Grundgesetzes vermutet ⁴⁾ werden muß. Wenn Volkmar die Ratio des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG darin sieht, "daß der Gesetzgeber auf dem Gebiete der Grundrechtseinschränkungen nicht durch Einzelfallregelungen in den Funktionsbereich der Verwaltung eingreifen, nicht in Form des Gesetzes materiell

1) Vgl. Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 48 m.w.N.

2) Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 791.

3) Zutreffend Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 98: "Die Exekutive hat - im Gegensatz zur konstitutionellen Monarchie - ihre Basis nicht mehr in einem aus einer früheren staatsrechtlichen Epoche in den modernen Verfassungsstaat hinübergeretteten Eigenbereich ... Die Verfassung ist also nicht ein Mittel, um gewisse Bereiche der Zuständigkeit und der freien Verfügung der Exekutive zu entziehen, sondern die Verfassung ist die Quelle, aus der auch die Exekutive ihre Rechte allein ableiten kann."

4) Volkmar (Einzelakt, S. 229 FN. 58) begründet seine Theorie nicht, sondern beruft sich auf v.MANGOLDT/KLEIN, DÜRIG und HILDEGARD KRÜGER.

verwaltende Tätigkeit ausüben soll", geht Peter S c h n e i d e r ¹⁾ mit Recht weiter, wenn er die Ratio dieser Ratio untersucht. Diese Frage muß sich heute stellen, weil die V o l k m a r s c h e Ratio den Namen nicht mehr verdient. In dem Staat des Grundgesetzes, in dem nicht Regierung und Legislative die politische Kräftebalancierung bilden, sondern die Regierung und die sie unterstützenden Fraktionen einerseits und die Opposition andererseits, kann der letzte Sinn, die Ratio, nicht darin liegen, der Exekutive ein Hausgut, eine Art schützenswertes Recht zu garantieren und der Legislative zu verbieten, hier tätig zu werden. Weil die ursprüngliche Gewaltenteilung zu einer Funktionenverteilung (-trennung) verblaßt ist ²⁾, die organisatorischen und damit Zweckmäßigkeitscharakter hat, kann dem Parlament funktionell nicht die Regelung individueller Eingriffe mit Hinweis auf die Exekutivfunktion abgesprochen werden.

bb) Das Bundesstaatsprinzip

Die Bedenken gegen gesetzliche Einzeleingriffe aus dem Bundesstaatsprinzip heraus vermögen ebenfalls nicht zu überzeugen. B ü c k e r ³⁾ vertritt die Auffassung, es bestehe für den Gesetzgeber das

1) Einzelpersonengesetz, S. 96; P. SCHNEIDER verkompliziert seine Prüfung aber unnötig, wenn er meint, die Ratio der VOLKMARSCHEN These ergebe sich aus der Ratio des Gewaltenteilungsprinzips selbst. Hier scheint sich eine Doppelstufigkeit zu ergeben, die die Ausführungen auf S. 96 ff. durchzieht. Erst auf S. 102 stellt P. SCHNEIDER klar, um was es allein geht: um Grundrechtsschutz.

2) Ähnlich Menger, VVDStRL 15 (1957), S. 26.

3) Individualgesetz, S. 39.

grundgesetzliche Verbot, durch Individualgesetze in die Verwaltungskompetenzen der Länder einzugreifen. Er hält dies für möglich, wenn durch Individualgesetz die Durchführung der Bundesgesetze durch die Länder durch eine dem Individualgesetz immanente vorweggenommene Durchführung unmöglich ¹⁾ gemacht würde. Hans S c h n e i d e r ²⁾ befürchtet unter Berufung auf Carl S c h m i t t , daß die im Grundgesetz "vorgesehene Verteilung der Zuständigkeiten auf Gesamtstaat und Länder nach Sachmaterien und Funktionen (Gesetzgebung und Verwaltung) ... der Zerstörung anheimfallen" würde, "wenn die Gesetzgebungskompetenz des Gesamtstaates zum Erlaß beliebiger Einzelakte in der bloßen Form eines Gesetzes mißbraucht werden dürfte."

Lassen diese Äußerungen den Schluß zu, das grundrechtsbezogene Individualgesetz verstoße als solches gegen das Bundesstaatsprinzip? Sicher nicht nach der Auffassung Hans S c h n e i d e r s , denn die Zuständigkeitsverteilung auf Gesamtstaat und Länder kann ja nicht schon durch einen oder wenige gesetzliche Einzelakte gestört werden. Erst wenn das Individualgesetz zur Regel der Bundesgesetzgebung wird, also bei einer gewissen Häufigkeit, wird sich die Frage nach einer Verletzung des Bundesstaatsprinzips stellen lassen ³⁾. Auch die

1) Bückler, Individualgesetz, S. 39, im Anschluß an Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 20 Rdn. 113.

2) Einzelfallgesetze, S. 159.

3) Ebenso Maunz (in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 20 Rdn. 113), der erst eine gewisse "Massierung" oder "Zielrichtung" für relevant hält.

Formulierung B ü c k e r s läßt Zweifel daran, ob er die Verletzung des Bundesstaatsprinzips bereits bei Vorliegen eines einzigen Individualgesetzes für möglich hält.

Eine solche Auffassung wäre abzulehnen, weil das Bundesstaatsprinzip im Grundgesetz nicht so scharfe Konturen aufweist, als daß es dem grundrechtsbezogenen Individualgesetz eine klare Grenze setzen könnte ¹⁾. Zwar hat die Bundesstaatlichkeit insofern Grundrechtsbezug, als die legislative Staatsgewalt des Bundes in der Regel (Art. 83 GG) erst noch den Filter der Landesverwaltung passieren muß, ehe in Rechte des Bürgers eingegriffen werden kann ²⁾. Andererseits ergibt sich aber bereits aus Art. 85 und 86 GG, daß das föderalistische Staatssystem des Grundgesetzes die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit nur als Grundsatz vorsieht, weite Bereiche jedoch schon in der Verfassung ausdrücklich anders regelt. Vor allem

1) Vgl. K. Zeidler, Maßnahmegesetz, S. 207 ff.; dem Ansatz Bückers (Individualgesetz, S. 97 ff.), der dem Bundesgesetzgeber im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung beim Erlaß eines Individualgesetzes eine besonders scharfe Bedürfnisprüfung nach bundesgesetzlicher Regelung entgegenhält, kann nicht gefolgt werden. Die Konkurrenz von Bundes- und Landesgesetzgeber sagt über den Grundrechtsschutz gegenüber Individualgesetzen nichts aus. BÜCKERS hypothetisches Beispiel zeigt, daß auch Einzelpersonengesetze die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 Nrn. 1-3 GG erfüllen können. Die Prüfung von Individualgesetzen an Art. 72 Abs. 2 GG läuft deshalb nach denselben Grundsätzen wie bei jedem anderen Gesetz auch ab; wie hier auch Schramm, Staatsrecht I, S. 225.

2) Darin liegt Machtminderung durch gegenseitige Mitwirkungs- und Kontrollbefugnisse, vgl. K. Hesse, Verfassungsrecht, § 7 I 2 b; ders., EvStL, Sp. 259; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Art. 20 Rdn. 5.

aber die Behauptung, die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder werde durch die dem Individualgesetz immanente Durchführung unmöglich gemacht ¹⁾, geht m.E. am Kern des Problems vorbei. Denn dies hängt weniger davon ab, ob individuelle Sachverhalte geregelt werden, sondern davon, ob das Gesetz überhaupt einer verwaltungsmäßigen Ausführung bedarf. Dies ist aber nicht Wesensmerkmal des Individualgesetzes, sondern betrifft alle sog. "self-executing-" Normen ²⁾. Folgerichtig dürfte der Bundesgesetzgeber nur solche Gesetze erlassen, die noch einer exekutiven Durchführung bedürfen. Dies aber läßt sich im Hinblick auf ein einzelnes Gesetz aus dem Bundesstaatsprinzip sicher nicht ableiten ³⁾. Endlich aber vermag das Bundesstaatsprinzip zum Schutz der Grundrechte vor gesetzlichen Einzeleingriffen wenig auszusagen, weil es nicht die Funktionentrennung zwischen Legislative und Exekutive, sondern die Funktionen-

1) So Bücker, Individualgesetz, S. 39.

2) Auch Vollzugsnormen genannt, vgl. Menger/Ericksen, VerwArch 57 (1966), S. 397. Daß Grundrechte nicht erst durch die Tätigkeit der Verwaltung eingeschränkt werden können, ergibt sich bereits aus Art. 8 Abs. 2, Art. 14 Abs. 3 und Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, sowie aus § 93 Abs. 2 i.V.m. § 90 Abs. 1 BVerfGG und Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG: Hier greift das Gesetz selbst in Rechtspositionen der Bürger ein; vgl. auch Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 93 Rdn. 67; ferner BVerfGE 18, S. 310, 313; 6, S. 132, 134; 3, S. 34, 36.

3) Zutreffend K. Zeidler (Maßnahmegesetz, S. 209): "Art. 83 GG gibt den Ländern nicht mehr, als nach Wahrnehmung der Gesetzgebungsfunktion des Bundes übrig bleibt." Aus Art. 83 ff. GG läßt sich auch weder vom Wortlaut noch von der Systematik her ableiten, das Grundgesetz habe hier eine Regelung für die Struktur der Bundesgesetze treffen wollen.

trennung zwischen Bund und Ländern zum Gegenstand hat ¹⁾. Die Beteiligung der Legislative auf seiten des Bundes und der Verwaltung auf seiten der Länder hat dazu geführt, daß im Rahmen des Bundesstaatsprinzips Argumente aus dem Bereich der Funktionentrennung allgemein erörtert und für jenes als relevant erklärt werden ²⁾. Daß aber die Funktionentrennung zwischen Legislative und Exekutive das Problem nicht lösen kann, wurde bereits dargelegt ³⁾. Aus der Sicht des Grundrechtsschutzes kann der Grundsatz der Bundesstaatlichkeit auch unter Berücksichtigung der vertikalen Machthemmungsfunktion föderaler Strukturen kaum aktiviert werden. Die Bundesstaatlichkeit schützt die Grundrechte nicht in dem Sinne, daß ein bestimmter Eingriffsbereich der Länderlegislative vorbehalten wäre. Es hat zwar in der deutschen Verfassungsgeschichte mit der Reichsgründung 1871 eine Epoche gegeben, in der der Zentralstaat die Regelung der Verhältnisse gegenüber dem Bürger den Gliedstaaten überließ ⁴⁾. Dieser verfassungstheoretische Ansatz ist schon durch die geschichtliche Entwicklung des Deutschen Reiches nach 1871 tatsächlich überspielt worden und in den Hintergrund getreten; vollends läßt sich daraus nichts für die Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes ableiten.

1) Wenn auch nicht in streng vertikaler, sondern im Sinne Achterbergscher Terminologie diagonaler Funktionenverschränkung, vgl. Achterberg, Funktionenlehre, S. 113.

2) Für die Weimarer Verfassung besonders C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 154; Peren, Diss., S. 50, 51; im Ansatz zustimmend Lotz, Diss., S. 34 f.

3) Vgl. oben S. 33 ff.

4) Vgl. dazu Menger, Verfassungsgeschichte, Rdn. 289.

cc) Das Verhältnis Legislative/Judikative

Die Verletzung des Funktionentrennungsprinzips zwischen Legislative und Judikative durch gesetzliche Einzeleingriffe wird von verschiedenen Seiten aus diskutiert ¹⁾. Während Art. 92 und Art. 97 GG herangezogen werden, um die Reichweite der Rechtssprechungsgewalt und -funktion zu ermitteln, wird Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG nur ergänzend hierfür in Anspruch genommen. Diese Vorschrift wird vielmehr eigenständig daraufhin überprüft, ob und unter welchen Voraussetzungen individuelle gesetzliche Regelungen den gesetzlichen Richter entziehen. Unstreitig ist, daß die Entziehung des gesetzlichen Richters auch durch Gesetz möglich ist, d.h., daß die Vorschrift auch Schutz gegen Akte des Gesetzgebers bietet ²⁾. Es leuchtet ein, daß die Garantie des gesetzlichen Richters leerläuft, wenn der Gesetzgeber beliebig Rechtsstreitigkeiten einem Gericht ganz entziehen oder einem anderen zuweisen könnte. Gerade Gesetze, die lediglich einzelne Rechtsstreitigkeiten betreffen, also die Frage nach

1) Maunz (in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 20 Rdn. 110 FN. 1) zieht einen klaren Trennungsstrich zwischen der Rechtsprechung und den übrigen Staatsfunktionen, greift dies jedoch überraschenderweise bei der Untersuchung möglicher Verstöße von Maßnahmegesetzen gegen das Funktionentrennungsprinzip nicht wieder auf. Vgl. im übrigen C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 155 ff.; ders., Unabhängigkeit, passim; Peren, Diss., S. 51, 52; ferner die oben (S. 21 FN 3) Genannten.

2) Vgl. Bücker, Individualgesetz, S. 150; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 101 Rdn. 19; Hamann/Lenz, Grundgesetz, Art. 101 Anm. A 2; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Art. 101 Rdn. 8; BVerfGE 22, S. 49, 73; 10, S. 200, 213; 9, S. 223, 226; 6, S. 45, 50.

Individualstrukturen aufwerfen, sind geeignet, die Garantie des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG zu unterlaufen. Teilweise wird deshalb die Meinung vertreten, Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG erfordere ein allgemeines Gesetz, eine generelle Normierung¹⁾. Dabei muß berücksichtigt werden, daß diese Forderung hauptsächlich im Zusammenhang mit der möglichst genauen Bestimmung des gesetzlichen Richters erhoben wird²⁾. Im Konfliktfall zwischen der im Einzelfall vielleicht zweckmäßigeren, individualisierenderen Norm und der Rechtssicherheit wird aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG der Rechtssicherheit und damit der allgemeinen Struktur der Norm der Vorzug gegeben. Damit bedeutet die möglichst genaue Bestimmung des gesetzlichen Richters nicht eine gesetzliche Regelung von Fall zu Fall, sie bedeutet im Gegenteil eine gesetzliche Regelung, die allgemein und für einen größeren Kreis von Fällen im voraus den gesetzlichen Richter festlegt.

Gleichwohl wird sogar das Gesetz, das dem Gericht einen bestimmten Rechtsstreit entzieht, nicht ohne weiteres für verfassungswidrig gehalten³⁾. Gerade die Anforderungen an das Gesetz in Art. 101 Abs. 1

1) So Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 101 Rdnrn. 25, 26; BVerfGE 30, S. 149, 152; 20, S. 336, 344; 17, S. 294, 298; 6, S. 45, 50 f.; vgl. auch Henkel, Diss., S. 18; a.A. Zahn, Diss., S. 130-131.

2) Vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 101 Rdn. 26; Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Art. 101 Anm. 4; die Schwierigkeit liegt in dem Begriff "möglichst". Ganz genau darf der gesetzliche Richter nicht festgelegt sein, das wäre nur durch Individualgesetz möglich.

3) So Bücker, Individualgesetz, S. 111; hinzukommen muß hier noch die Prüfung, ob sich das Gesetz zielgerichtet auf einen einzigen Prozeß beschränkt, oder aber alle zukünftigen Fälle erfaßt; vgl. auch BVerfGE 48, S. 127 ff.; ferner BVerwG, DÖV 1979, S. 449 ff.; dazu Menger, VerwArch 70 (1979), S. 343 ff.

Satz 2 GG lassen die Beurteilung eines konkret gegebenen Gesetzes nach den bisherigen Stimmen in Literatur und Rechtsprechung nicht zu¹⁾. Selbst bei Einbeziehung der Art. 92 und 97 GG in die Problematik des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG führt nicht zu klaren Ergebnissen. Die richterliche Unabhängigkeit und die den Richtern zuerkannte Prärogative wird vor allem aus zwei Richtungen untersucht. Die eine betont die Gefährdung der Unabhängigkeit der Richter bei Entziehung des gesetzlichen Richters gem. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG²⁾. Damit wird Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG für eine Aussage über Inhalt und Umfang des Funktionentrennungsprinzips zwischen Legislative und Judikative herangezogen.

1) Das liegt möglicherweise daran, daß im Rahmen des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG der Blick hauptsächlich auf prozeßbeeinflussende Gesetze gerichtet wird, nicht jedoch auf solche, die die materielle Rechtslage verändern, vgl. etwa die Abgrenzung bei Fleschutz, Diss., S. 183; vgl. auch Rinck (NJW 1964, S. 1651), der die methodische Übereinstimmung bei der Auslegung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) und des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG in der Rechtsprechung des BVerfG aufgreift. Schützt aber Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG nur die w i l l - k ü r l i c h e Manipulation des Gesetzgebers, müßten Individualgesetz und Willkür stets zusammenfallen, was jedoch keineswegs klar ist; nicht ganz klar deshalb auch Marx, Diss., S. 141, 142.

2) Vgl. Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 97 Rdn. 22; Bücker, Individualgesetz, S. 75, 76; Zahn, Diss., S. 133.

Die andere Richtung sieht die richterliche Unabhängigkeit vor allem durch Gesetze bedroht, die die richterliche Subsumtion nicht mehr zulassen, weil es für den gesetzlichen Obersatz wegen zu geringer Abstraktionshöhe nur den einen Untersatz der konkreten Situation gebe ¹⁾. Sei das Gesetz nicht generell und abstrakt, sei der Gesetzgeber in Wirklichkeit Richter ²⁾.

Kritisch ist hierzu anzumerken, daß sich eine solche Subsumtionsprärogative weder aus Art. 92 noch aus Art. 97 GG für jedes aktuell gegebene Gesetz entnehmen läßt. Art. 97 GG bindet den Richter an das Gesetz und garantiert gleichzeitig seine Unabhängigkeit. Es ist einzuräumen, daß die Vorschrift nur verständlich ist, wenn das Gesetz im übrigen Unabhängigkeit zuläßt. Das Gesetz, das jede einzelne Lebenssituation regelt, macht Unabhängigkeit als Garantie überflüssig, weil Abhängigkeit das Tun des Richters in keiner Weise beeinflussen könnte. Auch ließe sich dann vom Fehlen richterlicher Tätigkeit überhaupt sprechen, weil eine echte Entscheidung nicht mehr möglich wäre ³⁾. Diese Feststellungen lassen sich aber nicht gegen einen konkret vorliegenden gesetzlichen

1) Bücker, Individualgesetz, S. 107; wohl auch Roellecke (Gesetzesbegriff, S. 293) durch den Hinweis auf die Diskussionsunfähigkeit der in einem Einzelfallgesetz geregelten Materie.

2) Bücker, Individualgesetz, S. 51, in Anlehnung an C. Schmitt, Unabhängigkeit, S. 10; unentschieden Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 97 Rdn. 22

3) Gleichwohl läge das völlige Fehlen einer Subsumtion nicht vor. Es ist überhaupt kein Gesetz denkbar, das nicht (richterlicher) Subsumtion zugänglich wäre.

Einzeleingriff anführen. Auch zwischen Legislative und Judikative hat das Grundgesetz eine strenge Funktionentrennung nicht durchgeführt. Der Schluß, das Anvertrauen der rechtsprechenden Gewalt an die Richter und deren Unabhängigkeit verlangten, daß jedes Gesetz die Möglichkeit der Subsumtion bieten müsse, läßt sich nicht ziehen. Ebenso wie bei der nur grundsätzlich durchgeführten Funktionentrennung zwischen Legislative und Exekutive ist auch die richterliche Funktion im Grundgesetz durch die Art. 20 und 92 ff. GG nicht so scharf - wenn auch wesentlich schärfer als die Exekutive - von der Legislative abgegrenzt, als daß damit ein einzelner gesetzlicher Eingriff zu Fall gebracht werden könnte ¹⁾.

Hinzu kommt, daß jedes Argument aus der Funktionentrennung auch eine bestimmte Struktur des Gesetzes voraussetzt ²⁾. Konsequenz nutzen z.B. Carl Schmitt und Peren ³⁾ die richterliche Unabhängigkeit zum Nachweis des von ihnen geforderten Gesetzesbegriffs. Diese Gedankenführung vermag deshalb nicht zu überzeugen, weil der Gesetzesbegriff, worauf sogleich einzugehen sein wird, ebenfalls nicht unumstritten ist. Die Untersuchung gesetzlicher Einzeleingriffe aus der Sicht der Funktionentrennung erscheint zusammenfassend aus zwei Gründen nicht sinnvoll zu sein: Jedenfalls was die Akte der Legislative betrifft, hat das Grundgesetz die verschie-

1) Dies gilt natürlich nicht, wenn bereits Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt ist.

2) Vgl. Achterberg, Funktionenlehre, S. 227 ff.

3) C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 155, 156; Peren, Diss., S. 51.

denen Funktionen nicht so scharf voneinander getrennt etabliert, daß der konkret zu prüfende gesetzliche Einzeleingriff als verfassungswidriger Verstoß gegen das Funktionentrennungsprinzip einzustufen wäre. Hiermit in untrennbarem Zusammenhang steht der zweite Grund. Ein Urteil aus der Funktionentrennung setzt voraus, daß über den Inhalt der Funktion Klarheit besteht. Das ist aber für den Bereich der Gesetzgebung, wie jetzt darzulegen ist, nicht der Fall.

b) Gesetzesbegriff und gesetzliche Einzeleingriffe

Die kritische Analyse der Meinungen zum Gesetzesbegriff muß es sich bei der gewählten Thematik versagen, die große Zahl der Auffassungen ¹⁾ auszubreiten und ihre Aussagefähigkeit für gesetzliche Einzeleingriffe zu untersuchen. Gleichwohl läßt sich

1) E.W. Böckenförde (Gesetz, durchgehend), der das Gesetz von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatlichen Positivismus untersucht, widmet allein 37 Autoren eigene Paragraphen. In der Schlußbemerkung (S. 332) stellt er zusammenfassend fest, "daß die Begriffe von Gesetz und gesetzgebender Gewalt keinesfalls allgemeingültige oder gar apriorische Rechtsbegriffe sind, die aus sich heraus ein für alle Mal bestimmt werden können, sondern dem Wandel verfassungsrechtlicher Wirklichkeit, staatsrechtlicher Lehren und politischer Theorien unterliegen." Auch Roellecke (Gesetzesbegriff, S. 24-234), der im Rahmen seiner Begriffsanalysen den Gesetzesbegriff aus der Praxis des BVerfG, den Staatstheorien, den relativistischen Staatstheorien und der staatsrechtlichen Dogmatik betrachtet und 13 Autoren weiteren Raum widmet, kommt nicht ohne eine jedem Kapitel vorangeschickte Erklärung zur Auswahl der Gesetzesbegriffe aus, vgl. Roellecke, Gesetzesbegriff, S. 24, 42 ff., 98, 157 f.

auch ohne diese Einzelsicht aufzeigen, daß der Gesetzesbegriff nicht geeignet ist, um gesetzliche Einzeleingriffe als verfassungsmäßig oder verfassungswidrig zu qualifizieren.

Die entscheidende Frage lautet hier: Ist ein in dem für Gesetze vorgesehenen Verfahren ¹⁾ zustandekommener Akt des Gesetzgebers deshalb kein Gesetz, weil er individuelle Strukturen aufweist ²⁾?

Dies ist wieder die Frage nach der Funktion des Gesetzgebers ³⁾. Nur im Ausgangspunkt läßt sich in diesem Zusammenhang die Auffassung vom Gesetz im formellen und materiellen Sinne anführen ⁴⁾. Sie ergibt insoweit nichts für die gestellte Frage, als auch Anhänger dieser Begrifflichkeit Individualstrukturen unterschiedlich beurteilt haben. Das materielle Gesetz war nie untrennbar mit den Begriff-

- 1) Nur förmliche Gesetze können im Zusammenhang mit der Funktionentrennung Gegenstand der Betrachtung sein.
- 2) Was individuelle Strukturen sind, braucht nicht weiter erläutert zu werden, wenn ein Gesetz unabhängig von der Zahl der erfaßten Fälle, der Adressaten oder der Geltungsdauer Gesetz ist.
- 3) Beides läßt sich nicht trennen, vgl. ebenso E.W. Böckenförde, Gesetz, S. 339 ff.; Achterberg, Funktionenlehre, S. 227.
- 4) Grundlegend Laband, Budgetrecht, S. 3-8; ders., Staatsrecht, 4. Aufl., S. 2; ferner Georg Jellinek, Gesetz, S. 231 ff.; vgl. die Darstellungen bei E.W. Böckenförde, Gesetz, S. 226-281; Roellecke, Gesetzesbegriff, S. 158 ff.; Starck, Gesetzesbegriff, S. 77 ff.; Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 9 ff.; Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, § 24 II 2; Kopp, Diss., S. 26 ff.; Meyer-Cording, Rechtsnormen, S. 17 ff.; Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 40:

fen "Allgemeinheit" und "Generellität" verbunden ¹⁾. Die dualistische Gesetzestheorie ist aber insofern bedeutsam, als sie Hinweise gibt auf den historischen Ursprung des teilweise heute noch vorhandenen Verständnisses der Gesetzgebungsfunktion. Der vor allem mit dem Namen Paul Laband verbundene dualistische Gesetzesbegriff spielte auch eine wesentliche Rolle bei der Festigung der Position des Monarchen gegenüber dem Parlament, vor allem im preußischen Verfassungskonflikt ²⁾. Das Ergebnis des Konflikts entsprach durchaus der Rechtsauffassung des Frühkonstitutionalismus: die Kompetenz des Parlaments fand ihre Grenze am "pouvoir royal" ³⁾. Damit ist zwar wenig über Individualstrukturen des Gesetzes gesagt, viel jedoch über die Funktion des Gesetzgebers. Er war nicht "souverän", bestimmte wichtige Fragen waren seiner Regelungskompetenz von vornherein entzogen. Statt von nur formellem und materiellem Gesetz hätte sich ebensogut von Nichtgesetz und Gesetz sprechen lassen können ⁴⁾, eine Konsequenz, die historisch durch das

- 1) Für wesentlich gehalten haben dies Seligmann, Begriff des Gesetzes, S. 63; Bornhak, Allgemeine Staatslehre, S. 166 (nur für den Rechtssatzbegriff); Georg Meyer, GrünhutsZ Bd. 8 (1881), S. 15; dagegen jedoch Laband, Staatsrecht, 4. Aufl., S. 2; dagegen ferner Georg Jellinek, Gesetz, S. 238; Anschütz, Staatsrecht, S. 640.
- 2) Vgl. Laband, Budgetrecht, S. 6; ders., Staatsrecht, 4. Aufl., S. 56, 64, 65; zur politischen Dimension des dualistischen Gesetzesbegriffs vgl. E.W. Böckenförde, Gesetz, S. 228 ff.; ders., Organisationsgewalt, S. 61 ff.; Abelein, Abgrenzung, S. 425 ff.; Görlitz, Parlament, S. 147 ff.; Heckel, HdbDStR, S. 368; Kopp, Diss., S. 27 ff.
- 3) Vgl. die soeben angeführten Stimmen zur politischen Dimension des dualistischen Gesetzesbegriffs sowie Kimminich, Verfassungsgeschichte, S. 374.
- 4) Statt dessen wurde die Trennung auf der Ebene des Rechtssatzes durchgeführt, vgl. Laband, Budgetrecht, S. 6.

Bismarcksche Indemnitätsgesetz von 1866 nach außen weniger klar zum Ausdruck kam.

Im Ansatz ¹⁾ war jedoch mit der Unterscheidung von (nur) formellem und materiellem Gesetz die Grundlage dafür geschaffen, bestimmte Akte des Gesetzgebers in der Form des Gesetzes nicht als solche anzusehen. Die Aufspaltung der Funktion des Gesetzgebers durch den dualistischen Gesetzesbegriff war damit eingeleitet. Die Definition des materiellen Gesetzes als Eingriff in Freiheit und Eigentum ²⁾, als Mittel sozialer Schrankenziehung ³⁾, oder - mit besonderer Betonung der Struktur - als zwingend generell ⁴⁾ war erst in zweiter Linie dafür maßgebend,

- 1) Nur im Ansatz, weil der Gesetzesbegriff vom Rechtsbegriff gelöst, vordergründig ausgedehnt wurde; die extreme Formulierung und damit Entleerung des Gesetzesbegriffs war notwendige Folge aus der Erkenntnis Labands (Staatsrecht, 4. Aufl., S. 56): "Überall, wo man die selbständige Entscheidung des Monarchen oder seiner Minister ausschließen wollte, erklärte man ein Gesetz, d.h. die Beobachtung der für die Gesetzgebung vorgeschriebenen Formen, für erforderlich, weil diese Formen die Genehmigung der Volksvertretung in sich schließen." Zu den Auswirkungen des so verstandenen Gesetzes vgl. E.W. Böckenförde, Gesetz, S. 230 f.
- 2) Vgl. z.B. Anschütz, Gesetz, S. 214; zur Entwicklung der Formel vgl. Kopp, Diss., S. 181 FN. 39, 238 ff., 280 ff., 299 ff.; Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 117 ff.; umfassend F. Rosin, Gesetz und Verordnung, passim.
- 3) So Laband, Staatsrecht, 4. Aufl., S. 67; Georg Jellinek, Gesetz, S. 240.
- 4) Georg Meyer, GrünhutsZ Bd. 8 (1881), S. 15 f.; Seligmann, Begriff des Gesetzes, S. 63; Bornhak (Allgemeine Staatslehre, S. 166) differenziert allerdings Abstraktheit und Allgemeinheit; kritisch zu dieser Unklarheit E.W. Böckenförde, Gesetz, S. 269.

daß ein gesetzgeberischer Akt, der nicht den geforderten Merkmalen entsprach, als bloß formelles Gesetz, damit als "eigentlich" kein Gesetz abgewertet werden konnte. Damit war der Streit um den Gesetzesbegriff immer zugleich der Streit um den Kompetenzbereich, um die Stellung des Parlaments. Unter der Flagge des Gesetzesbegriffs wurde in Wirklichkeit die Diskussion um die Befugnisse des Parlaments geführt ¹⁾.

Die Funktion des Parlaments im konstitutionellen Staat und während des Wandels zur parlamentarischen Demokratie kann heute aber allenfalls noch Gegenstand historischer Betrachtung sein. Art. 20 GG legt für die Bundesrepublik Deutschland mit Verfassungsrang den demokratischen Staat fest, in dem alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht. Dem Parlament, in dem sich die durch Wahlen ausgeübte Staatsgewalt am sinnfälligsten dokumentiert, kommt dabei schlechthin essentielle Bedeutung zu ²⁾. Dann kann aber auch der Gesetzesbegriff nicht mehr dazu dienen, dem Parlament von vornherein einen bestimmten Regelungsbereich funktionell zu entziehen. Also wird auch die Teilung des Gesetzesbegriffs selbst sinnlos, sowohl Haushaltsplan wie auch Einkommen-

1) So mit Recht E.W. Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 62 f.

2) Zum Parlament als Organisationsform repräsentativer Demokratie vgl. statt vieler Steiger, Regierungssystem, S. 153 ff.; vgl. ferner Stern, Staatsrecht, S. 750 m.w.N.; Jesch (Gesetz und Verwaltung, S. 22 FN. 63) hält im Ergebnis ebenso wie Haenel (Gesetz, S. 332, 328) und gegen LABAND das Haushaltsbewilligungsrecht des Parlaments auch historisch nicht für "usurpirtes" Gebiet. Vgl. ferner Menger, VVDStRL 15 (1957), S. 27, 28. Vgl. auch oben S. 34.

steuergesetze sind Gesetze ¹⁾. Damit wird nicht einem häufig beschworenen "Parlamentsabsolutismus" ²⁾ das Wort geredet. Gem. Art. 20 Abs. 3 GG ist die Legislative an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Die Bindung ließe sich jedoch über den Gesetzesbegriff nur herbeiführen, wenn der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes feste Strukturen aufwiese, also z.B. verlangen würde, daß alle Gesetze generell und abstrakt zu sein hätten. Nur wenn Generalität und Abstraktheit zwingend und ausnahmslos notwendige Voraussetzungen für das Vorliegen eines Gesetzes wären, ließe sich umgekehrt feststellen: Ein Akt, der nicht generell ist, verdient den Namen Gesetz nicht. Diese scheinbare Banalität gilt es im Auge zu halten, wenn anschließend die Frage zu stellen ist: Gibt es einen Gesetzesbegriff des Grundgesetzes aufgrund struktureller Kriterien? Die Frage ist zu verneinen: Ausführliche Untersuchungen haben nachgewiesen, daß die Bandbreite der gesetzgeberischen Aktivitäten nicht durch einen Gesetzesbegriff auf der Basis allgemein-genereller Strukturen zu erfassen ist ³⁾. Es ist heute gesicherte Auffassung, daß das Grundgesetz nicht immer

1) Auf den inneren Zusammenhang zwischen Steuerbewilligung (-sgesetz) und Haushaltsplan weist zutreffend Jesch (Gesetz und Verwaltung, S. 22 FN. 63) hin.

2) Vgl. z.B. Menger, VVDStRL 15 (1957), S. 28; Forsthoff, Maßnahmegesetze, S. 228; Jahrreiß, NJW 1950, S. 5; C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 151 f.

3) Vgl. die Ergebnisse von Roellecke, Gesetzesbegriff, S. 286 ff. und Starck, Gesetzesbegriff, S. 313, dort besonders die Thesen 1.2 und 2.2; vgl. ferner Achterberg, DÖV 1973, S. 296 f.; ferner K. Zeidler, Maßnahmegesetz, S. 160 vor II.

allgemeine und generelle Gesetze verlangt ¹⁾. Bereits mit dieser Feststellung fällt der Gesetzesbegriff aus für ein Urteil über die Zulässigkeit gesetzlicher Einzeleingriffe. Dagegen läßt sich auch nicht einwenden, für einen bestimmten Bereich verlange das Grundgesetz allgemeine und generelle Gesetze. Das mag zwar sein ²⁾, kann hier aber noch auf sich beruhen, denn ist das Gesetz nicht allgemein und generell, so ist es gleichwohl Gesetz, unabhängig davon, ob es - was jeweils noch geprüft werden muß - gegen die Verfassung verstößt.

Dieses Ergebnis wird auch gestützt durch den Verlauf und die Resultate der Diskussion insbesondere um das Maßnahmegesetz ³⁾. Die Erörterungen sind zwar weniger durch eine politische Auseinandersetzung um die Funktion des Gesetzgebers geprägt ⁴⁾. Sie haben sich quasi von der anderen Seite desselben Problems aus mit dem Kompetenzbereich des Gesetz-

1) So Stern, Staatsrecht, S. 648; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 14 I 1 c; Volkmar, Einzelakt, S. 27; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 20 Rdn. 97 m.w.N.; BVerfGE 25, S. 371, 399.

2) Vgl. dazu im einzelnen unten S. 145 ff, 160 ff.

3) Vgl. dazu die Nachweise oben S. 5.

4) Die Legitimation des Gesetzgebers zum Erlaß dessen, was die Staatsrechtslehre - mit im einzelnen unterschiedlichen Ansätzen - unter dem Begriff des Maßnahmegesetzes versammelt hat, ist von Anfang an nicht grundsätzlich in Frage gestellt worden. Es ging nur noch darum, "ein in der Wirklichkeit unbestritten vorhandenes Phänomen juristisch zu qualifizieren" (K. Zeidler, Maßnahmegesetz, S. 3), den Wandel der Rolle des Gesetzes im System der Staatsakte theoretisch zu erfassen und systematisch einzuordnen (vgl. K. Huber, Maßnahmegesetz, S. 9, 10). Nicht einmal Forsthoff (Maßnahmegesetze, S. 223), der die Diskussion mit seinem grundlegenden Beitrag eröffnet hatte, sprach sich im Grundsatz gegen die Zulässigkeit von Maßnahmegesetzen aus.

gebers auseinandergesetzt. Die rasante Entwicklung der Gesetzeszahl und der Differenziertheit und Spezialisierung der Gesetze hat im heraufziehenden Industriestaat mit einem hohen Grad von Arbeitsteilung und mit wachsenden gegenseitigen Abhängigkeiten der Menschen zu dem Wort Hans Hubers vom "Niedergang" des Gesetzes geführt ¹⁾. Nicht erst unter der Geltung des Grundgesetzes bestanden Schwierigkeiten, die durch Parlamentsakte geschaffenen Rechtstatsachen theoretisch abzubilden ²⁾. Das Sozialstaatsgebot in Art. 20 GG, die Bewältigung der Kriegsfolgen und die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik sind Stichworte, die schon früh Gegenstand und Zahl der Gesetze bestimmten ³⁾. Die Diskussion um das Maßnahmegesetz - und letztendlich das Scheitern dieses Begriffs als Rechtskategorie ⁴⁾ - haben bewiesen, daß mit Hilfe des alten Begriffsinstrumentariums, etwa dem rechtsstaatlichen Gesetzesbegriff, die Rechtswirklichkeit nicht zu erfassen war. Die Folge war die Bildung

1) Niedergang des Rechts, S. 59; ähnlich die Beurteilung dieser Entwicklung bei Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 45, 46 m.w.N.; vgl. ferner Oestreich, Menschenrechte, S. 105 f.

2) Vgl. zu früheren Beispielen staatlicher Ordnungsgestaltung K. Zeidler, Maßnahmegesetz, S. 8 ff.; differenzierend nach der Wertigkeit der Sozialgestaltung in Vergangenheit und Gegenwart, K. Huber, Maßnahmegesetz, S. 178 ff.

3) Vgl. die statistischen Zusammenstellungen bei Görlitz (Parlament, S. 98 ff.) für die Jahre 1963 und 1964 sowie K. Huber, Maßnahmegesetz, S. 128/129.

4) Vgl. oben S. 5.

neuer Gesetzesbegriffe, etwa des sozialstaatlichen bei K. H u b e r ¹⁾, mit dem eine Rechtfertigung für die spezialisierte und bis ins einzelne reichende Gesetzgebung gesucht wurde. Mit der Hin- nahme mehrerer Gesetzesbegriffe (deren Berechti- gung hier nicht weiter verfolgt wird) ist der Weg für eine funktionelle Begrenzung der Legislative aus dem Begriff des Gesetzes endgültig nicht mehr gangbar. Die Reduzierung des Gesetzesbegriffs des Grundgesetzes auf das Verfahren beim Zustandekom- men von Gesetzen in neueren Untersuchungen macht deutlich, daß Unterscheidungen des Gesetzes nach Merkmalen wie "konkret/abstrakt" und "generell/ individuell", "Mittel sozialer Schrankenziehung" oder "Eingriff in Freiheit und Eigentum" vielleicht einen Teilbereich des Gesetzes definieren, nicht aber e i n e n Gesetzesbegriff ausfüllen können. Ist dagegen das Verfahren die verbindende Klammer der Regelungen des Gesetzgebers, kann nicht ent- scheidend sein, ob gesetzliche Einzeleingriffe den jeweils in der Staatsrechtslehre entwickelten Gesetzesbegriffen genügen; tun sie es nicht, so sind sie dennoch Gesetz.

1) Maßnahmegesetz, S. 182: "Das Maßnahmegesetz ist die sozialstaatliche Form des rechts- staatlichen Gesetzesbegriffs." Diese erst auf der letzten Seite seines Buches zu findende Ansicht zwingt K. HUBER zu der Konsequenz, seine zuvor gefundene Definition des Maßnahme- gesetzes ("... jede unmittelbare Intervention in der Form eines Gesetzes zur Behebung einer Störung im rechtlichen Zustand des Gemein- wesens.") aufzugeben: "... von der Verfassungs- wirklichkeit her gesehen ist das Maßnahmege- setz ein Akt, welcher der Bewältigung der Normallage, und nicht einer Störung dient." (K. Huber, Maßnahmegesetz, S. 180). Kritisch dazu GÖRLITZ, Parlament, S. 151; vgl. zu K. HUBER auch Henke, DVBl. 1964, S. 373.

Zusammenfassend darf festgehalten werden, daß die Argumentation aus dem Gesetzesbegriff nicht zu befriedigenden Ergebnissen geführt hat.

2. Die Beurteilung gesetzlicher Einzeleingriffe durch den Gleichheitsgrundsatz

Soweit gesetzliche Einzeleingriffe Art. 3 Abs. 1 GG verletzen, sind sie verfassungswidrig. Um diese Selbstverständlichkeit ¹⁾ geht es hier jedoch nicht. Der Gleichheitsgrundsatz kann nur dann als Maßstab für die Beurteilung gesetzlicher Einzeleingriffe herangezogen werden, wenn er durch gesetzliche Ein- zeleingriffe s t e t s oder doch zumindest in aller Regel verletzt wird. Es muß also eine Bezie- hung hergestellt werden zwischen dem Gesetz und dem durch es geregelten Bereich im Hinblick auf die erfaßten Personen, Sachverhalte ²⁾ oder seine Dauer.

Die eingängige Formel, daß alle Menschen vor dem Gesetz gleich seien, wirft bereits im logischen

1) Ähnlich P. Schneider, Einzelpersonengesetz, S. 99.

2) Dürig (in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundge- setz, Art. 3 Abs. 1 Rdnrn. 306 ff.) wendet sich unter Zustimmung zu Adolf Arndt (NJW 1961, S. 2154) gegen die "Verdinglichung" des Verglei- chens. Sachliche Rechtsgleichheit sei ohne Per- sonenbezug nicht denkbar. Weil die Struktur der Einzeleingriffe gerade im Hinblick auf sachliche und persönliche Komponenten noch nicht näher präzisiert ist, soll die Unterscheidung bei Art. 3 GG nicht aufgegriffen werden.

Bereich Probleme auf ¹⁾. Gleichheit kann nur existieren, wenn mindestens zwei verschiedene Bezugsgrößen vorhanden sind. Andernfalls liegt Identität vor ²⁾. Eine identische Bezugsgröße ³⁾ wiederum kann nicht Gegenstand des Gleichheitssatzes sein, weil nichts vorliegt, wozu Gleichheit vorhanden sein oder hergestellt werden könnte. Gegenstand des Gleichheitssatzes können daher nur mehrere nicht in allen Punkten übereinstimmende Bezugsgrößen sein.

Art. 3 Abs. 1 GG muß daher davon ausgehen, daß alle Menschen ungleich sind, d.h. keiner dem anderen gleich ist. Dann kann Art. 3 Abs. 1 GG nur als Gebot verstanden werden, alle gleich zu behandeln. Dabei läßt sich die Betrachtung der Bezugsgröße nicht von der Betrachtung des Gesetzes abkoppeln. Werden nur die Bezugsgrößen des Gesetzes, also die erfaßten Menschen und Lebensumstände gesehen, spielt es keine Rolle, ob das Gesetz allen Bürgern eine bestimmte Belastung auferlegt, also alle erfaßt ⁴⁾, oder ob das Gesetz nur wenige betrifft ⁵⁾: Die wenigen, die durch das Gesetz erfaßt werden, sind bei dieser eindimensionalen Sicht vor dem Gesetz gleich. Die Größe und Zahl der durch das

1) Dazu Herzog, EvStL, Sp. 901-904; Schaumann, JZ 1966, S. 721, 722; Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 3 Abs. I Rdn. 1; Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 (S. 24) FN. 6.

2) Vgl. Herzog, EvStL, Sp. 897; ferner Schwacke, Spannungslagen, S. 32 m.w.N.

3) Identische Bezugsgrößen, also mehrere, kann es logischerweise nicht geben.

4) Ein solches Gesetz ist z.B. § 211 StGB.

5) Z.B. § 54 der Landkreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Juli 1953 (GVBl. S. 305). Vgl. zum Sachverhalt BVerfGE 8, S. 332 ff. - Oberkreisdirektor -.

Gesetz erfaßten Menschen und Lebenssachverhalte wäre für die Frage der Gleichbehandlung ohne Bedeutung. Der Gleichbehandlungsgrundsatz könnte gar nicht verletzt sein, Art. 3 Abs. 1 GG würde nur auf die Rechtsanwendung zielen. Etwas besonderes gilt für einen Extremfall: Erfasst das Gesetz z.B. gezielt ¹⁾ nur eine einzige Person, so wäre die Feststellung, das Gesetz behandle gleich, inhaltsleer. Allerdings würde das Gesetz das so verstandene Gleichbehandlungsgebot auch nicht verletzen können. Das extreme Beispiel zeigt, daß mit einer derart verengten Sicht des Gleichbehandlungsgrundsatzes dessen fundamentale Bedeutung ausgehöhlt würde. Dürig ²⁾ drückt das folgendermaßen aus: "Denn es ist natürlich nicht richtig, daß sich der 'klassische' Gleichheitssatz der Gleichheit 'vor' dem Gesetz gar nicht um den Charakter dieses Gesetzes kümmerte und er 'bloß' auf das rechtsstaatliche Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung hinauslief. Mitgedacht war stets die Allgemeinheit des Gesetzes."

Damit ist zwar das Gesetz selbst einbezogen in das Postulat des Art. 3 Abs. 1 GG, was, wie bereits erwähnt ³⁾, heute nicht mehr umstritten ist. Die Frage bleibt aber, ob die Allgemeinheit des Gesetzes durch den Gleichheitssatz zwingend verlangt wird, so daß sich urteilen ließe, das nicht allgemeine Gesetz sei eo ipso wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG verfassungswidrig.

1) Damit ist nicht mehr gemeint, als daß die Erfassung weiterer Personen von vornherein nicht möglich ist.

2) In: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 3 Abs. I Rdn. 11.

3) Vgl. oben S. 22 f.

D ü r i g zieht diese Konsequenz selbst nicht, nach ihm ist das abstrakt-generelle Gesetz bloß "Zielvorstellung", eine strikte Forderung nach ihm verbiete sich aus der freiheitlichen Komponente der Verfassung ¹⁾. Betrachtet man die Möglichkeiten der Gleichbehandlung durch das Gesetz, wird das Spannungsverhältnis deutlich: Das Gesetz kann alle Bürger ²⁾ erfassen und gleich behandeln, d.h., das Gesetz sieht von bestehenden Ungleichheiten ab. Ein solches Gesetz wird vom Grundgesetz nicht gefordert, das liegt schon im Hinblick auf das in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte Sozialstaatsprinzip auf der Hand; der status quo würde durch solche Gesetze "ezementiert und eine Umverteilung ausgeschlossen" ³⁾. Das Gesetz, das strikt abstrakt und generell ist, muß in Konflikt kommen mit der

Gerechtigkeit, weil sie dem Einzelfall möglichst nahe kommen, ihm "gerecht" werden muß ¹⁾.

Ebenso aber erzeugt die gesetzliche Einzelfallgerechtigkeit - wie gesagt - gerade keine Gleichheit. Viele Gesetze tragen dem Spannungsverhältnis Rechnung und verkörpern nicht die genannten gesetzlichen Idealtypen im Sinne Max Webers. Als Beispiele seien das Einkommensteuergesetz und das Bundessozialhilfegesetz genannt. Diese Gesetze weichen insofern von strikter Abstraktheit und Generellität ab, als sie unter anderem nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und besonderen Lebensumständen differenzieren. Sie verwirklichen damit ein Stück Einzelfallgerechtigkeit, aber eben nur ein Stück, weil der Regelungsabstand zu den Adressaten viel zu groß ist, als daß auch nur die Mehrzahl der Ungleichheiten in den Lebensverhältnissen berücksichtigt werden könnte. Auf der anderen Seite bewirkt gerade der verbliebene Regelungsabstand Gleichheit; die Vernachlässigung tatsächlich bestehender Unterschiede, der Verzicht des Gesetzgebers, jede einzelne Lebenssituation weiter aufzuschlüsseln und daran eine entsprechende Rechtsfolge zu knüpfen, dient der Vorhersehbarkeit, Rechtssicher-

1) Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 3 Abs. 1 Rdnrn. 10, 17; auch Stimmen, die Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG in Art. 3 GG ansiedeln, kommen nicht zu einer absoluten Sperre des Art. 3 Abs. 1 GG gegenüber gesetzlichen Einzeleingriffen, sondern verwenden Art. 3 Abs. 1 GG als Hebel in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, vgl. Brinkmann, Grundgesetz, Art. 19 Anm. I 2 b, Art. 20 Anm. I 5 c; Meessen, DÖV 1970, S. 317.

2) Nicht etwa nur die "Adressaten" des Gesetzes, weil diese ja erst durch das Gesetz bestimmt werden.

3) So Görlitz, Parlament, S. 149. Dies würde z. B. nicht bei einem Abgabengesetz nur den status quo zementieren, d.h. den gesellschaftlich vorgefundenen Abstand zwischen den pluralistisch zusammengesetzten Bevölkerungsgruppen in finanzieller Hinsicht auf ein niedrigeres Niveau herunterschleusen, sondern neue soziale Konstellationen erzeugen: Einige würden die Belastung überhaupt nicht merken, andere wären ruiniert. Außerdem liegt der Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG auf der Hand: Die Ungleichheit (finanzielle Leistungsfähigkeit) würde willkürlich gleich behandelt. Vgl. dazu auch H.P. Ipsen, Gleichheit, S. 141; Thoma, DVBl. 1951, S. 458.

1) Vgl. zu dem Spannungsverhältnis Lerche, Übermaß, S. 209, 211; ders., DVBl. 1958, S. 526; C. Schmitt, HdbDStR, S. 593; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 20 Rdn. 112; Brinkmann, Grundgesetz, Art. 3 Anm. I 2 b; Zahn, Diss., S. 157; Herzog, EvStL, Sp. 898, 899; Starck, Gesetzesbegriff, S. 224 ff.; Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 3 Abs. 1 Rdn. 4.

heit und Machtminderung ¹⁾. Wird der Regelungsabstand nun verringert, d.h., berücksichtigt der Gesetzgeber immer mehr tatsächlich vorhandene Ungleichheiten, verliert das Gesetz in einem Punkt die Eigenschaft von Abstraktheit und Generellität ²⁾. Überschritten ist es in jedem Fall mit dem oben genannten Extrembeispiel bei der gezielten Erfassung einer einzigen Person. Ist damit das Spannungsverhältnis "überspannt", beginnt spätestens an diesem Punkt die Wirksamkeit der Sperre des allgemeinen, abstrakt-generellen Gesetzes?

Die Frage ist zu verneinen, weil Art. 3 Abs. 1 GG nicht mathematisierbar ist ³⁾, der Regelungsabstand zwischen Gesetzgeber und Bürger allenfalls tendenziell das Verhältnis zwischen Gleichheit und Individualgerechtigkeit deutlich machen kann. Das Bundesverfassungsgericht definiert: "Der Gesetzgeber ist an den allgemeinen Gleichheitssatz in dem Sinne gebunden, daß er weder wesentlich Gleiches willkürlich ungleich, noch wesentlich Ungleiches willkürlich

- 1) Dies ist der Schutz, den die generelle Norm zur Verfügung stellt, vgl. Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 760; C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 142; Peren, Diss., S. 49, 50; Starck, Gesetzesbegriff, S. 205; Neumann, ZGesStW Bd. 109 (1953), S. 32.
- 2) Der Begriff "Punkt" ist dabei nicht wörtlich zu nehmen. Denkbar ist auch ein fließender Übergang, was im Hinblick auf die Aussage jedoch nicht entscheidend ist.
- 3) So Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 3 Abs. 1 Rdnrn. 4, 204 FN. 2, mit berechtigter Kritik an Podlech, Gleichheitssatz, passim; eine Zahl ist damit bedeutungslos für Art. 3 Abs. 1 GG, ebenso Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 33; Herbert Krüger, DVBl. 1950, S. 626; H. Schneider, Einzel-Fallgesetze, S. 171; Zahn, Diss., S. 158.

gleich behandeln darf." ¹⁾ Was das Bundesverfassungsgericht als willkürlich bezeichnet, hat es schon früher dargelegt: Willkür liege vor, "wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie einleuchtender Grund für die sachliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden läßt ..." ²⁾. Diese Feststellungen mögen in einzelnen Teilen angreifbar sein ³⁾, unumstritten wird das dahinterstehende Prinzip anerkannt: Das tertium comparationis, das Vernachlässigen der erkannten Ungleichheiten bei Anknüpfung an die Gleichheit oder das Anknüpfen an unterschiedliche Merkmale bei gesetzlicher Differenzierung trotz Vorhandensein übereinstimmender Merkmale ist ein Wertungsvorgang, der sich am Gerechtigkeitsgedanken zu orientieren hat ⁴⁾. Damit kann nicht der gesetz-

- 1) BVerfGE 4, S. 115, 155.
- 2) BVerfGE 1, S. 208, 247.
- 3) So z.B. Dürig (in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 3 Abs. 1 Rdn. 306), der mit Recht die Terminologie angreift, die den Anschein erweckt, es ginge um "sachliche" Fragen, und wie bereits erwähnt - als könne man den Akt des Vergleichens verdinglichen. Zu den Unterschiedlichkeiten, die in den Definitionen des BVerfG selbst erscheinen, vgl. Gubelt, in: v. Münch, Grundgesetz, Art. 3 Rdn. 12; vgl. die Nachweise der Rechtsprechung des BVerfG bei Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Art. 3 Rdnrn. 13, 14; v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 3 Anm. III 1.
- 4) H.P. Ipsen, Gleichheit, S. 178; Gubelt, in: v. Münch, Grundgesetz, Art. 3 Rdn. 74; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Art. 3 Rdn. 14; v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 3 Anm. III 4 a; Model/Müller, Grundgesetz, Art. 3 Anm. 2; Starck, Gesetzesbegriff, S. 108; Dürig (in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 3 Abs. 1 Rdn. 341) sieht im Gleichheitssatz nur eine Funktion der Gerechtigkeit; das Verhältnis von Gerechtigkeit und Gleichheit behandelt Dürig ausführlich a.a.O., Rdnrn. 120 ff.

liche Einzeleingriff an sich, sondern erst die im Akt des Vergleichens vorzunehmende Bewertung der vom Gesetzgeber nicht berücksichtigten Gleichheiten Auskunft über die Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG geben.

Daß Art. 3 Abs. 1 GG nicht immer abstrakt-generelle Gesetze verlangt, wird auch noch auf andere Weise begründet. Räume man dem Prinzip der Freiheit letztlich Vorrang vor der Gleichheit ein, so könne das Übermaßverbot eine Individualregelung erzwingen ¹⁾. In Betracht kommt hier das Übermaßverbot in Form des Gebots der Erforderlichkeit. D ü r i g verlangt z.B. von dem Gesetzgeber, der gem. Art. 15 GG allen Grund und Boden in die Gemeinwirtschaft überführen will, die Prüfung, ob dies nicht nur in Ballungsgebieten erforderlich sei. Aus dem Gedanken der Erforderlichkeit müsse der Gesetzgeber gegebenenfalls konkret-individuelle Gesetze auf ein einziges sozialisierungsreifes Unternehmen beschränken ²⁾. Dieser Argumentation ist insoweit zuzustimmen, als sie Art. 3 Abs. 1 GG die Wirksamkeit einer

1) So Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 3 Abs. 1 Rdn. 17; Lerche, Übermaß, S. 208, 209; Starck, Gesetzesbegriff, S. 237.

2) Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 3 Abs. 1 Rdn. 17.

Sperre gegen gesetzliche Einzeleingriffe abspricht ¹⁾. Greift man den aus dem Erforderlichkeitsprinzip entwickelten Gedanken der zwingenden Reduzierung des gesetzlichen Adressatenkreises unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Grundrechte vor gesetzlichen Einzeleingriffen auf, so scheint es, als sei damit festgestellt, gesetzliche Einzeleingriffe seien zulässig. Eine so weitreichende Folgerung läßt sich jedoch an dieser Stelle noch nicht ziehen. Die Reduzierung eines Gesetzes auf möglicherweise einen einzigen Adressaten aus Gründen des Verfassungsprinzips der Erforderlichkeit "erzwingt" insofern nicht den gesetzlichen Einzeleingriff, als ja noch nicht geprüft ist, ob nicht andere Verfassungsgebote gerade diesen Sonderfall der Realisierung des Erforderlichkeitsgedankens ihrerseits verbieten oder noch besonderen Anforderungen unterwerfen ²⁾.

1) Fragwürdig ist aber die Wahl des Beispiels gerade aus dem Bereich des Art. 15 GG. Die Argumentation mit den Begriffen "erforderlich" und "sozialisierungsreif" erweckt den Anschein, als könnten Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel nur dann vergesellschaftet werden, wenn die Verfügungen der privaten Eigentümer in eine wirtschaftliche Sackgasse geführt haben. Dieser Zurückschnitt des Art. 15 GG auf ein reines "Krisenmanagement", auf ein Ausnahmeverhältnis zur Regel des Art. 14 GG (so Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 15 Rdn. 6) ist jedoch umstritten, vgl. dazu H.P. Ipsen, VVDStRL 10 (1952), S. 74 ff.; Kimminich, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 15 Rdnrn. 33 ff.; Maunz, Staatsrecht, § 22 V; Brinkmann, Grundgesetz, Art. 15 Anm. I 1 c. Ist mit Art. 15 GG "generell und abstrakt die Sozialisierungsfähigkeit" der dort genannten Wirtschaftsgüter festgestellt (so z.B. Herbert Krüger, Sozialisierung, S. 302), verliert das Prinzip der Erforderlichkeit in Dürigs Beispiel an Bedeutung.

2) Zum Erforderlichkeitsprinzip siehe auch unten S. 95 ff.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, daß Art. 3 Abs. 1 GG allein weder zur Zulässigkeit noch zur Unzulässigkeit gesetzlicher Einzeleingriffe Hinreichendes zu entnehmen ist.

3. Die Auffassungen zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG im einzelnen

Die Antwort auf die im Thema liegende Frage scheint mit Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG gegeben zu sein. Dort ist geregelt, daß Gesetze, die Grundrechte einschränken, allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten müssen ¹⁾. Damit, so könnte der unbefangene Betrachter meinen, ist das Schicksal gesetzlicher Einzeleingriffe in Grundrechte besiegelt. Ein Blick in die einschlägige Literatur ²⁾ macht jedoch sofort klar, daß Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG alles andere als eine Vorschrift ist, deren Bedeutung vom Verfassungstext her so fixiert ist, daß sich eine - gar kontroverse - Diskussion verbiete.

Wie bereits angedeutet ³⁾, beschränkt sich ein erheblicher Teil der Literatur auf die Wiederholung einer mehr oder weniger abgewandelten Form des

1) Zur Zulässigkeit dieser textlichen Umformung vgl. unten S. 141 ff., 144 f.

2) Vgl. oben S. 26 ff.

3) Vgl. oben S. 4.

Gesetzestextes mit wenig ergiebigen Bemerkungen ¹⁾. Dadurch gewinnen andererseits die Stimmen an Gewicht, die sich ausführlicher mit Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG befaßt haben. Einige werden im folgenden kritisch dargestellt ²⁾.

a) Hildegard Krüger ³⁾ beschäftigt sich mit Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG im Zusammenhang mit einer verfassungsrechtlichen Prüfung der sog. "lex Schörner". Sie hält die Verfassungsvorschrift für eine der wichtigsten Normen des Grundgesetzes, weil sie sich ebenso wie Art. 20 Abs. 3 2. Hälfte GG im Konfliktfalle für den Rechtsstaat gegen die De-

1) Dies kritisiert mit Recht bereits Volkmar (Einzeltakt, S. 213) mit Hinweis auf Nawiasky (Grundgedanken, S. 23), Giese (Grundgesetz, Art. 19 Anm. 2), Herbert Krüger (DVBl. 1950, S. 626), Maunz (Staatsrecht, 7. Aufl., S. 107, 22. Aufl., S. 147), Dürig (JZ 1954, S. 7), v. Mangoldt (Grundgesetz, 1. Aufl., Art. 19 Anm. 3); abgeschwächt die Kritik Volkmars (a.a.O.) auch an Wernicke (Bonner Kommentar, Art. 19 Anm. II 1 c und d) und Forsthoff (Maßnahmegesetze, S. 223 ff.). Die Bemerkungen Volkmars zu Menger (VVDStRL 15 (1957), S. 3 ff.) sind schon aus damaliger Sicht zweifelhaft, wenn Volkmar (a.a.O., S. 214 FN. 13 a.E.) Menger dahingehend versteht, daß dieser sowohl Einzelfall- als auch Einzelpersonengesetze durch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG erfaßt sieht. Daß Menger nur Einzelpersonengesetze durch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG erfaßt sieht, hat er jüngst (Menger, Inhalt, S. 322; ders., Bonner Kommentar, Zweitearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 93 ff.) klar gestellt; sehr knapp auch Clement, JuS 1968, S. 283.

2) Dem Verfasser ist bewußt, daß die vorgenommene Auswahl durchaus angreifbar ist. Es soll hier auch weniger jedem zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG geäußerten Gedanken bis in alle Einzelheiten nachgegangen werden. Die Auswahl soll vielmehr eine Darstellung und Kritik von Argumentationssträngen ermöglichen, die, wenn auch von jeweils unterschiedlichen Standpunkten aus, in etwa den Umfang des Meinungsfeldes abstecken.

3) DVBl. 1955, S. 758 ff. und 791 ff.

mokratie, also "für den Schutz des Einzelnen gegenüber einem in Gesetzesform ergangenen Mehrheitsbeschluss, der gegen einen Einzelnen gerichtet ist" 1), entscheide. Sie unterscheidet zwischen allgemeinen Gesetzen, die sich rechtsphilosophisch überhaupt nur so bezeichnen ließen, wenn sie einen Rechtssatz enthielten, der allgemein gelte, und den im Gegensatz dazu stehenden Individualgesetzen, die sie in einer eigenwilligen Terminologie nach Form und Inhalt in vier Gruppen unterteilt. So sollen nach dem Inhalt Einzelfall- und Einzelpersonengesetze, nach der Form konkrete = offene und abstrakte = getarnte Individualgesetze unterschieden werden 2). Damit erfaßt Hildegard Krüger Individualgesetze in folgenden Gruppen:

1. konkrete (= offene) Einzelfallgesetze,
2. abstrakte (= getarnte) Einzelfallgesetze,
3. konkrete (= offene) Einzelpersonengesetze und
4. abstrakte (= getarnte) Einzelpersonengesetze.

In ihren folgenden Ausführungen gebraucht Hildegard Krüger die Begriffe "abstrakt" und "konkret" jedoch nicht nur in dem soeben genannten Sinne. "In Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verbietet also das Grundgesetz mit seiner Forderung, daß grundrechtseinschränkende Gesetz müsse 'allgemein' sein, Individualgesetze. Da Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG außerdem verlangt, daß das 'allgemeine' Gesetz nicht nur für den Einzelfall gelten dürfe, verbietet es damit auch

1) Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 760.

2) Hildegard Krüger, a.a.O., S. 761.

konkrete Gesetze und fordert ein abstraktes Gesetz." 1)

Dieser Formulierung muß ein Verständnis von Abstraktheit und Konkretheit zugrundeliegen, das nicht identisch ist mit dem Gebrauch der Begriffe bei den Individualgesetzen 2), im übrigen aber nur errahnt werden kann, weil Hildegard Krüger für den terminologischen Wechsel keine Begründung gibt. Möglicherweise versteht Hildegard Krüger Abstraktheit und Konkretheit im Sinne der von Forsthoff bei den Maßnahmegesetzen geprägten Unterscheidung von konstituierenden Hoheitsakten (üblichen Gesetzen) und Maßnahmegesetzen 3), die auf ein bestimmtes konkretes Ziel gerichtet sind. Der Begriff "konkret" könnte hier zu verorten sein, weil Hildegard Krüger ihre zitierte Aussage zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG unmittelbar im Anschluß an eine kurze Exkursion in die Problematik des Maßnahmegesetzes und das Aufgreifen der Forsthoff'schen Argumentation macht 4).

1) Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 762, ferner (a.a.O.): "Die nicht allzu gut gelungene Formulierung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG 'allgemein und nicht nur für den Einzelfall' geltend ist also dahin auszulegen, daß Allgemeinheit in persönlicher und sachlicher Hinsicht und Abstraktheit für das grundrechtseinschränkende Gesetz gefordert wird."

2) Mit Recht kritisch auch Volkmar, Einzelakt, S. 215, 216 FN. 16 ff.

3) Vgl. Forsthoff, Maßnahmegesetze, S. 225, 226.

4) So Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 762 li. Sp. oben.

Dann aber wären konkrete Gesetze keine Individualgesetze, Konkrettheit eines allgemeinen Gesetzes müßte vielmehr Kennzeichen des Maßnahmecharakters des Gesetzes sein. Dabei könnte es folgerichtig nicht um die Nähe der zu regelnden Situation gehen, denn sachliche oder persönliche Allgemeinheit wird ja bereits in Hildegard Krügers Definition der Individualgesetze berücksichtigt. Übrig bleibt dann nur die Zielrichtung des Gesetzes, also die Zweckausrichtung im Sinne der Befürworter einer besonderen Kategorie des Maßnahmegesetzes ¹⁾. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG würde dann nicht nur Individualgesetze, sondern auch grundrechtseinschränkende Maßnahmegesetze verbieten. Zugegebenermaßen bewegt sich diese Schlußfolgerung insoweit auf unsicherem Terrain, als sie von der widerspruchsvollen und unklaren Verwendung der Begriffe "abstrakt"/"konkret" durch Hildegard Krüger ausgeht. Andererseits erscheint die Gegenposition, nämlich die radikale Kritik im Stile Volkmar ²⁾, die den Ansatz über das Individualgesetz hinaus schon begrifflich für unverstänlich hält, ebenfalls nicht befriedigend ³⁾.

Die Frage, wann ein Individualgesetz vorliege, hält Hildegard Krüger für sehr problematisch, soweit es sich nicht um "konkrete" (offene) Indi-

1) Zur Rolle der Zweckausrichtung bei Maßnahmegesetzen vgl. die Zusammenstellung bei Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 53-56; ferner K. Huber, Maßnahmegesetz, S. 120 ff.; K. Zeidler, Maßnahmegesetz, S. 160 ff.

2) Volkmar, Einzelakt, S. 215 ff., 248 f.

3) Zumal VOLKMAR seinen rechtstheoretisch gefundenen Fallbegriff im Rahmen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auch nicht durchhalten kann.

vidualgesetz handele; sie sieht für eine Lösung in der bisherigen Rechtsprechung und Literatur noch keine zureichenden Ansätze ¹⁾. Sie selbst verfolgt den Weg einer begrifflich scharfen Erfassung des Fallbegriffs aber ebenfalls nicht, sondern versucht eine Lösung über die funktionale Betrachtung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ²⁾, der im wesentlichen die objektive Verfassungsumgehung durch Mißbrauch der Gesetzesform verbiete und die verfassungsmäßige Realisierung des Verbots der Vertauschung von Staatsakten sei ³⁾. Die ganze Problematik der Argumentation Hildegard Krügers ergibt sich dabei aus ihrer Kernthese, wie eine solche Verfassungsumgehung ⁴⁾ oder Vertauschung von Staatsakten nachzuweisen sei.

"Beschließt der Gesetzgeber also ein Gesetz, dessen Ziel und Zweck es ist, eine bestimmte Person in bestimmter Richtung zu entrichten, so genügt dies, um das Gesetz wegen Verfassungsumgehung verfassungswidrig zu machen, ohne Rücksicht darauf, ob seine allgemeine Fassung es möglich oder sogar

1) Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 762 re. Sp.

2) Hildegard Krüger, a.a.O., S. 791 ff.

3) Hildegard Krüger, a.a.O., S. 796; weitere Funktionen von Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG sieht HILDEGARD KRÜGER in dem Verbot der Rückwirkung grundrechtseinschränkender Gesetze, in einer Spezifikation des Gleichheitssatzes sowie in dem Ausdruck des Vorrangs des Rechtsstaatsprinzips gegenüber dem demokratischen Prinzip des Mehrheitsbeschlusses.

4) Wobei ausdrücklich Umgehungsabsicht nicht verlangt wird, vgl. Hildegard Krüger, a.a.O., S. 794.

wahrscheinlich sein läßt, daß außer diesem bestimmten Rechtssubjekt, auf das das Gesetz gemünzt wurde, auch noch einige andere Rechtssubjekte unbestimmter Anzahl, deren Zahl jedoch äußerst klein zu denken ist, betroffen werden und weiter davon auszugehen ist, daß der Gesetzgeber auch beabsichtigte, diese an sich noch denkbaren Fälle gleichfalls zu treffen." 1) Damit werden aber nicht nur Individualgesetze erfaßt, sondern auch - zumindest der Form nach - abstrakt-generell formulierte Gesetze 2). Gerade weil Hildegard Krüger ihren Fallbegriff nicht präzisiert, wird der Regelungsbereich des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG unklar. Hervorzuheben ist hingegen, daß die Autorin zwischen Einzelfall- und Einzelpersonengesetz unterscheidet, freilich ohne diese Terminologie definitorisch zu vertiefen 3).

b) Friedrich Klein 4) legt den Schwerpunkt seiner Ausführungen zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf die Herausarbeitung des Unterschiedes zwischen Einzelfallgesetzen und Einzelpersonengesetzen. Weil Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ein allgemein geltendes,

1) Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 794.
 2) Vgl. dazu auch Volkmar, Einzelakt, S. 248.
 3) Von einer weitergehenden kritischen Auseinandersetzung mit Hildegard Krüger wird hier abgesehen, weil die Autorin in DVBl. 1968, S. 440 re. Sp. unten in nicht sehr klarer Weise ihre bisherige Ansicht relativiert hat und es fraglich erscheint, ob man Hildegard Krüger überhaupt noch für die 1955 von ihr vertretene Auffassung in Anspruch nehmen kann. Vgl. zu Hildegard Krüger im übrigen ausführlich Volkmar, Einzelakt, S. 215, 216, 218, 219, 240 f., 248 ff.
 4) VVDStRL 15 (1957), S. 66-69; ähnlich v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III.

nicht dagegen ein allgemeines Gesetz fordere, so seien die in den (von Klein so genannten 1), mittelbaren Vorbehaltsschranken bei einzelnen Grundrechten genannten allgemeinen Gesetze für die Auslegung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG unergiebig 2). Der Unterschied zwischen allgemeinen und allgemein geltenden Gesetzen - so Klein - sei der zwischen Inhalt und Geltung. Das allgemein geltende Gesetz sei ein "solches, das auf alle Adressaten in gleicher Weise anwendbar ist, soweit diese überhaupt den gesetzlichen Tatbestand erfüllen." 3) Das allgemein geltende Gesetz müsse mithin generell, nicht jedoch brauche es abstrakt zu sein. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verbiete nur Einzelpersonengesetze, nicht aber Einzelfallgesetze. "Deshalb sind Einzelfallgesetze nur dann nach Satz 1 unzulässig, wenn sich der gesetzlich zu regelnde 'Fall' nur in einer Person oder in nur so wenigen Personen konkretisiert, daß eine Verletzung des Gleichheitssatzes anzunehmen ist." 4)

Hervorzuheben ist, daß Klein erfreulich klar zwischen Einzelfall- und Einzelpersonengesetz unterscheidet und - im Ergebnis richtig 5) - Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nur bei Einzelpersonengesetzen anwendet. Die Begründung verdient jedoch Kritik, die

1) v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 1 c und Vorbem. B XV 3 vor a und in b.
 2) v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 2 a.
 3) Klein, VVDStRL 15 (1957), S. 66.
 4) Klein, VVDStRL 15 (1957), S. 67; ebenso v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 2 c 1. Abs.

5) Vgl. dazu unten S. 254, 270.

zutreffend bereits V o l k m a r geäußert hat: die Unterscheidung zwischen inhaltlicher Allgemeinheit und allgemeiner Geltung des Gesetzes dürfte sich allein durch Betonung des Wortes "gelten" in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht rechtfertigen lassen ¹⁾. Das ergibt sich schon aus K l e i n s eigener Argumentation: allgemeine Gesetze seien im Gegensatz zu allgemein geltenden solche im Sinne der "verfassungsmittelbaren Vorbehaltsschranke", also jene, die "es nicht speziell mit dem Rechtsgebiet der betreffenden Grundrechtsbestimmung(en) zu tun haben ..." ²⁾. Weil Allgemeinheit nach K l e i n inhaltliche Kategorie ist ³⁾, kann für ein bestimmtes Gesetz nie feststehen, ob es inhaltlich allgemein ist oder nicht. Die Allgemeinheit oder aber die Besonderheit eines Gesetzes müssen stets neu geklärt werden, weil diese Eigenschaften wechseln, je nachdem welche Grundrechte betroffen sind.

1) Vgl. Volkmar, Einzelakt, S. 222 ff.

2) v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Vorbem. B XV 3 b (S. 132).

3) Ob diese Einstufung richtig ist, muß bezweifelt werden. Klein selbst räumt ein, daß das allgemeine Gesetz bei der Regelung einer Materie zwangsläufig manchmal oder meistens unbewußt Grundrechtsbestimmungen einschränke, ohne aber gerade darauf abstellen zu dürfen, vgl. v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Vorbem. B XV 3 b (S. 132). Damit wird kein Inhalt des Gesetzes festgestellt, sondern in Art einer Negativkontrolle und aus einem zufälligen Blickwinkel (nämlich der aktuell betroffenen Grundrechtsbestimmung) ein Teilaspekt überprüft. Andere Autoren gebrauchen den Begriff der inhaltlichen Allgemeinheit noch in ganz verschiedenem Sinne, vgl. dazu Grabitz, Freiheit, S. 80; Starck, Gesetzesbegriff, S. 270 ff.; Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 62 ff.

Aber auch die Ausführungen K l e i n s zur "allgemeinen Geltung" von Gesetzen vermögen nicht zu überzeugen. Vor allem fehlt eine Begründung dafür, warum die "allgemeine Geltung" in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nur Einzelpersonenregelungen umfassen soll. Die Weiche für seine Ausführungen stellt K l e i n bereits mit der als Selbstverständlichkeit vorgetragenen These, daß sich der "Charakter des allgemein geltenden Gesetzes, wie schon der Ausdruck sagt, nach der Geltung des Gesetzes für alle" ¹⁾ bestimme. Umgangssprachlich läßt sich "allgemeine Geltung" und "Geltung für alle" vielleicht noch als Synonym bezeichnen. Dies geht jedoch nicht mehr, wenn man - wie K l e i n selbst - davon ausgehen muß, daß sich hinter "alle" einerseits der zu regelnde Sachverhalt, andererseits der Adressatenkreis verbergen. Vollends nicht tragfähig erscheint die Ausscheidung des zu regelnden Sachverhalts allein unter Heranziehung des Ausdrucks ²⁾.

Auch die Verbindung zwischen Einzelfallgesetz und Einzelpersonengesetz überzeugt nicht. Zum einen ist der Inhalt der Aussage unklar, denn die Feststellung, nur das Einzelfallgesetz, das auch Einzelpersonengesetz sei, sei verboten, geht nicht über die Aussage hinaus, Einzelpersonengesetze seien verboten. Zum anderen ist die Verbindung zwischen der Gleichheitssatzverletzung und Einzelpersonengesetzen abzulehnen ³⁾. Die geringe Größe des Adressatenkreises vermag über die Gleichheits-

1) Klein, VVDStRL 15 (1957), S. 66.

2) In diesem Punkt ist der Kritik Volkmars (Einzelakt, S. 222, 223) zu folgen.

3) Vgl. oben S. 55 ff.

widrigkeit eines Gesetzes nichts auszusagen, weil der in Art. 3 Abs. 1 GG niedergelegte Gleichheitsgrundsatz selbst Gesetze zuläßt, die nur eine einzige Person betreffen ¹⁾. Endlich aber ist kritisch anzumerken, daß Kleins Fallbegriff letztlich im Dunkeln bleibt, was auf die begriffliche Fixierung der "Einzelperson" ausstrahlt. Ob dies eine, einige oder wieviele Personen sind, wird bei Klein nicht erkennbar ²⁾, auch nicht in seinen Beispielen ³⁾. Klein gesteht ein, daß sein

1) Vgl. oben S. 60.

2) So läßt der Gebrauch des Wortes "konkret" im Komparativ in VVDStRL 15 (1957), S. 67 unten, auf einen unklaren Fallbegriff schließen.

3) Klein arbeitet mit einem hypothetischen Staatsbesuch sowjetischer Spitzenrepräsentanten. Das Gesetz, das ad hoc alle Menschenansammlungen unter freiem Himmel am Aufenthaltsort der sowjetischen Gäste verbietet und die Teilnahme daran unter Strafe stellt, sei zulässiges Einzelfallgesetz. Nicht mehr nur ein Einzelfallgesetz, sondern auch ein Einzelpersonengesetz (das Klein nach der vorangegangenen Argumentation wohl für unzulässig hält) liege vor, wenn Demonstrationen bestimmter (?) bekannter (?) Personen oder politischer Gruppen (?) verboten würden. Dagegen soll - in Abwandlung des Beispiels des sowjetischen Staatsbesuches - ein Gesetz zulässig sein, das Demonstrationen einer bestimmten "Gruppe von anonymen oder auch bekannten Marodeuren", die erkennbar zu allem entschlossen seien, verbietet (Klein, VVDStRL 15 (1957), S. 69). Dieses letztere Beispiel weist aus der Sicht des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG keinen Unterschied zum vorangegangenen auf. Liegt ein Einzelpersonengesetz vor, so ist die Frage, welches Verhalten der Adressaten geregelt werden soll und was dabei für den Staat auf dem Spiel steht, jedenfalls keine der Generellität. Damit differenziert Klein nach Merkmalen, die er nicht definiert hat.

Ansatz besonders im Bereich der getarnten Individualgesetze ¹⁾, und hier dann, wenn eine Gruppe von Personen erfaßt werden soll, kaum noch Antworten liefern kann.

Insgesamt ist dem Beitrag Kleins insofern zuzustimmen, als Einzelfall- und Einzelpersonengesetze im Rahmen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG unterschieden werden. Jedoch bleibt es bei einem Ansatz, der in wesentlichen Punkten einer Begründung entbehrt.

c) Hans Schneider ²⁾ beschäftigt sich mit Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ausdrücklich zwar nur knapp und ohne die Vorschrift - was Grundrechtseingriffe anbelangt ³⁾ - zu problematisieren ⁴⁾, größere Aufmerksamkeit beansprucht jedoch seine

1) Sie werden von Klein nicht nach der Formulierung, sondern nach den "tatsächlichen und (!) gerade beabsichtigten Rechtswirkungen" beurteilt, so Klein, VVDStRL 15 (1957), S. 68; v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 2 c (S. 545 unten). Auch hier argumentiert Klein anscheinend unbeabsichtigt auf zwei Ebenen: Tatsachen und Absicht müssen sich nicht decken.

2) Einzelfallgesetze, S. 159 ff.

3) Probleme sieht H. Schneider (a.a.O., S. 170) nur bei grundrechtserweiternden Individualgesetzen sowie bei Enteignungsgesetzen.

4) "Das Grundgesetz verbietet Individualgesetze ausdrücklich, insoweit es sich um die Einschränkung von Grundrechten handelt. Soweit Grundrechte überhaupt durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden können, 'muß das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten' (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG)."

Ausführung zum Individualgesetz. Die von Hildegard Krüger versuchte Unterscheidung von Fall und Person verwirft Hans Schneider schon im Ansatz. Er hält die Aufteilung von Individualgesetzen in Einzelfall- und Einzelpersonengesetze für unerheblich ¹⁾ und setzt "der Einfachheit halber" Individualgesetz = Einzelfallgesetz ²⁾. Wesentliches Kennzeichen des Einzelfallgesetzes sei die Einzigartigkeit und Unwiederholbarkeit des Falles, der angesprochen werde ³⁾. Um so überraschender nimmt

1) H. Schneider, Einzelfallgesetze, S. 160 FN. 4 und S. 163.

2) Abgesehen davon, daß H. Schneider für diese Vereinfachung keinerlei Begründung gibt, erschwert er - wie noch zu zeigen sein wird - dadurch das Verständnis seines Beitrags. Weil H. Schneider den Begriff des Individualgesetzes von der Allgemeinheit des Gesetzes her bestimmt (a.a.O., S. 160), die sich darin ausdrücke, daß "Kategorien von Personen, Reihen von Fällen und Lagen" geordnet würden, bleibt unklar, ob alle diese Begriffe Eingang in das Einzelfallgesetz finden und welche Bedeutung sie ggfls. in diesem Rahmen haben.

3) Der Satz wirft bereits sprachliche Probleme auf. Was heißt "angesprochen werden"? Damit kann der tatsächliche, aber auch der beabsichtigte Regelungsumfang gemeint sein. Die Beispiele H. Schneiders, insbesondere zum "verdeckten Einzelfallgesetz", deuten auf den tatsächlichen Regelungsumfang des Gesetzes (vgl. a.a.O., S. 165 ff.) hin. Auch inhaltlich erscheint der Satz nach H. Schneiders vorangegangenen Ausführungen nicht ganz folgerichtig. Während er unmittelbar vor der zitierten Aussage (a.a.O., S. 161 2. Abschn. a.E.) bemerkt, das Einzelfallgesetz sei ein solches, in dem eine Rechtsfolge an einen konkreten Tatbestand geknüpft werde, oder aber auch an einen abstrakt gefaßten, wenn die Tatbestandsmerkmale in Wahrheit nur in einem Fall erfüllt sein "können" (Hervorhebung im Original), hält er es eine halbe Seite vorher im letzteren Falle nur für möglich (Hervorhebung vom Verfasser), daß dann das Merkmal der Allgemeinheit in Frage gestellt sei.

es sich aus, wenn Hans Schneider wenig später ausführt: "Entscheidend wird vielmehr für die Abgrenzung zwischen Einzelfallgesetz und generellem Gesetz ins Gewicht fallen, ob das Gesetz einen oder mehrere Fälle in ihrer Individualität oder in ihrer sachgemäßen und vernünftig differenzierten Typizität anspricht." ¹⁾ Damit löst sich Hans Schneider von der objektiven Kategorie der Einzigartigkeit und Unwiederholbarkeit. Sachgemäßheit und Vernünftigkeit einer differenzierten Typizität sind Begriffe, die wertender Beurteilung bedürfen, also den Einzelfall von einer mathematischen Basis wegführen. Aber auch diese Wendung seiner Argumentation setzt Hans Schneider nicht konsequent fort, weil er zur Ermittlung der sachgemäßen Typizität das Gleichheitsprinzip in mißverständlicher Weise heranzieht: "Ein Individualgesetz liegt vor, wenn das Gesetz auf Merkmale abstellt, die zwar allgemein erscheinen, aber nicht zu einer sachgemäßen Typenbildung führen, weil von vornherein überschaubar ist, daß es keine Reihe von Fällen, keine Gruppe von Personen oder Kategorie von Tatbeständen gibt oder auch nach vernünftiger Lebenserfahrung geben wird, die sich für eine gleichmäßige Behandlung zusammenfassen ließe." ²⁾

Die Heranziehung des Gleichheitsprinzips kann nur so verstanden werden, daß das Individualgesetz als ungleich, das generelle Gesetz als gleich behandelnd

1) H. Schneider, Einzelfallgesetze, S. 167.

2) H. Schneider, a.a.O., S. 167.

im Sinne des Prinzips zu gelten hätte ¹⁾. Gerade dann aber, wenn es im Sinne des Gleichheitsprinzips keine Reihe von Fällen, Kategorie von Tatbeständen etc. gibt, wenn es also keinen Tatbestand gibt, der "vernünftigerweise in gleicher Weise erfaßt werden" sollte, liegt kein Fall Ungleichheit vor, mithin dürfte nach dem Ansatz von Hans S c h n e i d e r auch kein Individualgesetz vorliegen ²⁾. Diese Unschärfe führt dazu, daß Hans S c h n e i d e r bei der Zulässigkeitsprüfung von Individualgesetzen ohne weiteres sagen kann, Einzelfallgesetze seien im Grundrechtsbereich durch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verboten ³⁾. Diese - isoliert betrachtet - klare Aussage führt aber nicht zu ebenso klaren Konsequenzen, weil Hans S c h n e i d e r den Einzelfallbegriff am Gleichheitsprinzip anbindet. Da Hans S c h n e i d e r auch kein Beispiel für ein grundrechtsrelevantes Individualgesetz anführt, bleibt im Ergebnis zweifelhaft, wie er Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG versteht und

- 1) H. Schneider (Einzelfallgesetze, S. 167): "Die Scheidung (zwischen Einzelfall- und generellem Gesetz, Anm. d. Verf.) wird nicht schwieriger sein als die Bestimmung dessen, was als gleich oder ungleich (i.S.d. Gleichheitsprinzips) zu gelten hat."
- 2) Vgl. zum Gleichheitssatz oben S. 55 ff. H. Schneider prüft wenig später selbst den Gleichheitsgrundsatz noch einmal (a.a.O., S. 171), nicht jedoch zur Ermittlung des Individualgesetzes, sondern zur Beurteilung von dessen Zulässigkeit.
- 3) H. Schneider, a.a.O., S. 170.

welche Bedeutung er der Vorschrift beimißt ¹⁾.

d) Mit einer sehr präzisen Begriffsbildung untersucht Dieter V o l k m a r ²⁾ Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Ihm kommt es vor allem auf eine genaue Festlegung des Fall-Begriffs an. Diesem Fall-Begriff widmet V o l k m a r den weitaus größten Teil seiner Untersuchung und von dort her auch nimmt er die Diskussion des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf. Sinn und Zweck des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG scheinen V o l k m a r offenbar weniger problematisch zu

1) Das gilt auch dann, wenn man im Sinne H. SCHNEIDERS einmal von einem Einzelfallgesetz im Grundrechtsbereich (von H. Schneider "belastendes Privileg" genannt, vgl. Einzelfallgesetze, S. 168) ausgeht. Er hält nämlich Dispens und Privileg für "elementare juristische Kategorien, die ebenso im Dienste des Gerechtigkeitsstrebens stehen wie das Gesetz als genereller Satz." Die Ausnahme empfangen von der Norm ihren Sinn, nur Norm und Ausnahme zusammen würden eine gerechte Ordnung sichern (vgl. Parallelen bei K. Huber, Maßnahmegesetz, S. 174 ff.; kritisch dazu Görlitz, Parlament, S. 151). Bezieht also H. Schneider das belastende Privileg in seine Untersuchungen mit ein, müßte sich seine Aussage auch auf den Grundrechtsbereich erstrecken. Die genau entgegengesetzte Meinung vertritt er zwar ausdrücklich unter Bezugnahme auf Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Andererseits ist sehr zweifelhaft, ob H. Schneider hier beim Wort genommen werden kann, weil er wenig später (a.a.O., S. 170) ausführt: "Auch bei Sozialisierungsgesetzen würde sich die Kehrseite des Verbots von Individualgesetzen zeigen, denn der Gesetzgeber müßte, wenn er ein Unternehmen in Gemeineigentum überführen wollte, sogleich generell vorgehen, also vielleicht mehr tun, als ihm lieb wäre."

2) Einzelakt, S. 212-256.

sein. So erläutert er die Ratio der Vorschrift an wenig herausgehobener Stelle in einem Satz und ohne Begründung ¹⁾. Was sind nun die Einzelfälle, die nach V o l k m a r durch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verboten werden?

Zur Beantwortung der Frage bedarf es eines kurzen Ausfluges in die V o l k m a r s c h e rechtstheoretische Grundlegung ²⁾ des "Falles". Beim befehlenden ³⁾ Hoheitsakt (Gebot oder Verbot) ist "Fall" das geregelte menschliche Verhalten ⁴⁾. Dieses Verhalten wird streng unterschieden vom Adressaten des Befehls. Der Fall kann entweder konkret oder abstrakt, die Adressaten können speziell oder generell sein ⁵⁾. V o l k m a r bewegt sich damit in der geläufigen Einteilung in konkret-spezifische, abstrakt-spezifische, konkret-generelle und abstrakt-generelle Regelungen ⁶⁾,

füllt diese Begriffe jedoch durch eine Reihe von Beispielen randscharf aus ¹⁾. Sehr konsequent behandelt er dabei die problematischen Zwischenstufen: Eine Vielzahl von Fällen regelt das Gebot, das dem Müller aufgibt, jedesmal bei Hochwasser die Schleusen zu öffnen (abstrakt-spezifische Regelung) ²⁾, eine Einzelfallregelung liegt vor, wenn an alle Männer im Alter von x bis y Jahren, die sich während der Bauzeit in einer bestimmten Ortschaft aufhalten, das Gebot ergeht, einen Panzergraben auszuheben (konkret-generelle Regelung) ³⁾. Der Einzelfall besteht also aus dem einmaligen Verhalten einer einzelnen Person oder aber "dem aufeinander bezogenen, voneinander abhängigen und darum eine Einheit

1) Volkmar, Einzelakt, S. 229: "Die Ratio des Art. 19 I 1 besteht darin, daß der Gesetzgeber auf dem Gebiet der Grundrechtseinschränkung nicht durch Einzelfallregelungen in den Funktionsbereich der Verwaltung eingreifen, nicht in Form des Gesetzes materiell verwaltende Tätigkeit ausüben soll." Vgl. auch schon oben S. 35.

2) A.a.O., S. 47-147.

3) Nur dieser soll hier zum Verständnis nachgezeichnet werden; vgl. zu den berechtigenden und rechtsgestaltenden Hoheitsakten Volkmar, a.a.O., S. 133 ff.

4) Volkmar, a.a.O., S. 113 ff.

5) Volkmar, a.a.O., S. 116 ff.

6) Nachweise dazu bei Volkmar, a.a.O., S. 74-77; vgl. ferner v. Mutius, Rechtsnorm, S. 195 ff. sowie die Nachweise a.a.O., S. 195 FN. 161; vgl. ferner Bachof, Verwaltungsakt, S. 315, 316.

1) Volkmar, a.a.O., S. 119-128.

2) Volkmar, a.a.O., S. 120.

3) Volkmar, a.a.O., S. 124 i.V.m. FN. 168.

bildenden Verhalten einer Personenmehrheit (Gesamtverhalten)" 1). Alle anderen denkbaren Möglichkeiten fallen nach V o l k m a r nicht unter den

1) Zur "Begründung" dient Volkmar das Panzergrabenbeispiel. Dieses Beispiel setzt VOLKMAR gegen ein Gesetz, das alle männlichen Personen unter 18 Jahren verpflichtet, sich bei Vollendung des 18. Lebensjahres zur Musterung zu melden (= abstrakt-generelles Gesetz, vgl. Volkmar, a.a.O., S. 121 FN. 161). Im Gegensatz zu diesem verlange jenes ein aufeinander abgestimmtes, in einem inneren Zusammenhang stehendes Gesamtverhalten, dessen gegenseitige innere Abhängigkeit das vom Befehl gebotene Verhalten aller Adressaten zu einer Einheit zusammenfasse (Volkmar, a.a.O., S. 123 FN. 167). Dieser "innere Zusammenhang" muß sich aber nicht zwingend auf den "Fall"-Begriff auswirken. Wer - wie Volkmar - den (Einzel-) Fall als das geregelte menschliche Verhalten definiert, muß darlegen, wie das menschliche Verhalten einer unbestimmten Vielzahl von Adressaten ein bestimmtes Verhalten sein kann. Ein innerer Zusammenhang, ja die völlige wechselseitige Abhängigkeit des geregelten Verhaltens macht dieses noch nicht identisch, im Wortsinn einheitlich. Geregelt werden kann immer nur menschliches Verhalten, also letztlich immer nur das Verhalten des Individuums. Der Mensch ist in Bezug auf durch Gesetze geregeltes Verhalten nicht weiter abstraktionsfähig, d.h. auch das Verhalten mehrerer Menschen, das auf e i n e n Erfolg gerichtet ist oder sich sonstwie als zusammenhängend klassifizieren läßt, bleibt als solches voneinander unterscheidbar (ebenso Imboden, VVDStRL 18 (1960), S. 121). Menschliches Verhalten einer Personenmehrheit, das über die Summe des geregelten Verhaltens der einzelnen in Frage kommenden Personen hinausgeht, erscheint schon logisch nicht möglich, weil der Personenmehrheit als solcher die Menschqualität fehlt. Die rechtstheoretische Ablösung des Fallbegriffs vom Adressaten begegnet deshalb Bedenken. Vgl. ferner die Kritik an Volkmar's Fallbegriff unten S. 84 ff. sowie die Kritik bei Vogel, Der Staat 1965, S. 112 ff., 116, 117.

Einzelfallbegriff 1).

Dieser Einzelfallbegriff ist jedoch nicht gleichbedeutend mit dem "Einzelfall" in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, sondern jener ist lediglich der Ausgangspunkt für diesen. Unter Rückgriff auf seine positivrechtliche Prüfung des Fallbegriffs im Rahmen des § 25 VGVO erweitert V o l k m a r zunächst das Einzelfallgesetz auch auf abstrakt-spezielle Regelungen. Dies begründet er damit, daß nach positivem Recht jedem an eine einzelne Person gerichteten Hoheitsakt, gleich ob in ihm ein einmaliges oder unbestimmt oft wiederholbares Verhalten verlangt werde, der Charakter eines Verwaltungsakts zukomme. Da die Ratio des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG darin liege, daß die Legislative nicht auf dem Gebiet der Verwaltung tätig werde, sei der Einzelfall in der Vorschrift in diesem erweiterten Sinne zu verstehen. Deshalb erfasse Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auch Einzelpersonengesetze, "nicht nur für den Einzelfall geltend" sei authentische Interpretation von "allgemein geltend" 2).

V o l k m a r dehnt den Einzelfallbegriff des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG jedoch noch weiter aus, und zwar wiederum unter Rückgriff auf seine bei § 25 VGVO gewonnenen Ergebnisse. Prinzipiell setzt V o l k m a r das Einzelfallgesetz dem konkreten Gesetz gleich, weil jede Mathematisierung willkürlich sei und einzig nach "Bestimmtheit und Unbestimmtheit der Fälle" unterschieden werden könne. Grundsätzlich

1) Zu den Besonderheiten beim berechtigenden und rechtsgestaltenden Hoheitsakt vgl. Volkmar, a.a.O., S. 133 ff., 141, 147.

2) Volkmar, a.a.O., S. 229, 230.

also sind konkrete (= eine bestimmte Zahl von Fällen erfassende) Gesetze, für die V o l k m a r unter anderem das LAG, das Investitionshilfegesetz und das Allgemeine Kriegsfolgengesetz anführt, und das Allgemeine Kriegsfolgengesetz anführt, Einzelfallgesetze i.S.d. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Weil V o l k m a r ein solches Ergebnis jedoch für schlechterdings unhaltbar hält, durchbricht er nun sein System und hält auch solche eminent wichtigen Einzelfallgesetze für nicht durch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verboten.

Das Abgrenzungsmerkmal versucht V o l k m a r zu objektivieren; ein Einzelfallgesetz sei dann nicht mehr zulässig, wenn es den Charakter eines Verwaltungsaktes habe. Das sei der Fall, wenn die Regelung rein faktisch auch von der Verwaltung getroffen werden könne ¹⁾.

Erst diese relativ ausführliche Darstellung der Ansicht V o l k m a r s legt kritikwürdige Punkte offen. Nicht zugestimmt werden kann V o l k m a r deshalb auch weniger wegen der - sein System durchbrechenden - Einengung des Einzelfallbegriffs in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, sondern vor allem wegen der Verknüpfung seiner rechtstheoretischen Ergebnisse mit Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ²⁾. Den Fallbegriff entwickelt V o l k m a r nämlich auf untergesetzlicher Ebene und überträgt ihn dann ohne Begründung auf die gesetzliche. Ein solches Vorgehen ist auch nicht selbstverständlich, denn damit wird die Kom-

1) Volkmar, a.a.O., S. 232-237.

2) Ebenfalls kritisch Vogel, Der Staat 1965, S. 117; Fuß, DVBl. 1964, S. 526; Menger, Bonner Kommentar, Zweitearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 101 ff.; a.A. (gegen VOGEL und FUSS) Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, § 24 II c 2 α .

petenz des Gesetzgebers aus dem Blickwinkel der Verwaltung und des Verwaltungsrechts ermittelt, was in der parlamentarischen Demokratie angesichts der Stellung der Legislative ¹⁾ bedenklich ist. V o l k m a r überspielt - wohl unbewußt - diese Schwäche seiner Argumentation mit der Behauptung einer Ratio, die er letztlich darin sieht, daß der Gesetzgeber das nicht tun dürfe, was der Verwaltung zukomme. Auch dies ist - wie bereits erwähnt ²⁾ - anfechtbar: Die Kompetenz des Gesetzgebers zum Erlaß von Individualgesetzen ist allein dem Prinzip der Funktionentrennung nicht zu entnehmen. Indem V o l k m a r den Einzelfall auf eine bestimmte Zahl von Fällen erstreckt, also alle positiven ganzen Zahlen von 1 bis (n - 1) erfaßt, baut er sich ein Hindernis auf, das folgerichtig nicht zu überwinden ist. Gerade diese Erstreckung des Einzelfallbegriffs auf eine bestimmte Zahl von Fällen, und damit die Korrektur des rechtstheoretischen Ergebnisses für die positive Verfassungsvorschrift des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG hätten einer besonderen, der Bedeutung des Gesetzes und der Verfassung angemessenen Rechtfertigung bedurft. Der von V o l k m a r herangezogene Verwaltungsaktsbegriff ist eine Zweckschöpfung zur Beschreibung einer bestimmten Art des Verwaltungshandelns ³⁾; was der Gesetzgeber - auch zahlenmäßig -

1) Vgl. oben S. 34 FN. 2; gleichwohl bedeutet dies nicht, daß die Legislative die alles beherrschende Funktion sei, vgl. dazu E.W. Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 79 ff.; ferner Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften, S. 213 ff.; Pietzker, JuS 1979, S. 713, im Zusammenhang mit der Diskussion um den Vorbehalt des Gesetzes.

2) Vgl. oben S. 36.

3) Dazu Ossenbühl, JuS 1979, S. 682, 683; ferner Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, § 46 I a; Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 196 m.w.N.

regeln darf, kann aus ihm nicht entnommen werden.

Der prinzipiellen Erweiterung des Einzelfallbegriffs auf eine bestimmte Zahl von Fällen kann auch im Ergebnis nicht zugestimmt werden. Es bedarf nicht erst der von Volkmar vertretenen Korrektur dieses Prinzips, um es für eine große bestimmte Zahl von Fällen zu widerlegen. Ein Gesetz etwa, das 500.000 bestimmte Fälle regelt, die sich in ebensovielen verschiedenen Personen konkretisieren, ist auch im Prinzip kein Einzelfallgesetz i.S.d. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Diese Einschätzung ist nicht willkürlich, wie Volkmar meint, sondern geeignet, bei einer großen bestimmten Zahl von Fällen schon objektiv den Einzelfallbegriff auszuscheiden ¹⁾, mithin die Brauchbarkeit des Begriffs der Bestimmtheit in Frage zu stellen.

Die Abneigung Volkmars gegen jede subjektive Bestimmung des Einzelfallgesetzes ²⁾ führt bei ihm zu einer Einengung des Einzelfalles nach nur vermeintlich objektiven Kriterien. Ob die Verwaltung "rein faktisch" ³⁾ etwas regeln kann, kann nicht objektiver Maßstab sein. Ist

1) Die Zahl von 500.000 bildet keine Grenze, VOLKMAR hat also Recht, wenn er eine mathematische Größe zur Grenzziehung für ungeeignet hält. Andererseits hat die Zahl von 500.000 eine Größe, die ohne jeden Zweifel den Begriff des Einzelfalles sprengt. Daß bei Verringerung dieser Zahl an irgendeiner Stelle oder auch fließend eine Grauzone beginnt, soll nicht bestritten werden. Allein das Bestehen eines solchen quantitativ unsicheren Bereichs rechtfertigt es aber noch nicht, im Prinzip jede bestimmte (noch so große) Zahl von Fällen als Einzelfall i.S.d. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zu bezeichnen.

2) Vgl. Volkmars diesbezügliche Kritik a.a.O., S. 249 bis 251.

3) Volkmar, a.a.O., S. 234, Hervorhebung im Original.

"faktisch" im Sinne von geistiger und körperlicher Befähigung der in der Verwaltung tätigen Menschen sowie von materieller Ausstattung der Behörden zu verstehen, so ist - jedenfalls gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland - keine noch so komplizierte und umfangreiche gesetzliche Regelung denkbar, die die Verwaltung rein faktisch nicht auch bewältigen könnte. Nun macht Volkmar die faktische Regelbarkeit eines Gesetzes durch die Verwaltung von der Natur des Regelungsgegenstandes, vom Umfang des Tatsachenkomplexes, von seiner Bedeutung für das Staatsganze und von den Erfordernissen einer ordnungsgemäßen Verwaltung abhängig ¹⁾. Diese Begriffe entziehen sich vollends einer objektiven Beurteilung. Mag beim Lastenausgleichsgesetz die Bedeutung für das Staatsganze ²⁾ auf der Hand liegen, in weniger wichtigen Bereichen dürften subjektive Einschätzungen über Bedeutung und Umfang der Regelung kaum zu vermeiden sein. Damit ist die "faktische Regelungsmöglichkeit" im Sinne Volkmars kein geeignetes Abgrenzungsmerkmal zur Ermittlung des gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verstoßenden Einzelfallgesetzes.

Zugestimmt werden muß Volkmar jedoch in einem wesentlichen Punkt seiner Einschätzung des sog. "getarnten Individualgesetzes" ³⁾: Es kann nicht auf die Formulierung, sondern nur auf den Inhalt des Gesetzes ankommen ⁴⁾. Volkmar s

1) Volkmar, a.a.O., S. 236.

2) Wobei noch eine Proportionalität zwischen der Größe der bestimmten Zahl und der Bedeutung für das Staatsganze unverkennbar ist.

3) Volkmar, a.a.O., S. 240 ff.

4) Ebenso Pestalozza, Formenmißbrauch, S. 51; ferner Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 104 m.w.N.

strenge Begrifflichkeit führt aber auch hier zu wenig befriedigenden Ergebnissen. Anders nämlich als bei der Regelung einer großen bestimmten Zahl von Fällen mildert Volkmar seine rechtstheoretischen Prämissen bei der Untersuchung einer kleinen unbestimmten Zahl von Fällen nicht durch eine Ausnahmeregelung. Was unter "klein" zu verstehen ist, entzieht sich der exakten Quantifizierung, geht jedoch tendenziell gegen die Zahl 1, weil von Tarnung sinnvollerweise nur dann gesprochen werden kann, wenn tatsächlich nur ein Fall oder eine geringe Zahl von Fällen geregelt werden, der abstrakte Wortlaut des Gesetzes dagegen eine wesentlich größere Zahl von Fällen zu erfassen scheint. Das völlige Außerachtlassen der Größe der Zahl der geregelten Fälle im "kleinen" Bereich und die kompromißlose Unterscheidung zwischen der bestimmten und unbestimmten Zahl der Fälle enthüllen ihre Schwächen besonders deutlich an der auch von Volkmar geprüften sog. "lex Schörner" ¹⁾. Danach stehe die

1) Gemeint ist damit das Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Dienststrafrechts vom 5.8.1955 (BGBl. I, S. 497), mit dem dem Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Dienststrafrechts vom 28.11.1952 (BGBl. I, S. 749) ein Art. 14 a eingefügt wurde. Dieser hatte folgenden Wortlaut:

"Einbehaltung von Bezügen bei Disziplinarverfahren gem. § 9 des Gesetzes zu Art. 131 GG

(1) Wird gegen eine Person, auf die Kapitel I oder § 62 des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Art. 131 des Grundgesetzes fallenden Personen Anwendung findet, wegen einer vor dem Inkrafttreten des Gesetzes begangenen, als Dienstvergehen geltenden Handlung das förmliche Disziplinarverfahren nach § 9 des Gesetzes eingeleitet, so gelten die nach dem Gesetz zu zahlenden Bezüge in voller Höhe als einbehalten. Die Einleitungsbehörde kann jederzeit zur Vermeidung besonderer Härten die Einbehaltung der

Fortsetzung nächste Seite

Zahl der Personen, die von dem Gesetz überhaupt betroffen werden könnten, fest, sei also bestimmt. Die Zahl der Personen, die konkret von dem Gesetz erfaßt würden, sei unter anderem deshalb unbestimmt, weil ungewiß sei, ob der Dienstherr ein Disziplinarverfahren einleite. Damit werde auf eine unbestimmte Zahl von Fällen geregelt, nämlich die Gestaltung einer unbestimmten Zahl von Rechtsverhältnissen.

Folgt man Volkmar so weit, so würde sich an dem abstrakt-generellen Charakter des Gesetzes nichts ändern, wenn Satz 1 des Art. 14 a Abs. 1 des Gesetzes zur Ergänzung des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Dienststrafrechts vom 5.8.1955 gelautet hätte: "Wird gegen General Schörner wegen eines vor dem Inkrafttreten des Gesetzes begangenen Dienstvergehens oder einer vor Inkrafttreten des Gesetzes begangenen, als Dienstvergehen geltenden Handlung das förmliche Disziplinarverfahren nach § 9 des Gesetzes eingeleitet, so gelten die nach dem Gesetz an ihn zu zahlenden Bezüge in voller Höhe als einbehalten."

Auch durch ein solches Gesetz wird aktuell eine unbestimmte Zahl von Personen erfaßt, entsprechend eine unbestimmte Zahl von Rechtsverhältnissen gestaltet, nämlich eine Person/Fall oder keine; unbe-

Fortsetzung FN. 1 von S. 88:

Bezüge anderweit regeln.

(2) ..."

Darüber hinaus ist diese Änderung rückwirkend in Kraft getreten; vgl. zum Ganzen auch Volkmar, a.a.O., S. 252, 253.

stimmt deswegen, weil auch hier nicht feststeht ¹⁾, ob das förmliche Disziplinarverfahren eingeleitet wird. Dieses Ergebnis ist aber offensichtlich falsch, denn würde jedes Gesetz spätestens durch einen Anwendungsvorbehalt zugunsten der Exekutive abstrakt-generell, so könnte Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG beliebig unterlaufen werden ²⁾.

Nicht aber nur gegen den Anwendungsvorbehalt, sondern besonders gegen die Verwendung des Begriffs-paares "bestimmt/unbestimmt" in diesem Bereich der kleinen Zahl von Fällen oder Personen richten sich Bedenken. Gerade in den Fällen des "Zuschneidens" oder "Münzens" ³⁾ eines Gesetzes auf eine Person oder wenige Personen liegt die Unbestimmtheit der Zahl der Personen und Fälle nur deswegen vor, weil der Begriff der Unbestimmtheit nicht teilbar ist ⁴⁾. Denn die Fälle/Personen, auf die das Gesetz gemünzt ist, stehen fest, sind also bestimmt. Lediglich die Unsicherheit, ob und wieviele weitere (wenige)

- 1) Wobei unerheblich sein muß, wie wahrscheinlich oder gar angekündigt die Einleitung des förmlichen Disziplinarverfahrens ist. Erst dann, wenn das Verfahren eingeleitet ist, würde das Gesetz eine bestimmte Person betreffen; vgl. hierzu die Grenzziehung bei Volkmar, a.a.O., S. 66.
- 2) Auch müßte erklärt werden, welche Deutung für die Einschränkung von Grundrechten a u f g r u n d eines Gesetzes übrigbleibt.
- 3) Vgl. dazu Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 104; Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 794; ferner Pestalozza, Formen-mißbrauch, S. 64.
- 4) Der Adressatenkreis kann nur insgesamt Gegenstand der Betrachtung sein. Deshalb sind auch Versuche, den gesetzlichen Einzeleingriff darin zu sehen, daß das Gesetz aus Anlaß eines Einzelfallgesetzes ergangen ist, abzulehnen. Vgl. dazu Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 104.

Fälle/Personen erfaßt werden, ist der Zahl nach unbestimmt. Diese Unbestimmtheit in der Zahl der weiteren Fälle/Personen führt aber zur Unbestimmtheit der Zahl aller Fälle und Personen. Aus der Sicht des Grundrechtsschutzes ist eine solche Differenzierung nicht zu erklären, denn im Bereich der kleinen Zahl von Fällen/Personen erzeugt die Unbestimmtheit der Zahl der Fälle/Personen nicht den Schutz vor Grundrechtseingriffen, der der Forderung nach einem "allgemeinen" Gesetz zugrundeliegt.

Insgesamt leistet V o l k m a r den bis dahin wohl ausführlichsten Beitrag zur Unterscheidung der Begriffe von Fall und Person, wenngleich seinen Ergebnissen im Rahmen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht zugestimmt werden kann. Insbesondere die Feststellung, daß auch ein Einzelfallgesetz, das nicht zugleich Einzelpersonengesetz ist, unter Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG fallen soll, vermag nicht zu überzeugen. Darüber hinaus räumt V o l k m a r zu Recht ein, und dies scheint eine wichtige Erkenntnis zu sein, daß mit einer streng formalen Betrachtungsweise Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht beizukommen ist.

e) Den fast entgegengesetzten Weg schlägt Peter L e r c h e ein. Für ihn ist die Verfestigung des "Generellen" in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG gerade die "eigentliche Crux grundrechtsberührender Maßnahmegesetzgebung" ¹⁾. Diese Ablehnung eines formalen Elementes ist bei L e r c h e

1) Lerche, Übermaß, S. 206.

das Ergebnis der Befestigung des Übermaßverbotes in der Form der Erforderlichkeit in der Verfassung. Lerche konstatiert in der Gesetzgebungspraxis einen zunehmenden Verlust an Normativität durch individuelles Abtasten und Differenzieren des Gesetzgebers ¹⁾, an die Stelle des allgemein Geltenden trete in gewissem Maße das Zweckbetonte ²⁾; dieser Trend lasse sich als differenzierendes Moment moderner Gesetzgebung bezeichnen ³⁾. Teilweise bedingt durch das Näherrücken von Normgeber und Adressaten sei ein (ebenfalls teilweises) Versagen der formalen Strukturen überlieferten Gepräges festzustellen. Lerche verzichtet nun bewußt darauf, unter Rückgriff auf die formalen Strukturen des Rechtsstaatsbegriffs (unter "Ausziehung" des formalen Gerüsts ⁴⁾) erneut formale Anknüpfungskriterien zu erarbeiten ⁵⁾. Er sieht eine Entspannungsmöglichkeit des Problems in der Heranziehung des Erforderlichkeitsprinzips. Die vorsichtige Ersetzung der

1) Lerche, Übermaß, S. 54.

2) Lerche, a.a.O., S. 47.

3) Lerche, a.a.O., S. 48.

4) Lerche, a.a.O., S. 55.

5) Lerche, a.a.O., S. 55, 56. Dieser Standpunkt Lerches ist wohl nicht nur das Ergebnis nüchternen Analyse der in Wirklichkeit vorhandenen Gesetzgebung. Ganz grundsätzlich sieht er, auch terminologisch noch voll unter dem Eindruck der seinerzeit entbrannten Diskussion um das Maßnahmegesetz (vgl. die Nachweise a.a.O., S. 81, 205), im "Maßnahmen" nicht nur Gefahren für den Rechtsstaat, sondern eher auch eine Begrenzung und Bindung staatlicher Macht (vgl. a.a.O., S. 205), freilich nicht durch formale Elemente.

verfestigten Formalstruktur durch den Erforderlichkeitsgedanken sei geeignet, die gefährdete Substanz des Rechtsstaats, nämlich die Berechenbarkeit staatlichen Vorgehens, zu sichern ¹⁾. Dabei betont Lerche, daß die Grundsätze des Übermaßverbotes ihrerseits zum Differenzieren und "Maßnahmen" zwingen, im Ergebnis also zumindest Mitbedingung für den Verlust der Rechtsstaatlichkeit sind, dem durch die Heranziehung der Grundsätze ja gerade begegnet werden soll ²⁾. Eine besondere Konkurrenz rechtsstaatlicher Ausprägungen und der Grundsätze des Übermaßverbots erblickt Lerche im Fall des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. "Die dort geforderte generelle (Hervorhebung im Original) Geltung grundrechtsbeschränkender Gesetze steht ganz offenbar in deutlichem Gegensatz zum Verlangen des Erforderlichkeitsgedankens, die besonderen Umstände des Einzelfalles (Hervorhebung im Original) jeweils zu berücksichtigen, also zu individualisieren." ³⁾

Diese Argumentation verdient besondere Beachtung, weil Lerche wohl als erster Autor die Überwindung "formaler" Verfestigungen nicht durch Manipulation des Fallbegriffs, sondern durch Einführung von verfassungskräftigen ⁴⁾ Grundsätzen versucht, die den Absolutheitsanspruch, der in jeder formalen Sperre liegt, auflockern.

1) Lerche, Übermaß, S. 58.

2) Lerche, a.a.O., S. 51, 212.

3) Lerche, a.a.O., S. 85.

4) Die Verfassungskraft konnte Lerche seinerzeit als durchaus nicht hinreichend geklärt betrachten, vgl. dazu seine Nachweise a.a.O., S. 26, 250 ff.

Das weitere Vorgehen L e r c h e s erscheint gleichwohl nicht unangreifbar. Dies betrifft vor allem die wenig klare Abgrenzung des Gegenstandes von Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Unter dem Leitbegriff "Grundrechtsberührende Maßnahmegesetzgebung" ¹⁾ versammelt er einen ganzen Katalog von nicht weiter erläuterten Begriffen, die angeblich den Zuschnitt (?) ²⁾ auf den Einzelfall i.S.d. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ausmachen ³⁾. Unklar bleibt überhaupt das Verhältnis von Einzelfall- und Maßnahmegesetz; L e r c h e verweist etwaige Unterschiede kurz ins Reich der Terminologie. Seine Aussage, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG erfasse nicht nur die extremen Fälle der Einzelfallgesetzgebung, bleibt zweifelhaft, weil sich auch aus seinen weiterführenden Hinweisen nicht entnehmen läßt, welche "Fälle" er damit meint ⁴⁾. Entsprechend dunkel bleibt der von ihm gegenüber dem "alten Individualgesetz" (?) erweiterte Einzelfallbegriff in Art. 19 Abs. 1

- 1) Lerche, Übermaß, S. 206.
- 2) Auch der Begriff "Zuschnitt" ist unklar, weil er in diesem Zusammenhang sowohl gewollte wie tatsächliche Rechtsfolgen umfaßt; vgl. bereits die Kritik an F. Klein, oben S. 75 FN 1.
- 3) Dem Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ordnet Lerche (a.a.O., S. 206) sachliche, persönliche und zeitliche Konkretbezogenheit zu, "weil die Interessenlage im wesentlichen gleichbleibt". Die ebenfalls von Lerche verwendeten Begriffe "konkrete Situation", "Konkret gegebene Sachlage", "einmalige Veranstaltung", das "Temporäre" sind zu vielschichtig, als daß sie ohne Präzisierung den "Einzelfall" des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ausfüllen könnten.
- 4) Lerche, a.a.O., S. 207.

Satz 1 GG, der sogleich wieder eingeschränkt wird ¹⁾. Insgesamt ist festzustellen, daß es L e r c h e nicht gelingt, die Spannungslage, die er mit Hilfe des Übermaßverbotes entspannen will, zu präzisieren. Der Satz, daß "Art. 19 Abs. 1 Satz 1 zwar grundsätzlich auch Maßnahmegesetze" erfasse und verbiete ²⁾, ist viel zu weit. Der Folgehalbsatz ³⁾ belegt, daß L e r c h e s eigene Argumentation erst hinter dieser Linie beginnt.

Ist aber der Erforderlichkeitsgedanke wirklich geeignet, das - um es bei der Diktion L e r c h e s zu belassen - Verbot der grundrechtseinschränkenden Maßnahmegesetzgebung seinerseits einzuschränken, die "Crux" des Generellen in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zu überwinden?

Die Geltung des Übermaßverbots in der Form des Erforderlichkeitsprinzips gilt heute unumstritten auch für den Gesetzgeber ⁴⁾. Ihm ist Genüge getan, wenn ein gesetzlicher Eingriff "zur Erreichung des vom Gesetzgeber erstrebten Zieles geeignet,

- 1) Das Vorgehen Lerches erinnert insoweit an Volkmar, vgl. oben S. 84. Im Gegensatz zu diesem fehlt es bei Lerche jedoch an scharfen Konturen.
- 2) Lerche, Übermaß, S. 208.
- 3) "..., dieses Verbot aber durch vorgehende Verfassungsnormen wieder eingeschränkt werden kann."
- 4) Vgl. Stern, Staatsrecht, S. 671; Bleckmann, Grundrechtslehren, S. 256 ff.; Schramm, Staatsrecht I, S. 244; Doehring, Staatsrecht, S. 180, 191; Maunz, Staatsrecht, § 10 I e; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 10 II a; Grabitz, AÖR 98 (1973), S. 568 ff.; BVerfGE 38, S. 281, 302; 35, S. 382, 401; 30, S. 292, 316 f.; 23, S. 127, 133; 19, S. 342, 348.

aber auch erforderlich" ist, "d.h. daß das Ziel nicht auf eine andere, den einzelnen weniger belastende Weise ebensogut erreicht werden kann" ¹⁾. Stets also geht es um die Verfassungswidrigkeit eines gerade umstrittenen Gesetzes wegen möglicherweise fehlender Erforderlichkeit. Soll das Erforderlichkeitsprinzip Einzelfallgesetze rechtfertigen, ist dies jedoch grundsätzlich anders. Hier wird nämlich nicht gerade das durch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG erfaßte Gesetz, sondern ein fiktives Gesetz gleicher Thematik mit in irgendeiner Form generalisiertem Fall-/Adressatenkreis untersucht. Dementsprechend kann ein Einzelfallgesetz trotz grundsätzlichen Verbots durch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nur dann zulässig sein, wenn jede andere entsprechende gesetzliche Regelung dem Erforderlichkeitsprinzip nicht mehr entspricht ²⁾. Damit ändern sich aber grundlegend die Prüfungsmaßstäbe zur Konkretisierung des Übermaßverbotes. Maßstab ist nun nicht mehr ein Gesetz, sondern im eigentlichen Sinn des Wortes unendlich viele solche. Um

1) BVerfGE 38, S. 281, 302.

2) Auf die im Verwaltungsrecht geläufige Figur der Ermessensschrumpfung oder Ermessensreduzierung auf Null (vgl. dazu Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, § 31 II e 2; Menger/Erichsen, VerwArch 57 (1966), S. 184; dies., VerwArch 58 (1967), S. 179) kann hier nicht zurückgegriffen werden. Zwar ergibt sich auch dort die Ermittlung der einen zulässigen Entscheidung durch Ausschaltung aller übrigen, nicht zulässigen. Jedoch ist dort der Ermessensrahmen durch Gesetze vorgegeben, außerdem geht es bei der Ermessensreduzierung auf Null kaum um Eingriffe.

das Beispiel ¹⁾ von L e r c h e aufzugreifen: Er hält ein Gesetz ("krasse Ausprägung des Maßnahmegesetzes") für gerechtfertigt, "das den Verrat einer bestimmten zeitgebundenen Kategorie von Rüstungsgeheimnissen mit einer erheblich erschwerteren Freiheitsstrafe zu ahnden anordnete, wobei von vornherein feststünde, daß nur eine enge Gruppe feststellbarer Einzelpersonen als Geheimniswahrer in Frage käme".

Von diesem Gesetz selbst kann die Erforderlichkeitsprüfung nicht ausgehen. Sie ist nur in der Lage, das konkret mildere Mittel festzustellen oder die Möglichkeit eines solchen zu verneinen, im Beispiel also zu prüfen, ob die Rüstungsgeheimnisse nicht genausogut vor Verrat geschützt werden können, wenn man - etwa durch verschiedene Geheimhaltungsstufen - die Gruppe der betroffenen Geheimniswahrer noch weiter verengt. Nicht aber kann so geprüft werden, ob eine andere - z.B. weitere Personenkreise erfassende - gesetzliche Regelung noch dem Erforderlichkeitsprinzip entsprechen würde. Dagegen ließe sich einwenden, es könne ja dieses - fiktive - Gesetz zugrundegelegt und von hier aus die ursprüngliche Fassung geprüft werden. Dieser Weg erscheint jedoch nicht gangbar. Die Erforderlichkeitsprüfung ist gekennzeichnet durch die Vorgabe des gesetzgeberischen Ziels, dessen Erreichung sichergestellt werden soll ²⁾. Die Suche nach einer für den einzelnen milderen

1) Lerche, Übermaß, S. 208 FN. 191.

2) Vgl. BVerfGE 38, S. 281, 302.

Belastung ¹⁾ erfolgt also ceteris paribus. Dagegen handelt es sich bei einer Verstärkung der Belastung z.B. durch die konstruierte Einbeziehung weiterer Adressaten nur um eine Scheinprüfung: Der Verstoß gegen das Übermaßverbot (Erforderlichkeitsprinzip) steht im Hinblick auf das tatsächlich ergangene Gesetz fest, wie allein die Existenz des Gesetzes erweist.

Denkbar wäre noch, daß die Prüfung des fiktiven Gesetzes (mit stärkerer Belastung) ergäbe, es sei besser als das ursprüngliche Gesetz in der Lage, dem gesetzgeberischen Ziel Rechnung zu tragen. Aus der Sicht des fiktiven Gesetzes wäre bei gleichem gesetzgeberischen Ziel das Erforderlichkeitsprinzip jedenfalls nicht durch die in dem ursprünglichen Gesetz gegebene Regelungsmöglichkeit ver- letzt, denn diese würde ja nicht e b e n s o g u t zum Ziel führen.

Auch diese Überlegung vermag L e r c h e s Ansatz nicht zu stützen: Ob der Gesetzgeber sein Ziel durch eine stärkere Belastung (Ausweitung des Fall-/ Adressatenkreises) besser erreichen kann und will, als er es durch Erlaß des jeweiligen Gesetzes zum Ausdruck gebracht hat, bleibt ihm allein überlassen. Die Grenze bildet insoweit nicht das Erforderlichkeitsprinzip, sondern die Eignung des (ursprünglichen) Gesetzes schlechthin, sowie der Gleichheitsgrundsatz. Damit wird vollends fraglich, ob sich das Übermaßverbot in Form des Erforderlichkeitsprinzips überhaupt als G e b o t individueller Normierung dienstbar machen läßt. Zwar kann man ein gegebenes

1) Sei es, daß der Betreffende aus dem Kreis der Adressaten ganz ausscheidet.

Gesetz als verfassungswidrig bezeichnen, weil sich - bildlich gesprochen und wiederum ceteris paribus - der Fall-/Adressatenkreis noch weiter zusammendrücken läßt. Wird dagegen ein Gesetz durch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich erfaßt, so bringt das Erforderlichkeitsprinzip - quasi in Gegenrichtung - keinen Druck auf, um das Gesetz mit dem erfaßten Fall-/Adressatenkreis vor Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zu rechtfertigen.

f) Unter dem Eindruck der kurz zuvor ergangenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur lex Rheinstahl behandelt Peter S c h n e i d e r ¹⁾ die Problematik des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, den er durchaus nicht als Kodifikation eines unstreitigen Dogmas versteht ²⁾. Dementsprechend hält Peter S c h n e i d e r im Ausgangspunkt nur für klar, daß das Verbot des Einzelfallgesetzes das Verbot des Einzelpersonengesetzes umfasse ³⁾. Dieser Satz wiederum ist nicht so klar, wie Peter S c h n e i d e r anzunehmen scheint, denn mit dem Wort "umfassen" hat er das Einzelfallgesetz (konkret-generelle Regelung) aus dem Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG noch nicht eliminiert. Gerade dies aber scheint in seiner Absicht zu liegen, denn "konkret-generelle" Gesetze bezeichnet er als allgemeine Gesetze, während "abstrakt-individuelle und konkret-individuelle Gesetze als Einzel-

1) Einzelpersonengesetz, S. 85-111.

2) P. Schneider, a.a.O., S. 110, 93.

3) P. Schneider, a.a.O., S. 86.

fall- bzw. Einzelpersonengesetze zu qualifizieren sind" 1). Auch die weiteren Ausführungen Peter S ch n e i d e r s belegen, daß es ihm auf die betroffenen Personen ankommt 2). Obwohl anscheinend ein Anhänger der V o l k m a r s c h e n Begrifflichkeit, läßt es Peter S c h n e i d e r bei der Ermittlung des Einzelpersonengesetzes bei weit weniger exakten Begriffen bewenden. So sollen sich die "Einzelfall-, Einzelpersonen- bzw. Individualgesetze ... im Gegensatz zu ... generellen 'Maßnahmegesetzen' dadurch" auszeichnen, "daß sie eine einzige oder einige Personen gezielt erfassen". Mit der Einführung des subjektiven Merkmals "Ziel" 3) sowie der Beschränkung des Einzelpersonengesetzes auf eine einzige oder einige Personen vollzieht Peter S c h n e i d e r einen Schritt, der im Ergebnis richtig 4), nach seinem Ansatz jedoch nicht folge-

richtig ist, denn die mathematische Größe der Zahl der erfaßten Personen läßt sich den Begriffen "abstrakt-individuell" oder "konkret-individuell" im Sinne V o l k m a r s nicht entnehmen.

Nur deshalb kann Peter S c h n e i d e r auch Verständnis für die von V o l k m a r gebildete Ausnahmeregelung z.B. für das LAG für gerechtfertigt halten, obwohl das LAG gewiß kein Gesetz ist, das nur eine einzige oder einige Personen gezielt erfaßt.

Die im Ergebnis vorhandene Konturenlosigkeit des Einzelpersonengesetzes wirkt sich auch auf Peter S c h n e i d e r s Zentralüberlegung aus. Er versteht Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG als objektives Garantieprinzip, als besondere Erscheinung des Gewaltenteilungsprinzips. Mit dieser Einschätzung steht er nicht allein 1), baut diesen Gedanken jedoch besonders konsequent aus.

Das objektive Garantieprinzip beruhe auf einer besonderen Chancen- und Risikenabwägung. "Auf die Chance, daß der Gesetzgeber auch auf einen solchen Fall (= Einzelfall, Anm. d. Verf.) zu reagieren vermag, wird angesichts des Risikos verzichtet, daß durch einen solchen Zugriff des Gesetzgebers Grundrechte verletzt werden können." 2) Die besondere Bedeutung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG sieht Peter S c h n e i d e r in der Grundrechtsgefährdung, die diese Vorschrift verhindern wolle. Die Geschlossenheit seiner Aussage erreicht er also dadurch,

- 1) P. Schneider, Einzelpersonengesetz, S. 95; P. Schneider stützt sich bei seiner Differenzierung auf die Begrifflichkeit Volkmars (vgl. dazu oben S. 79 ff), den er mehrfach zitiert. Deshalb überrascht es, daß P. Schneider den "Einzelfall" nicht weiter präzisiert, denn erst im Rahmen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG erweitert Volkmar den Einzelfallbegriff auf abstrakt-individuelle Gesetze. Mit keinem Wort geht P. Schneider ein auf das Problem des konkret-generellen Gesetzes bei Volkmar (Einzelakt, S. 230 ff., 168 ff.), das dieser im Gegensatz zu P. Schneider nicht als allgemein, sondern als Einzelfallgesetz bezeichnet und Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG unterwirft.
- 2) Dafür können seine Erläuterungen zu Heller und C. Schmitt sowie das von ihm geprägte Beispiel (Todesstrafe für einen eminent gemeingefährlichen, alle Zuchthausmauern überwindenden Straftäter) angeführt werden, vgl. a.a.O., S. 87 ff.
- 3) Andererseits unterwirft P. Schneider ausdrücklich die Qualifizierung des Gesetzes als Individualgesetz nach den Intentionen, Erwartungen und Berechnungen des Gesetzgebers, vgl. a.a.O., S. 99, 100.
- 4) Vgl. dazu unten S. 254 die Erörterungen zum Fallbegriff i.S.d. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG.

1) Vgl. dazu die Nachweise oben S. 19 ff.

2) P. Schneider, Einzelpersonengesetz, S. 96.

daß er ausdrücklich von einer Prüfung der möglichen Grundrechtsverletzung absieht ¹⁾, und die Gefährdung, die er im Tätigwerden des Gesetzgebers für einen Einzelfall sieht, für das Eingreifen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ausreichen läßt.

Es fragt sich, ob diese im Grundsatz einleuchtende Auslegung nicht zu starr ist. Dabei sollen hier nicht noch einmal die Argumente vorgebracht werden, die sich gegen eine zu starke Betonung der Funktionen-trennung richten ²⁾. Gewichtiger scheint vielmehr folgendes zu sein: Die rigide Handhabung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ohne Sicht auf das, was materiell zur Regelung ansteht, in Verbindung mit dem wenig deutlichen Einzelfallbegriff ³⁾ erzeugt das Bild einer nahezu unüberwindlichen Sperre. Davon jedoch geht Peter S c h n e i d e r offenbar selbst nicht aus. Er sieht in der durch Gesetz erfolgenden Ent-eignung ⁴⁾ eines Großkonzerns ein Problem, das einer eigenen Abhandlung wert wäre, und hält dies als Ausnahme zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, wenn auch nur "ultima razione", für zulässig.

Gerade die Fälle der "ultima ratio" bedürfen aber näherer Betrachtung, weil sie allein problematisch sind. Immer dann, wenn eine einzige oder wenige

1) Und dementsprechend Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auch nicht mit dem Gleichheitssatz identifiziert, vgl. Einzelpersonengesetz, S. 99.

2) Vgl. dazu oben S. 33 ff.

3) So geht P. Schneider z.B. bei der sog. lex Rhein-stahl ohne weiteres von einer Einzelfallregelung aus (vgl. a.a.O., S. 97, 98), obwohl das BVerfG (E 25, S. 371, 396 ff.) den Einzelfallcharakter gerade verneint.

4) Zum Problem der Enteignung im Zusammenhang mit den Grundrechtsschranken vgl. unten S. 182 ff.

Personen in das Blickfeld des Gesetzgebers geraten, wird es dafür gewichtige Gründe geben ¹⁾. Es wird also - bei Bejahung der Einzelfallregelung - häufig die Frage gestellt werden müssen, ob denn nicht in diesem besonderen Fall die Einzelfallregelung verfassungsgemäß sei. Damit diese Frage beantwortet werden kann, müssen intersubjektiv nachvollziehbare Entscheidungskriterien gesucht werden, anhand derer sich feststellen läßt, ob eine "ultima ratio"-Situation vorliegt und wer dies entscheiden kann. In diesen Bereich dringt Peter S c h n e i d e r je-doch nicht vor.

g) Eine Sonderstellung nimmt Gerd R o e l l e c k e ²⁾ ein. In seiner umfassenden Untersuchung des Be-griffs des positiven Gesetzes sucht R o e l l e c k e Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG in den von ihm gefundenen Begriff des Gesetzes unter dem Grundgesetz einzu-reihen. Wesentliches Kennzeichen des Gesetzes ist danach die Offenheit des Verfahrens ³⁾. Ferner sei

1) Allein schon deswegen, weil sich der Gesetzgeber mit der Materie befaßt und durch das Gesetz do-kumentiert, daß er sie für wichtig h ä l t . Eine Bewertung der gesetzgeberischen Aktivität ist damit nicht verbunden.

2) Gesetzesbegriff, S. 291 ff.

3) Vgl. Roellecke, a.a.O., S. 278 ff.; was ROELLECKE darunter für den Gesetzesbegriff allgemein ver-steht, kann hier nicht im einzelnen nachgezeichnet werden. Eine knappe Zusammenfassung verbietet sich schon wegen der umfangreichen erkenntnistheoreti-schen Grundlegung Roelleckes, vgl. a.a.O., S. 235 ff. Im Rahmen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG läßt sich der Verzicht auf ein tieferes Eindringen rechtfertigen, weil Roellecke den sehr abstrakten Begriff der Offenheit des Verfahrens für Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG konkretisiert. Kritik gegen den Begriff kann sich hier daher nur in der für Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG vorgenommenen Konkreti-sierung richten.

es geboten, das Gesetz dem "Widerspruch Aller zu öffnen", was prinzipiell durch die Rechtsprechung geschehe ¹⁾. Demgemäß sei ein Gesetz, das Grundrechte berühre, dann ein Einzelfallgesetz, wenn es sich als Gesetz absolut setze, konkreter, wenn es den Rechtsweg, die offene Diskussion vor den Gerichten, unmöglich mache ²⁾.

Diese, auf den ersten Blick mit keiner der bisher erörterten Meinungen zu vergleichende Auffassung verdeutlicht Roellecke an zwei Beispielen: an dem bereits erwähnten nationalsozialistischen "Gesetz über Maßnahmen der Staatsnotwehr" ³⁾ und

1) Diese These begründet Roellecke nicht. Sie ist auch schwer zu verstehen, weil damit ja nicht gemeint sein kann, daß das Gesetz prinzipiell einer Infragestellung durch alle geöffnet sein müsse. Läßt man die Prüfung an höherrangigem Recht beiseite, bleibt als durch die Rechtsprechung manifestierte Widerspruchsmöglichkeit nur die Remonstration des Bürgers in zweifacher Hinsicht: Er kann einwenden, es habe sich so nicht zugetragen oder, es habe sich zwar so zugetragen, dies falle jedoch nicht unter das Gesetz. Beides kann er auch kumulativ einwenden (... selbst wenn es sich zu zugetragen hätte ...). In beiden Fällen geht es um die richterliche Subsumtion. Der Ansatz Roelleckes beinhaltet deshalb nichts anderes als das Postulat des Gesetzes mit einem Mindestmaß an Abstraktionshöhe (Subsumtionsfähigkeit).

2) Roellecke, Gesetzesbegriff, S. 293.

3) Vom 3. Juli 1934 (RGBl. I, S. 529): Das Gesetz bestand nur aus einem einzigen Artikel, der folgenden Wortlaut hatte:

"Die zur Niederschlagung hoch- und landesverräterischer Angriffe am 30. Juni, 1. und 2. Juli vollzogenen Maßnahmen sind als Staatsnotwehr rechtens."

Kritisch zur Beispielswahl auch durch Achterberg (Funktionenlehre, S. 117 FN. 31) aus demokratischer Sicht jetzt Zimmer (Funktion, S. 330 FN. 7 a.E.), bei dem insoweit begrifflichen Ansatz Achterbergs jedoch nicht ganz verständlich.

dem (gegenwärtig nicht mehr existierenden ¹⁾) Art. 142 a GG ²⁾. Solche Gesetze seien deshalb Einzelfallgesetze, weil jede gerichtsförmige Diskussion darüber ausgeschlossen werde, ob die Maßnahmen rechtens bzw. die Verträge verfassungswidrig seien ³⁾.

Diesem Ansatz Roelleckes muß bereits im Grundsatz widersprochen werden. Jedes Gesetz, auch ein unproblematisch allgemeines wie z.B. § 212 StGB, setzt sich selbst absolut. Auch bei diesem Gesetz ist jede gerichtsförmige Diskussion darüber ausgeschlossen, ob ein Mensch dafür strafrechtlich belangt werden kann, daß er einen anderen vorsätzlich getötet hat. Der Gegenstand der gesetzlichen Regelung entzieht sich immer der gerichtsförmigen Diskussion ⁴⁾, d.h. ein Gebot oder Verbot als solches kann nicht zur Disposition stehen. Gefragt werden kann nur, ob das Gesetz selbst gegen höherrangiges Recht verstößt ⁵⁾. Aber auch insofern unterscheiden sich

1) Die Vorschrift ist durch das 17. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 24.6.1968 (BGBl. I, S. 709) aufgehoben worden.

2) Der in nuce ausdrücklich bestimmte, daß Bestimmungen des Grundgesetzes den 1952 geschlossenen Verträgen über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft nicht entgegenstünden.

3) Roellecke, Gesetzesbegriff, S. 293.

4) Dies ergibt sich bereits aus Art. 20 Abs. 3 GG: Die Rechtsprechung ist an Gesetz und Recht gebunden.

5) Im Ergebnis sieht Roellecke die einzige Bedeutung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG (über Art. 19 Abs. 4 GG hinaus) darin, daß die Verfassungsschwerde gegen Gesetze (§§ 90, 93 Abs. 2, 95 Abs. 2 BVerfGG) auch verfassungsrechtlich verankert ist.

Individualgesetze nicht von allgemeinen Gesetzen; in dieser Hinsicht ist weder bei dem einen noch dem anderen von absoluter Setzung zu reden. Mißt man das "Gesetz über Maßnahmen der Staatsnotwehr" an Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, geht es nicht darum, ob die Frage der Rechtswidrigkeit der darin geregelten Maßnahmen in einem gerichtsförmigen Verfahren diskutiert werden darf, sondern ob dieses Gesetz Einzelpersonengesetz ist, also ob es selbst dem Verdikt des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG unterfällt. Deshalb verlaufen auch Roellecke's Darlegungen zu dem aus seiner Sicht auftauchenden Problem, ob nicht Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG dasselbe aussage wie Art. 19 Abs. 4 GG, in falschen Bahnen ¹⁾. Die von Roellecke gewählten Beispiele lassen vermuten, daß er der Sache nach weniger Einzelfallgesetze oder Einzelpersonengesetze im Auge hat, er vielmehr die Frage der Funktionentrennung zwischen Legislative und Judikative aufwirft ²⁾. Während das Beispiel der Verträge zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft schon deshalb nicht einschlägig ist, weil ein Grundrechtsbezug nicht erkennbar ist ³⁾, fehlt bei dem Staatsnotwehr-Beispiel jeder Hinweis darauf, wieviele Fälle/Personen von den Maßnahmen betref-

1) Roellecke, Gesetzesbegriff, S. 294.

2) Die Vermutung wird auch dadurch gestützt, daß Roellecke Ehmkes Ansicht für sich in Anspruch nimmt. EHMKE sieht letztlich in dem "'An-Sich-Ziehen' von Rechtsprechungsbefugnissen von Seiten des verfassungsändernden Gesetzgebers" eine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung, vgl. Ehmke, AÖR 79 (1953/1954), S. 413.

3) Roellecke selbst betont, daß es in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG um Grundrechtsschutz geht, vgl. a.a.O., S. 292.

fen waren. Sollte Roellecke so zu verstehen sein, daß es darauf nicht ankomme, könnte er Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nur noch dann als Verbot der Einzelfall-/personengesetzgebung in Anspruch nehmen, wenn man jede Regelung eines in der Vergangenheit liegenden Sachverhalts als Einzelfall-/personenregelung bezeichnete. Dies wird sich jedoch nicht halten lassen ¹⁾. Das von Roellecke für entscheidend gehaltene Kriterium der Offenheit des Verfahrens erweist sich somit für die Charakterisierung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG kaum als geeignet ²⁾.

h) Christian Starck's Ergebnisse zum Problem des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG sind Resultat seiner Auffassung von der Allgemeinheit des Gesetzes ³⁾. Er betont den Unterschied zwischen formaler Generellität und der - von ihm sogenannten - materialen Allgemeinheit ⁴⁾. Die materiale Allgemeinheit ist für Starck die beherrschende Größe. "Die Allgemeinheit der belastenden, einschließlich der ordnenden ... Gesetze besteht darin, daß sie Freiheit und Gleichheit der Staats-

1) Vgl. dazu Zahn, Diss., S. 148; Fleschutz, Diss., S. 120; Volkmar, Einzelakt, S. 58 ff., im Zusammenhang mit der objektiv-logischen Bestimmtheit der Zahl der Adressaten.

2) Soweit ersichtlich, ist der Gedankengang Roellecke's insoweit weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung zustimmend aufgegriffen worden, kritisch zu ihm P. Schneider, Einzelpersonengesetz, S. 100 ff. Daß Roellecke sich im übrigen zum Einzelfall-/personenbegriff nicht näher äußert, kann nur festgestellt, bei seinem Ansatz aber kaum kritisiert werden.

3) Starck, Gesetzesbegriff, S. 34, 49 ff., 195 ff.

4) Starck, a.a.O., S. 201.

bürger wahren." 1) Dieser nicht zu bestreitende 2) Ausgangspunkt gewinnt aber durch seine Wirkung auf die "formale" Allgemeinheit, also auf Formstrukturen des Gesetzes, besonderes Gewicht. Eingehend setzt sich *Starck* mit dem Verhältnis des allgemeinen zum generellen Charakter des Gesetzes auseinander 3).

Dabei bestreitet *Starck* durchaus nicht, daß das generelle Gesetz durch seine Schematisierungen und Typisierungen die materiale Allgemeinheit des Gesetzes unterstütze und ergänze 4). Hierin sieht er sogar den eigentlichen Sinn des generellen Gesetzes. *Starck* wendet sich jedoch gegen die Verabsolutierung der Generellität, die er insbesondere in dem Formalismus *Carl Schmitts* verkörpert sieht. Er ordnet die Generellität der materialen Allgemeinheit unter, Generellität könne sich also gegen die materiale Allgemeinheit nicht durchsetzen 5). Für die Bedeutung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG konkretisiert *Starck* dies so: "Der eindimensionale Schluß vom generellen Charakter des Gesetzes auf dessen Freiheit und Gleichheit sichernde Funktion muß also aufgehoben, d.h. auf seine allein leistungsfähige Reichweite

1) *Starck*, Gesetzesbegriff, S. 212.

2) Zur Richtigkeit und Vernünftigkeit als wichtige Gesetzeskategorien vgl. nur *Herbert Krüger*, Staatslehre, S. 93, 196, 303 ff.; *Roellecke*, Gesetzesbegriff, S. 43; *Schick*, EvStL, Sp. 844; *Menger*, VVDStRL 15 (1957), S. 5 m.w.N.; *ders.*, Rechtsstaat, S. 769.

3) *Starck*, a.a.O., S. 234 ff.

4) A.a.O., S. 235.

5) *Starck*, a.a.O., S. 205, 206, 235.

zurückgeführt und im übrigen überwunden werden." 1) Genau durch diesen Rahmen sieht *Starck* den "Stellenwert" des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ausgedrückt 2). Die Anordnung der allgemeinen Geltung in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG sieht *Starck* nicht als antinomische Aufspaltung des einheitlichen Gesetzes in Inhalt und Geltung, sondern als Formgarantie, die keine unmittelbaren Maßstäbe für den Inhalt solcher Gesetze bereithalte, jedoch "gewisse Rückwirkungen" auf den Inhalt der Gesetze zeitige 3). Eindeutiger äußert sich *Starck*, wenn er der in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG niedergelegten Vermutung des Verfassergebers, nicht-generelle Gesetze widersprüchen auch

1) *Starck*, Gesetzesbegriff, S. 209.

2) Dies begründet *Starck* (a.a.O.) folgendermaßen: "Denn die ausdrückliche Bindung des Gesetzgebers an die Freiheitsgrundrechte und den Gleichheitssatz (Art. 1 Abs. 3 GG) hätte sich erübrigt, wenn Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG eine rechtsstaatliche Automatik für freiheitliche und nicht gleichheitswidrige Gesetze böte." Die Begründung vermag nicht ganz zu überzeugen. Selbst wenn generelle Gesetze - was von niemandem, auch nicht von *C. Schmitt* (Verfassungslehre, S. 157 oben) bestritten wird - keine absolute Garantie für die Ausrichtung an Freiheit und Gleichheit beinhalten, folgt daraus umgekehrt noch nicht, daß nicht-generelle Gesetze inhaltliche Allgemeinheit aufweisen können.

3) So *Starck*, a.a.O., S. 209. Trotz aller Differenzierung zwischen Inhalt und Geltung des Gesetzes erscheint Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG hier noch sehr blaß. Es wird nicht recht klar, wie man sich "gewisse Rückwirkungen" vorzustellen hat. Außerdem erweckt *Starck* an dieser Stelle mit der Formulierung: "Vielmehr schreibt Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG einen bestimmten Geltungsumfang für bestimmte Gesetze vor ..." noch nicht den Eindruck absoluter Priorität der formalen Geltung.

der materialen Allgemeinheit, nur hinsichtlich der meisten Grundrechte zustimmt. Im Wirtschaftsbereich müsse es möglich sein, den Freiheitsbereich des Individuums individuell zu bestimmen ¹⁾. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG kann - so Starck - also durch materiale Überwägungen überwunden werden, der Verfassungsgrundsatz des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG stehe unter der materialen Allgemeinheit.

1) Warum gerade der "Wirtschaftsbereich" noch am ehesten einer gesetzlichen Einzelfall-/personenregelung zugänglich sein soll, begründet Starck nicht. Er bildet vielmehr folgendes Beispiel: "Man denke an ein einzigartiges Großunternehmen in der Hand eines einzigen Unternehmers, das wegen seiner hohen Beschäftigungszahl volkswirtschaftlich und politisch bedeutsam ist, und gehe ferner davon aus, daß aufgrund der Gesetzeslage ein zweites solches Unternehmen nicht mehr entstehen kann. Wenn dieses Unternehmen zum Beispiel bisher nicht an Publizitäts- und Mitbestimmungsvorschriften gebunden war, wird ein Gesetz diese Bindung eigens für dieses (im Original steht "diese", was in diesem Zusammenhang jedoch offensichtlich ein Druckfehler ist, Anm. d. Verf.) Unternehmen vorschreiben dürfen." Dem Ergebnis läßt sich ohne weiteres weder zustimmen noch widersprechen, weil die Methode der Entscheidungsfindung nicht angegeben wird. Starck übernimmt hier wohl (vgl. sein Zitat a.a.O., S. 237 FN. 7) die ebenfalls nicht begründete Ansicht des BVerfG (E 25, S. 371, 398), wonach die gesetzliche Regelung eines einzelnen Falles vor allem im Bereich der Wirtschafts- und Sozialordnung erforderlich sein kann. Auch bei Hintanstellung von Bedenken gegen den Inhalt der Aussage des BVerfG bestehen gegen die Übernahme der Argumente durch Starck folgende Bedenken: Im Gegensatz zu Starck unterwirft das BVerfG Art. 12 und 14 GG dem Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht und gewinnt sein Ergebnis im wesentlichen aus mehr formalen Überlegungen. Auch müßte Starck erklären, warum er bei Art. 14 Abs. 3 und Art. 15 GG dem BVerfG wieder folgt und Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht anwendet.

Die Durchbrechung der Generellität handhabt Starck jedoch äußerst zurückhaltend, nur besonders schwerwiegende Gründe dürften zu Individualregelungen führen, die die in Art. 12 und Art. 14 GG genannten Freiheiten einschränken ¹⁾.

Der materiale Ansatz Starcks dürfte konstruktiv kaum angreifbar sein. Steht fest, daß der gesetzliche Einzeleingriff an Freiheit und Gleichheit ausgerichtet, gerecht ist, läßt sich kein Grund dafür anführen, eine generelle Regelung zu fordern. Ebenso läßt sich sagen, daß dann, wenn Gründe des allgemeinen Wohls eine Individualregelung erfordern, hiergegen nichts zu erinnern ist. Weil aber das allgemeine Wohl oder die Ausrichtung an Freiheit und Gleichheit nie feststehen, kommt es darauf an, wer dies zu bestimmen hat. Genau an dieser Stelle ist die Warnung Peter Schneiders ²⁾ ernst zu nehmen, man müsse angesichts der Gefahr der Grundrechtsverletzung durch einen überforderten Gesetzgeber auf die gesetzliche Einzelfallregelung verzichten. Wenn man in diesem Fall allein "sachgerechte Erwägungen" des Gesetzgebers ausreichen läßt, wie das Bundesverfassungsgericht ³⁾ andeutet, bleibt von der Formgarantie praktisch nichts übrig ⁴⁾. Daher bleibt auch bei Zustimmung zu Starcks

1) Starck, Gesetzesbegriff, S. 237, 238.
 2) Einzelpersonengesetz, S. 98 f.
 3) BVerfGE 25, S. 371, 397 unter Verweis auf BVerfGE 8, S. 332, 361; vgl. ferner BVerfGE 4, S. 211, 243 ff.
 4) Zur Kritik an dem Merkmal der sachgerechten Erwägungen vgl. Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 193, 194; Menger/Erichsen, VerwArch 61 (1970), S. 85; ferner Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 100.

theoretischem Ansatz die Frage, wie praktisch der Vorrang der materialen Allgemeinheit vor der (kollidierenden) Generellität des Gesetzes zu sichern ist.

Bedenken im tatsächlichen Bereich ergeben sich auch deshalb, weil Starck der Ermittlung des Einzelfall-/personengesetzes nur geringe Aufmerksamkeit schenkt und hier zu keinen klaren Abgrenzungen gelangt ¹⁾. Dies muß sich auf seine Argumentation auswirken, denn jede Unklarheit

1) Unter Rückführung auf den lateinischen Ursprung *genus, -eris* = Gattung, Art, setzt Starck das generelle Gesetz mit dem gleich, das den Adressatenkreis nach Gattungsmerkmalen bestimmt, vgl. a.a.O., S. 201 bei FN. 3. Das Wort "generell" hat jedoch einen weiteren Bedeutungsumfang. So wird es erklärt als Gegensatz zu "speziell" (Grimm, Deutsches Wörterbuch, Stichw. "General", Sp. 3384), mit "allgemeingültig, grundsätzlich, Ggs. speziell" (Klappenbach/Steinitz, Wörterbuch der deutschen Gegenwartssprache, Stichw. "generell"), "allgemein/gültig" (Mackensen, Deutsches Wörterbuch, Stichw. "generell"), "ganz allgemein, allgemeingültig, grundsätzlich, für die meisten oder alle Fälle derselben Art geltend, zutreffend" (Duden, Das große Wörterbuch der deutschen Sprache, Stichw. "generell"), "allgemein(gültig); im allgemeinen" (Duden, Etymologie, Stichw. "generell"). Wie sich die Generellität sprachlich von der Gattung abgelöst hat, so zeigt sich bei STARCK auch der Mangel der Definition von Generellität durch Gattung. Dieser Begriff ist noch weniger bestimmt als jener. Wie STARCK selbst einräumt, gibt es Gattungsbegriffe, die einzelne bestimmbare Individuen oder individuelle Fälle betreffen, vgl. Starck, a.a.O., S. 203; damit kann mit "Gattung" auch keine Generellität nachgewiesen werden. Außerdem beinhaltet der Gattungsbegriff, soll er mehr sein als ein bloßer Spiegel des vom Gesetz erfaßten Adressaten oder ein anderer Ausdruck für die abstrakte Formulierung des Gesetzes, immerhin schon ein Vor-Urteil über die Möglichkeit der Zusammenfassung der betroffenen Adressaten zu einer Gattung. Vgl. zu ähnlichen Bedenken bei der Verwendung des Wortes "Gruppe" Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 100 FN. 40.

darüber, ob überhaupt ein einzelner Fall vorliegt, wird auch darauf Einfluß haben, ob besonders schwerwiegende Gründe eine entsprechende Regelung erfordern.

Die bereits kritisierte Fokussierung der Betrachtung auf die den Wirtschaftsbereich abdeckenden Grundrechte wirft das Problem auf, ob alle anderen Grundrechte ausnahmslos nur durch generelle Gesetze berührt werden dürfen.

Die Einwände sind insgesamt jedoch weniger als kritische Ablehnung, denn als weiterführende Fragen gemeint. Das Verdienst Starcks ist es, die dienende Funktion formaler Gesetzesstrukturen gegenüber dem inhaltlichen Prinzip der Gerechtigkeit und Richtigkeit deutlich gemacht zu haben. Damit hat er wohl am deutlichsten der These Hildegard Krügers von der durch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG getroffenen Entscheidung für den Rechtsstaat gegen die Demokratie das Konzept der Dominanz der Gerechtigkeit entgegengesetzt ¹⁾.

i) Einer der wenigen Beiträge aus neuester Zeit, die nicht mehr unter dem Eindruck der Diskussion um das Maßnahmegesetz stehen, ist Heinz Bauer nfeind ²⁾ zu verdanken. Ähnlich wie

1) Am Rande fällt auf, wie wenig das Ergebnis Starcks für das Gesetz des Grundgesetzes (vgl. a.a.O., S. 234 ff., 241) von den ebenfalls dargestellten, immerhin rd. 700 Jahre alten Lehren des Thomas v. Aquin (vgl. Starck, a.a.O., S. 109 ff., 113) abweicht.

2) DVBl. 1976, S. 391-398.

Peter Schneider 1) sieht er die Ratio des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht darin, konkrete Grundrechtsverletzungen zu verhindern, sondern in der Sicherung der Grundrechte; es gehe "um eine vorbeugende Abwehr der Gefahren, die ihnen von der gesetzgeberischen Aktivität her drohen können" 2). Die Hauptschwierigkeit erkennt Bauernfeind

1) Einzelpersonengesetz, S. 96 ff., 99.

2) Bauernfeind (DVBl. 1976, S. 194) gewinnt seine Ansicht durch Heranziehung der Gewaltenteilung und des Gleichheitssatzes. Obwohl dies nicht neu ist, geht Bauernfeind insofern einen anderen Weg, als er die Betrachtung etwa der Gewaltenteilung konsequent aus der Sicherung der Grundfreiheiten vornimmt. Dementsprechend versteht er trotz mehrerer Deutungsmöglichkeiten hier die Gewaltenteilung als "Funktion der In-sich-Kontrolle; staatlicher Machtausübung", als Gewaltentrennung; gerade weil das Grundgesetz im allgemeinen keine perfekte Gewaltentrennung verlange, gewinne sie durch den Hinweis in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG für diesen Bereich besondere Bedeutung. Weil Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht auf die Gewaltentrennung, sondern auf das Verbot des Einzelfallgesetzes hinweist, ist jedoch fraglich, ob die Vorschrift wirklich Ausdruck der perfekten Gewaltentrennung in diesem Bereich ist. Dazu kann man nur kommen, wenn man wie Bauernfeind (a.a.O., S. 193) die Gewaltentrennung außerhalb des Grundgesetzes definiert ("Und wenn der Gesetzgeber nicht allgemeine Normen setzt, sondern konkret-individuell regelt, dann bemächtigt er sich einer Funktion, die der Exekutive zukommt, vermengt also Gewalten, die getrennt sein sollen.") und dann die Frage stellt, wie das Grundgesetz zu diesen Erwägungen stehe. Vgl. kritisch zur Annahme einer perfekten Gewaltenteilung im Bereich des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auch Menger, Inhalt, S. 326. Im Ergebnis jedoch muß Bauernfeind zugestimmt werden: Schutzobjekt des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ist der Bestand der Grundrechte als solcher.

in der Bestimmung des Einzelfalles 1), und zwar dort, wo "mehrere einzelne Grundrechtsträger in Frage stehen". Bestimmtheit und Unbestimmtheit des betroffenen Personenkreises dienen ihm nur als Einstieg 2) zur Präzisierung der einzelnen Person, wesentlich müsse es bei der Begriffsbestimmung des Einzelfallgesetzes "auf den Gegensatz der allgemeinen Grundrechtseinschränkung zu einer auf einen bestimmten Personenkreis beschränkten, besonderen Grundrechtseinschränkung ankommen" 3). Eine besondere gesetzliche Regelung sei eine solche, die von sachlich und rechtlich sich entsprechenden Fällen einen Teil aussondere und einer speziellen Regelung zuführe. Als weitere Voraus-

1) Richtigerweise beschränkt BAUERNFEIND Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf die Einzelperson (vgl. dazu unten S.). Die Begründung, die darin liege, daß "die Vorschrift ja expressis verbis auf die gesetzliche Einschränkung von Grundrechten abstellt und eine solche nur für Personen denkbar ist", weist dies jedoch nicht nach. Daß nur Grundrechte von Personen eingeschränkt werden können, sagt ja noch nichts darüber aus, ob Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG die Gefahr der individuellen gesetzlichen Regelung für die Grundrechte in dem einzelnen Fall, der konkreten Situation, mit der Betroffenheit von vielleicht sehr vielen Grundrechtsträgern und/oder in der Betroffenheit von einzelnen Personen sieht. Ähnlich wie Bauernfeind Menger (Inhalt, S. 322), allerdings mit einem etwas unklaren Hinweis auf BVerfGE 24, S. 367, 396 und 25, S. 371, 399; differenzierter ders., Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 95 ff.

2) Trotz begrifflicher Anknüpfung löst sich Bauernfeind der Sache nach aus dieser Kategorie, vgl. a.a.O., S. 164 und 163 FN. 21.

3) Bauernfeind, a.a.O., S. 195.

setzung des Einzelfallgesetzes verlangt B a u e r n f e i n d , daß der Gesetzgeber die Sonderbehandlung bewußt und gezielt in Angriff nehme. Es fällt auf, daß der "Einzelfall" quantitativ überhaupt nicht aufgeschlüsselt wird ¹⁾, daß vielmehr ausdrücklich die "begriffliche E r - f a s s u n g (Hervorhebung vom Verf.) des Einzelfallgesetzes" darauf angewiesen ist, "ihre Orientierung in der Ratio des Art. 19 I 1 GG zu suchen". Die Erfassung des Einzelfalles und das Urteil über seine verfassungsrechtliche Zulässigkeit wären also ein und dasselbe ²⁾.

Diese Methode birgt Gefahren, denn sie definiert im Grunde die Voraussetzung (Einzelfall) durch die Rechtsfolge (Verbot). Daneben besagt Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG in der theoretischen Begriffsbestimmung B a u e r n f e i n d s nicht mehr als Art. 3 GG ³⁾. Sondern der Gesetzgeber von sachlich und rechtlich sich entsprechenden Fällen durch Spezialregelung einen Teil aus, "regelt er gewissermaßen einzelne Sachverhalte abweichend und außerhalb von der allgemeinen Norm", steht die Gleichheitssatzverletzung fest. Es dürfte bei dieser Definition keinen Fall geben, in dem sich die Gefahr der Ungleichbehandlung noch in einem von der konkreten Gleichheits-

1) Allein die Tatsache, daß Bauernfeind die Prüfung innerhalb des bestimmten Personenkreises ansiedelt, spricht nicht hiergegen, denn bestimmt sollen ja auch die Adressaten des IAG sein.

2) Das ist nur dann nicht der Fall, wenn die "Aussonderung" rein objektiv, mathematisch bestimmt werden könnte. Das ist jedoch nicht möglich, vgl. unten

3) Obwohl Bauernfeind mehrfach (a.a.O., S. 193 unten, S. 195 li.Sp. unten und re.Sp. Mitte) die besondere Bedeutung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG gegenüber Art. 3 GG hervorhebt, weil es jener Vorschrift eben nicht auf die konkrete Grundrechtsverletzung, sondern auf die G e f a h r einer solchen ankomme.

satzverletzung selbst verschiedenen Umfang manifestieren könnte.

Es fragt sich auch, ob dadurch, daß der Begriff des Einzelfallgesetzes durch die der "Aussonderung", "besonderen Norm", "Regelung einzelner Sachverhalte abweichend und außerhalb der allgemeinen Norm" erklärt wird, viel gewonnen ist. Rein sprachlich bietet das "Besondere" nicht mehr Schärfe als der "Einzelfall". Aber auch unter Berücksichtigung der Herleitung der Definition zeigen die von B a u e r n f e i n d als Test der theoretischen Begrifflichkeit gebildeten Fallgruppen ¹⁾, daß die von ihm gebildeten Begriffe das Problem nur auf eine andere Ebene verlagern. Die Fallgruppen 1, 2 und 3 erwecken zunächst den Eindruck, als käme es nur auf den einzelnen Adressaten an, sei also die Unzulässigkeit des Gesetzes bereits gegeben, wenn es nur wenige bestimmte Personen betreffe und in

1) Vgl. Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 196 f.; Bleckmann (Grundrechtslehren, S. 240) gibt Bauernfeind insofern nicht ganz richtig wieder: Für die 3. Fallgruppe verlangt Bauernfeind nicht, wie Bleckmann (a.a.O.) darlegt, "zahlreiche Einzelfälle", sondern läßt es ausreichen, daß ein Gesetz nur einen bestimmten Fall erfaßt, dieser Fall jedoch nur Anstoßfall ist, d.h. die Aktualisierung der Norm in weiteren Fällen tatsächlich im Bereich des Möglichen liegt und nicht gänzlich unwahrscheinlich ist. Auch bei der 4. Fallgruppe ergibt sich die Zulässigkeit des abstrakt gefaßten Gesetzes nicht daraus, daß es "eine begrenzte Zahl von Personen betrifft" (so aber Bleckmann, a.a.O.), sondern nach Bauernfeind deswegen, weil ein ganz bestimmter Personenkreis durch ein regelhaftes, nicht weiter verallgemeinerungsfähiges, nicht dagegen durch ein besonderes Gesetz erfaßt wird. Aber auch BAUERNFEIND selbst muß insoweit der Vorwurf der Unklarheit gemacht werden. Die Fallgruppen 2, 3 und 4 stellen einleitend auf die abstrakte Fassung des Gesetzes ab, obwohl Bauernfeind dies bereits in der 2. Fallgruppe zur Ermittlung des Einzelfallgesetzes als im Ansatz unzutreffend bezeichnet.

Zukunft betreffen könne. Die 4. Fallgruppe verdeutlicht jedoch, daß dieser Eindruck korrigiert werden muß: dort liegt trotz endgültiger Betroffenheit eines kleinen bestimmten Personenkreises keine Aussonderung, sondern Regelmäßigkeit, mithin kein Einzelfallgesetz vor. Auch praktisch ist für *B a u e r n f e i n d* also letztlich nicht die (kleine) Zahl der Adressaten, sondern die "besondere" Behandlung maßgeblich.

Die "Aussonderung" bietet jedoch keine sichere Plattform, weil sie erklärt wird durch das Ausschließen eines Adressaten aus den sachlich und rechtlich sich entsprechenden Fällen, im Grunde also vom generellen Gesetz her: die Argumentation dreht sich im Kreis. *B a u e r n f e i n d* scheint dieses Problem durch die Annahme ausräumen zu wollen, daß dasjenige, was sich sachlich und rechtlich entspreche, auf der Hand liege. So stellt er in der 1. Fallgruppe ein unzulässiges Einzelfallgesetz vor, das für die Ruhrkohle AG vom Aktiengesetz abweichende gesellschaftsrechtliche Bestimmungen trifft: "Von den sachlich und rechtlich sich entsprechenden Fällen (alle Aktiengesellschaften) schwert die Regelung einen Adressaten aus und unterwirft ihn einer Sonderbehandlung." ¹⁾ Trotz der Beiläufigkeit enthält die Klammer die eigentliche Aussage dieses Satzes: daß nämlich *a l l e A k t i e n g e s e l l s c h a f t e n* die sachlich und rechtlich sich entsprechenden Fälle seien! Diese Behauptung bedarf jedoch einer Begründung, es fehlt eine Angabe des Verfahrens, auf welchem

1) *Bauernfeind*, DVBl. 1976, S. 196.

Wege die sachliche und rechtliche Entsprechung festgestellt werden. Man mag bei dem von *B a u e r n f e i n d* gewählten Beispiel einwenden, die Gesamtheit der Betrachtungsfälle sei evident einsichtig ¹⁾, vielleicht, ähnlich einem mathematischen Axiom, nicht weiter begründbar. Dies scheint jedoch nur so zu sein, wie die 4. Fallgruppe von *B a u e r n f e i n d* offenbart. Als Beispiel bringt er ein Gesetz zur Regelung der Förderung, der Lagerung und des Verkaufs von Ruhrkohle, das sich praktisch nur an die Ruhrkohle AG wende. Dieses Gesetz sei kein unzulässiges Einzelfallgesetz, weil das Gesetz die Regel sei, der bestimmte überschaubare Personenkreis mache zugleich alle sachlich und rechtlich sich entsprechenden Fälle aus, das Merkmal der Aussonderung fehle. Hier ist die Frage zu stellen, wieso das Gesetz nicht auch z.B. den Eschweiler Bergwerksverein erfassen oder zweckentsprechende Regelungen für weitere Sparten der deutschen Energiewirtschaft enthalten muß. M.a.W.: Die Formel von der sachlichen und rechtlichen Entsprechung verdeckt nur, woran angeknüpft werden soll, also z.B. an Ruhrkohle, Kohle oder Energie ²⁾.

1) Ähnlich sieht *H. Heller* (VVDStRL 4 (1928), S. 122) in dem Verstoß gegen ein bestehendes Gesetz das wesentliche Merkmal des verbotenen Individualgesetzes. Damit übernimmt das "bestehende Gesetz" *Hellers* oder das Aktiengesetz bei *Bauernfeind* die Aufgabe der Feststellung der sachlich und rechtlich sich entsprechenden Fälle. Vgl. kritisch zu *Heller P. Schneider*, Einzelpersonengesetz, S. 90.

2) *Bauernfeinds* Bemühen, in Fällen öffentlicher Bedeutung und bei außergewöhnlichen Umständen, die die Berücksichtigung des Sozialstaatsprinzips verlangen, Einzelfallgesetze entgegen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zuzulassen, setzt m.E. einen Schritt zu spät ein. Außergewöhnliche Umstände müssen sich nach seinem Ansatz schon bei der Frage der Aussonderung auswirken.

Zuzustimmen ist Bauernfeind jedoch in seinem Bemühen, das Formale des Fallbegriffs zu überwinden. Er betont zu Recht, daß der abstrakte Wortlaut des Gesetzes nichts darüber aussagt, welche Fälle aktuell betroffen werden und daß Generellität nur dann in Erwägung zu ziehen ist, wenn außer dem Anlaßfall die Aktualisierung der Norm in weiteren Fällen auch tatsächlich im Bereich des Möglichen liegt.

j) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schließlich hat die Konturen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht hinreichend klar herausarbeiten können. Sie ist umfassend bei Menger¹⁾ dargestellt und kritisch beleuchtet worden, so daß sich Analyse und Kritik hier auf wenige grundsätzliche Bemerkungen beschränken können.

Das durch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verbotene Gesetz hat das Bundesverfassungsgericht bisher an keiner Stelle seiner Rechtsprechung ausdrücklich definiert. Es versucht seinen Standpunkt vielmehr von der Gegenposition, also von einer begrifflichen Fixierung des generellen Gesetzes zu gewinnen²⁾. Die Generellität des Gesetzes hat das Gericht zunächst angenommen, wenn sich wegen der abstrakten Fassung des Tatbestandes nicht genau übersehen lasse, auf

1) Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdrrn. 114-135; vgl. auch Starck, Gesetzesbegriff, S. 57 ff.; zur Kritik an der Rechtsprechung des BVerfG vgl. ferner Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 758 ff., 791 ff.; v. Zezschwitz, BB 1971, S. 479; Kittner, BB 1971, S. 1057 ff.; Rittner, DB 1969, S. 2165 ff.; Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 193, 196.

2) Vgl. dazu schon oben S. 3 f.

wieviele und welche Fälle das Gesetz Anwendung finde¹⁾. Später ist dieser Satz ergänzt worden durch die Wendung, "daß also nicht nur ein einmaliger Eintritt der vorgesehenen Rechtsfolge möglich ist"²⁾. Während der erste Halbsatz an ein zumindest auch subjektives Merkmal³⁾ anknüpft, ist die Möglichkeit des Eintritts einer Rechtsfolge rein objektiv umrissen.

-
- 1) So BVerfGE 10, S. 234, 242 (Platow); die Entscheidung ist zwar nicht ausdrücklich zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ergangen, jedoch geht sie (a.a.O., S. 241 ff.) ausführlich auf Individualstrukturen ein. Entgegen der Verweisung auf BVerfGE 8, S. 332, 361, wo nicht Unübersehbarkeit, sondern die Übersehbarkeit einer Gruppe von Fällen als nicht gleichheitswidrig bezeichnet wird, scheint der Begriff der Unübersehbarkeit zum ersten Mal in BVerfGE 2, S. 213, 222 (Straf-freiheitsgesetz 1949) gebraucht worden zu sein. Vgl. zum Fallbegriff des BVerfG zutreffend Grabitz, Freiheit, S. 78-80.
 - 2) So in BVerfGE 13, S. 225, 229 (Bahnhofsapotheke). Vollständig findet sich der Satz in BVerfGE 25, S. 371, 396 (Rhein Stahl), vgl. auch oben S. 4 FN 1.
 - 3) Die Übersehbarkeit kann sich - was nicht ausdrücklich geklärt wird - sowohl auf den Gesetzgeber als auch auf jemanden anderes, etwa das BVerfG selbst, beziehen. Die subjektive Komponente ergibt sich daraus, daß das BVerfG den generellen, nämlich "für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen geltenden" Rechtssatz durch den Begriff der Unübersehbarkeit erläutert, vgl. BVerfGE 25, S. 371, 396. Soll dies keine Tautologie sein, muß darin eine Abweichung von der objektiv-logischen Unbestimmtheit im Sinne Volkmar's (vgl. Einzelakt, S. 58 ff.) in subjektiver Richtung gesehen werden. Zwar koppelt das Gericht die Unübersehbarkeit an die abstrakte Fassung des Tatbestandes. Die Ausführungen des Gerichts zum getarnten Individualgesetz (BVerfGE 10, S. 234, 244) belegen aber, daß Unübersehbarkeit nicht schon ohne weiteres vorliegt, wenn der Tatbestand abstrakt formuliert ist.

Der zweite Halbsatz besagt auch ansonsten nicht dasselbe wie der erste. Ist ein Gesetz etwa deshalb nicht übersehbar, weil fünf übersehbare Personen erfaßt werden, evtl. sogar zeitlich gestaffelt (= fünffacher Eintritt der Rechtsfolge) ? Die AKU-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ¹⁾ deutet darauf hin, daß der zweite Halbsatz nicht wörtlich zu nehmen ist. Das Gericht hatte in dieser Entscheidung Unübersehbarkeit der erfaßten Fälle angenommen, obwohl "- soweit bisher bekannt - nur diese (übersehbaren, Anm. d. Verf.) ehemaligen Aktionäre betroffen" wurden, weil die Betroffenheit noch weiterer Fälle nicht auszuschließen sei ²⁾. Unübersehbarkeit liegt also nach der Argumentation des Gerichts hier nicht deshalb vor, weil nicht nur ein einmaliger Eintritt der Rechtsfolge möglich ist, sondern weil der Eintritt der Rechtsfolge nicht nur in den übersehbaren Fällen möglich ist.

Diese äußerst enge Auffassung der Übersehbarkeit und damit der Generellität wirft die Frage ihrer Rechtfertigung auf. Hier gibt das Bundesverfassungsgericht keine Begründung. Die formale Argumentation verselbständigt sich derartig, daß der mit der Form bezweckte Schutz völlig in den Hintergrund tritt. Es müßte aus der Sicht des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG dargelegt werden, warum ein Gesetz, das fünf und nicht mehr Personen erfaßt und erfassen kann, im Grundrechtsbereich verboten, ein Gesetz hingegen, das zwar fünf ebenfalls mit Sicherheit, möglicherweise aber noch zwei weitere

1) E 24, S. 33 ff.

2) BVerfGE 24, S. 33, 52.

Personen erfassen kann, erlaubt ist ¹⁾. Das Bundesverfassungsgericht mißt hier dem Wort "Übersehbarkeit" eine Bedeutung bei, die sich nur durch "genau kennen" ausdrücken läßt und wird damit weder dem Wortsinn noch dem Gebrauch in BVerfGE 4, S. 219, 244/245 gerecht ²⁾.

Seit BVerfGE 25, S. 371 ff. muß aber überhaupt als fraglich gelten, ob die Übersehbarkeit der erfaßten "Fälle" noch ausschlaggebendes Merkmal des "Einzelfall- oder Individualgesetz(es)" ³⁾ ist. Dort wird - als Meinung einer Minderheit des entscheidenden Senats kenntlich gemacht - Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG als Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes verstanden und die gesetzliche Regelung eines Einzelfalles dann nicht ausgeschlossen, wenn "es nur einen zu regelnden Fall dieser Art gibt und die Regelung dieses singulären Sachverhalts von sachlichen Gründen getragen

1) Oft dürfte der Unterschied nur eine Frage der Formulierungskunst sein, vgl. Maunz, Staatsrecht, § 17 I 2 a. Einzuräumen ist, daß die in dem Beispiel genannten Zahlenangaben nur aus der ex-post-Sicht möglich sind.

2) Dort (a.a.O., S. 244) - allerdings im Rahmen des Art. 3 GG - ist von einer "zahlenmäßig bereits übersehbare(n) Personengruppe" die Rede; was darunter zu verstehen ist, erläutert das Gericht wenig später (a.a.O., S. 245): "Wenn ein Gesetz in dieser Weise eine Gruppe ganz gleichartiger, auch ihrer Zahl nach im wesentlichen bereits feststehender Tatbestände für einen relativ kurzen Zeitraum regelt, wenn mit anderen Worten dem Gesetzgeber bereits bei Erlaß des Gesetzes der Gesamtbereich der darin zu regelnden Lebensverhältnisse deutlich vor Augen steht, ...".

3) So BVerfGE 25, S. 371, 396.

wird" ¹⁾. Dieser radikale Abschied von dem Merkmal der (Un-)Übersehbarkeit beschränkt sich jedoch nicht auf die Mindermeinung, sondern klingt auch schon früher an, ohne daß dabei auf eine dissenting opinion innerhalb des Senats hingewiesen wird ²⁾.

Wie die Bezugnahme in BVerfGE 25, S. 371, 397 auf BVerfGE 8, S. 322, 361 belegt, verwendet das Gericht recht überraschend Gesichtspunkte des allgemeinen Gleichheitssatzes im Rahmen der Einzelfallprüfung. Dies läßt sich kaum miteinander vereinbaren: Ist ein Gesetz wegen Unübersehbarkeit der Anwendungsfälle generell, ist zwar irrelevant, ob es sich in concreto um eine bestimmbare ³⁾ Gruppe herrschender Unternehmen handelt. Diese Irrelevanz kann jedoch nicht auf irgendeiner sachlichen Abgrenzung (Gleichheitsargument), sondern eben nur auf der Unübersehbarkeit, der Generellität beruhen.

Die Bedeutungsminde rung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durch die unpräzise Verwendung des Individuellen

1) Eine solche Auffassung würde Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG überflüssig machen. Vgl. kritisch dazu Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 100; ders., Inhalt, S. 329.

2) BVerfGE 25, S. 371, 396: "Dabei (bei der Prüfung der umstrittenen Vorschrift auf ihren Charakter als Einzelfallgesetz, Anm. d. Verf.) ist irrelevant, daß es sich um eine bestimmbare Gruppe herrschender Unternehmen handelt, da diese Gruppe von Unternehmen sachlich abgegrenzt und in sich gleichartigen Regelungen unterworfen ist." Vgl. ferner BVerfGE 31, S. 255, 264.

3) Hier zeigt sich besonders die von Volkmar (Einzelakt, S. 67 ff.) zu Recht kritisierte Unschärfe des Begriffs "Bestimmbarkeit". Jede Abweichung von objektiv-logischen Kategorien bedeutet eine Annäherung an die Übersehbarkeit und rückt den Satz in die Nähe des Paradoxons.

wird noch dadurch verstärkt, daß das Gericht die Anwendbarkeit der Vorschrift auf diejenigen Grundrechte reduziert, die ausdrücklich einen Einschränkungsvorbehalt aufweisen ^{1), 2)}. Diese sehr enge Auslegung gewinnt das Gericht, indem es die Wendung "eingeschränkt werden kann" des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG fast wörtlich in den einzelnen Grundrechtsbestimmungen aufsucht. Es wird noch näher zu prüfen sein, ob Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG wirklich eine solche isolierte grammatikalische Interpretation zuläßt ³⁾, das Ergebnis jedenfalls zwingt zu weitreichenden Konsequenzen:

Unter der fein abgestuften Systematik der Grundrechtsbegrenzungen ist der spezielle Gesetzesvorbehalt nur ein Mittel der Grenzziehung, das ausgeht von der jeweiligen fest fixierten Grundrechtsthematik. Die Diskussion um die sog. immanenten Schranken, um Inhaltsausformungen und Ausführungsgesetze zeigt, daß grundrechtsrelevantes Handeln auf vielfältige Weise an Gewährleistungsgrenzen stößt. So sind Gesetze, die ein bestimmtes Grundrecht tangieren, auch im Bereich vorbehaltlos garantierter Grundrechte möglich, während andererseits Art. 14 GG die gesetzliche Inhalts- und Grenzziehung gerade verlangt. Die Reduzierung des

1) Vgl. BVerfG, NJW 1976, S. 1783, 1788; BVerfGE 25, S. 371, 399; 24, S. 367, 396 ff. unter Hinweis auf BVerfGE 21, S. 92, 93; in der letzten Entscheidung wird die Frage der Einschränkung eines Grundrechts jedoch nur im Hinblick auf das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG erörtert.

2) So erfüllen laut BVerfG weder die Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) noch die Enteignung (Art. 14 Abs. 1 GG) die Voraussetzungen der von Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verlangten Einschränkung.

3) Vgl. unten S. 214 ff.

Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf die speziellen Gesetzesvorbehalte erzeugt eine neue Dimension der Schrankensystematik selbst, bringt quasi zwei "Klassen" von Grundrechten hervor. Sind gesetzliche Grenzziehungen außerhalb der Gesetzesvorbehalte im Grundrechtsbereich auch im Einzelfall möglich, kommt den Gesetzesvorbehalten und damit den thematisch ihnen korrespondierenden Freiheitsbereichen ein besonderes Gewicht zu. Dann aber müßte der Frage nachgegangen werden, warum der Verfassungsgeber gerade diese Freiheitsbereiche vor individuellen Gesetzen schützen wollte; die Einschränkung selbst könnte dabei keine Rolle spielen, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG setzt eine im übrigen zulässige Einschränkung voraus. Zu diesen Fragen, auf die noch zurückzukommen sein wird ¹⁾, hat das Bundesverfassungsgericht bisher nicht Stellung genommen.

4. Zusammenfassung und Überleitung

Die Analyse der Argumente zum Verbot von gesetzlichen Einzeleingriffen hat gezeigt, daß eine Lösung allein mit Hilfe des Rechtsstaatsprinzips oder des Gleichheitssatzes nicht möglich ist.

1) Vgl. unten S. 160 ff.

Der Querschnitt ¹⁾ aus den Stimmen zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG hat ebenfalls deutlich gemacht, daß über Gegenstand und Zulässigkeit gesetzlicher Einzeleingriffe divergierende Auffassungen vorherrschen, die auch in sich kritikwürdig sind und Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht hinreichend ausschöpfen. Trotz eingehender Untersuchungen in der bisherigen Literatur und Rechtsprechung bleiben daher zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG Fragen offen, die eine abschließende Beurteilung der Bedeutung der Vorschrift für die Zulässigkeit gesetzlicher Einzeleingriffe noch nicht zulassen und eine weitere Beschäftigung mit ihr ermöglichen.

1) Nach dem eingangs (vgl. oben S. 65) erwähnten Zweck der Begrenzung der Einzelanalyse auf exemplarische Meinungen ist noch auf folgende, nichtsdestoweniger wichtige Stimmen zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG hinzuweisen: Menger, Bonner Kommentar, Zweitearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 1.138; ders., Inhalt, S. 321 ff.; Peters, Grundfragen, S. 269 ff.; ferner Grabitz, Freiheit, S. 78 ff.; K. Zeidler, Diss., S. 13 ff.; Meessen, DÖV 1970, S. 314 ff.; Korbmacher, Diss., passim; Fleschutz, Diss., S. 193 ff.; Zahn, Diss., S. 148; vgl. zur Allgemeinheit des Gesetzes auch umfassend Kopp, Diss., S. 383 ff.; K. Huber, Maßnahmegesetz, S. 129 ff.

Zweiter Hauptteil

D. Der eigene Ansatz

Auf den ersten Blick bieten sich für eine Lösung zwei Wege ¹⁾ an:

I. Die Analyse des Gesetzesbegriffs

Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes könnte analysiert und von den dadurch gefundenen zwingenden Strukturfordernissen ein Schluß auf grundrechtsbezogene normative Einzeleingriffe versucht werden. Dieser Weg wird bewußt nicht eingeschlagen. Er hätte den - bereits angedeuteten ²⁾ - Nachteil einer grundsätzlichen Verlagerung der Thematik, welche wiederum nur gerechtfertigt wäre, wenn das analytische Vorgehen eine einigermaßen sichere Plattform für den angestrebten Schluß erwarten ließe. Das ist jedoch nicht der Fall, weil auch unter der Geltung des Grundgesetzes der Gesetzesbegriff unklar und umstritten ist ³⁾. Da neuere

1) Ebenso der Ausgangspunkt bei K. Huber, Maßnahmegesetz, S. 22.

2) Vgl. oben S. S. 10, 12.

3) So zutreffend der Befund von Starck, Gesetzesbegriff, S. 71 ff.; ferner Roellecke, Gesetzesbegriff, S. 17 unten; K. Zeidler (Diss., S. 42 ff.) untersucht den Gesetzesbegriff im Grundrechtsteil des GG noch ganz mit Hilfe des dualistischen Gesetzesbegriffs; Scheuner (VVDStRL 15 (1957), S. 70) stellt einen völligen Verschleiß der inhaltlichen Qualitäten des modernen Gesetzesbegriffs fest; ebenso Stern (Staatsrecht, S. 648, 649), der den Gesetzesbegriff des GG inhaltlich nicht mehr bestimmt sieht; vgl. auch Krawietz (DÖV 1969, S. 133), der die Kontroverse um die Maßnahmegesetzgebung heranzieht, um auf die Aufgabe der Neuformulierung einer Gesetzestheorie in rechtsbegrifflicher Hinsicht aufmerksam zu machen.

allgemeine Aussagen zum Gesetzesbegriff des Grundgesetzes in Form von bemerkenswerten und umfangreichen Monographien vorliegen ¹⁾, ist auch zweifelhaft, ob sich hierzu noch viel Klärendes sagen ließe. Entscheidend für die Ablehnung des skizzierten Weges ist aber letztlich, daß die positive Vorschrift des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG bestimmte Aussagen im Hinblick auf Individualstrukturen der dort genannten Gesetze macht. Damit wird der Wert einer allgemeinen Analyse des Gesetzesbegriffs des Grundgesetzes für den hier interessierenden Bereich vollends fraglich. Entweder könnte Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG schon Strukturen des Gesetzes selbst bestimmen oder aber - neaktiv - es ließe sich aus der Vorschrift ein argumentum e contrario gewinnen ²⁾. Eine auf breiter Basis angelegte Deduktion geriete damit in den Sog einer einzigen Verfassungsvorschrift. Beides läßt einen deduktiven Ansatz nicht ratsam erscheinen.

II. Der induktive Ansatz

Die zweite Möglichkeit besteht in einer induktiven Methode. Danach wäre etwa eine Sammlung von allgemein anerkannten grundrechtsbezogenen Individualgesetzen vorzunehmen und deren bestimmende Merkmale

1) So die bereits erwähnten Arbeiten von Starck und Roellecke; vgl. ferner Achterberg, DÖV 1973, S. 289 ff.; Krawietz, Gesetz, Sp. 491-493; Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 9 ff.

2) So Görlitz, Parlament, S. 150.

zu systematisieren. Dies wird jedoch ebenfalls nicht für zweckmäßig gehalten. Ein induktiver Ansatz läßt sich nur dann durchhalten, wenn eine nennenswerte Anzahl von Gesetzen, die grundrechtsbezogene normative Einzeleingriffe zum Gegenstand haben, in Betracht kommt. Rein überschlägig muß es sich jedoch um eine relativ seltene Erscheinung handeln ¹⁾. Die große Zahl der Organisationsgesetze oder, weitergehend, der Gesetze, die Eingriffe in Grundrechte nicht vornehmen, fällt von vornherein weg. Für die danach verbleibende Kategorie findet sich seit dem Bestehen des Grundgesetzes kein unumstrittenes Beispiel. So hat z.B. das Bundesverfassungsgericht - wie bereits erwähnt - seit seinem Bestehen nicht nur noch kein Gesetz als normativen Einzeleingriff in Grundrechte für verfassungswidrig gehalten, sondern auch nirgends positiv formuliert, wann ein grundrechtsbezogenes Individualgesetz vorliegt. Auch die Lehre operiert

1) So beschäftigt sich das BVerfG mit Individualgesetzen sowie (teilweise in denselben Entscheidungen) mit Maßnahmegesetzen in nur rd. 20 Entscheidungen, denen entsprechende Gesetze zugrundeliegen; die wichtigsten (BVerfGE 7, S. 129 ff. (Schörner); 10, S. 234 ff. (Platow); 24, S. 33 ff. (AKU); 24, S. 367 ff. (DOG); 25, S. 371 ff. (Rheinstahl)) lassen sich an einer Hand abzählen.

zum Teil mit hypothetischen Beispielen ¹⁾. Bei dieser Lage kommt ein Einstieg etwa über eine Ausbreitung der "Erscheinungsformen normativer Einzeleingriffe" nicht in Betracht.

III. Die Ausschöpfung der grundgesetzlichen Verbürgung in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG

Weisen die zunächst ins Auge gefaßten Wege Schwächen auf, die ihr Beschreiten verhindern, bleibt als weitere Möglichkeit die Erfassung des Problems vom Grundgesetz her. So scheint noch am ehesten gewährleistet, daß die Frage nach Wesen und Zulässigkeit normativer Einzeleingriffe verfassungsimmanent, d.h. so weit wie möglich ohne Heranziehung von außerhalb des Grundgesetzes entwickelten und an es herangetragenen Begriffen behandelt wird.

1) E. Schneider (Einzelpersonengesetz, S. 89) diskutiert die gesetzliche Einführung der Todesstrafe für einen "unerhört gefährlichen Verbrecher, dessen Ausbruchskunst keine Zuchthausmauer standhält" (vgl. dazu schon oben S. 100); Klein (VVDStRL 15 (1957), S. 68, 69) bringt das Beispiel eines Gesetzes gegen potentielle Attentäter und Marodeure anläßlich eines sowjetischen Staatsbesuches (vgl. dazu oben S. 74 FN 3); allgemeiner v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 2 c; Starck (Gesetzesbegriff, S. 237) führt gesetzliche Publizitäts- und Mitbestimmungsregelungen zu Lasten eines einzigartigen Großunternehmens in der Hand eines einzelnen Unternehmers an, wobei davon auszugehen sei, daß aufgrund der bestehenden Gesetzeslage ein zweites solches Unternehmen nicht mehr entstehen könne (vgl. dazu auch oben S. 110 FN 1); K. Zeidler (Diss., S. 22 ff.) schließlich konstruiert ein Land A, in dem es nur eine Privatbahn und nur ein privates Elektrizitätswerk gibt, das durch den einzigen durch das Land fließenden Fluß gespeist wird und zu dem aufgrund der Naturbeschaffenheit auch kein weiteres E-Werk entstehen kann; er prüft dabei auf die Unternehmen bezogene Enteignungsgesetze.

Die an sich triviale Frage: Wie verhält sich das Grundgesetz zu normativen Einzeleingriffen? führt geradewegs zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, denn hier findet sich die einzige Vorschrift des Grundgesetzes, die ausdrücklich ¹⁾ dazu etwas sagt. Ist aber eine solche Verfassungsnorm vorhanden, gilt es, vor allem den durch sie abgesteckten Regelungsbereich positiv und negativ abzuschöpfen.

Bereits jetzt läßt sich als Ergebnis der kritischen Analyse der Meinungen in Literatur und Rechtsprechung zum Grundrechtsschutz vor gesetzlichen Einzeleingriffen feststellen, daß der Erfassung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG entscheidende Bedeutung bei dem durch das Thema aufgegebenen Problemlösungsversuch zukommt und daß daneben andere selbständige Aspekte kaum in Betracht kommen.

1) Trotz der Formulierung in Art. 5 Abs. 2 GG ("allgemeine Gesetze") sagt diese Vorschrift nichts zu Individualgesetzen, vgl. dazu unten S. 237 ff.; Art. 103 Abs. 3 GG sowie Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV ergeben gleichfalls nichts für die Thematik.

E. Das Verbot gesetzlicher Einzeleingriffe
in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG

I. Allgemeines

1. Zur Methode der Verfassungsinterpretation

Nachvollziehbarkeit von Ergebnissen kann nur erzielt werden, wenn Rechenschaft über die angewandte Methode der Verfassungsinterpretation abgelegt wird, darüber hinaus die Methode selbst den Namen verdient, d.h. eine intersubjektiv beständige, planmäßige Art und Weise der Ergebnisfindung darstellt. Von diesen an sich selbstverständlichen Voraussetzungen jeder wissenschaftlichen Arbeit ist nur die erste unumstritten, die zweite hat zu einer kontroversen Diskussion geführt, die vor etwa zwanzig Jahren begonnen hat ¹⁾ und gegenwärtig mit unverminderter Schärfe andauert ²⁾. Der Streit hat zu einer sehr umfang-

1) Eingeleitet durch Forsthoff (Umbildung, passim) sowie die Entgegnung von Hollerbach (AöR 85 (1960), S. 241 ff.); vgl. ferner Lerche, DVBl. 1961, S. 690 ff.; P. Schneider, VVDStRL 20 (1963), S. 45 ff.; Ehmke, VVDStRL 20 (1963), S. 53 ff.; zu den Auseinandersetzungen der zwanziger Jahre in der Weimarer Republik vgl. die Nachweise bei Dreier, Verfassungsinterpretation, S. 19.

2) Vgl. etwa E.W. Böckenförde, NJW 1976, S. 2089 ff.; Goerlich, Verfassungsinterpretation, S. 230 ff.; Roellecke, Verfassungsinterpretation, S. 22 ff.

reichen Literatur ¹⁾ geführt, zu ihm kann im Rahmen dieser Arbeit nicht einmal im Ansatz argumentativ Stellung genommen werden. Der Verfasser ist sich bewußt, daß dieser Verzicht die offene Flanke jedes auf interpretativem Weg gewonnenen Ergebnisses sein muß. Jedoch erscheint dies aus folgenden Gründen unvermeidbar:

Einigkeit besteht darüber, daß die Methoden der Verfassungsinterpretation umstritten sind ²⁾. Darin liegt nicht etwa eine zynische Reaktion auf den

1) Außer den soeben Genannten vgl. vor allem Larenz, Methodenlehre, 4. Aufl., gegenüber den Voraufgaben jedoch wesentlich knapper, S. 494; Esser, Vorverständnis, passim; Lerche, DVBl. 1961, S. 690 ff.; Herbert Krüger, DVBl. 1961, S. 685 ff.; Pestalozza, Der Staat Bd. 2 (1963), S. 425 ff.; Kriele, Rechtsgewinnung, passim; F. Müller, Normstruktur, passim; ders., Methodik, passim; E.W. Böckenförde, NJW 1974, S. 1529 ff.; Ossenbühl, NJW 1976, S. 2100 ff.; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 2; Zusammenstellungen der Meinungen und weitere Nachweise finden sich bei v. Mutius, Bonner Kommentar, Zweitearb., Art. 19 Abs. 3 FN. 10 (S. 17); ferner bei Dreier/Schwegmann, Verfassungsinterpretation, durchgehend; vgl. dort auch die Bibliographie zur Verfassungsinterpretation auf S. 333-335; Goerlich, Wertordnung, S. 173 ff.

2) Vgl. Stern, Staatsrecht, S. 107 vor 8, 113; E.W. Böckenförde, NJW 1976, S. 2090 re.Sp.; F. Müller, Methodik, S. 27 ff., 50 ff. Auch die sog. Prinzipien der Verfassungsinterpretation, von Stern (Staatsrecht, S. 107) als "im wesentlichen übereinstimmend anerkannt" bezeichnet, also z.B. die Einheit der Verfassung, die verfassungskonforme Auslegung, die political-question-doctrin und - allerdings mit Abstrichen - der judicial-self-restraint (vgl. dazu Ehmke, VVDStRL 20 (1963), S. 53; Achterberg, DÖV 1977, S. 649 ff.) scheinen noch keine sichere methodische Grundlage zu bieten. Zumindest in der Rechtsprechung des BVerfG haben diese Begriffe noch keine sichere Verortung erfahren, wie die Ergebnisse der Arbeiten von Goerlich (Wertordnung, S. 187) und F. Müller (Einheit, S. 225 ff.) darlegen.

manchmal durchaus polemisch ¹⁾ geführten, anscheinend festgefahrenen Streit, sondern der allenthalben vorhandene Eindruck, daß die Kritik an den bisher erwogenen Methoden vielfach Recht hat, daß die Mängel der verschiedenen Methoden überzeugender dargelegt werden können als die Vorzüge einer bestehenden oder zu installierenden Methode ²⁾. Selbst Forsthoff, der am eindringlichsten auf den Charakter der Verfassung als Verfassungsgesetz hingewiesen und vor der Preisgabe der klassischen juristischen Methode zugunsten der Philosophie, Politologie und Soziologie mit der Folge des Verlustes jurisprudenzieller Kontrolle richterlicher Entscheidungsfindung gewarnt hat ³⁾, hat die Unvollkommenheit der herkömmlichen Methodologie der Gesetzesinterpretation für die Verfassungsinterpretation eingestanden ⁴⁾. Die "Vieldeutigkeit und Unbestimmtheit", die "lapidare Kürze und Bruchstückhaftigkeit des Wortlauts der Verfassungsnormen" ⁵⁾ haben die Grenzen der Aussagefähigkeit des auf Savigny zurückgehenden Methodenkanons deutlich gemacht.

1) Vgl. etwa (im Zusammenhang mit der Bindung des Richters an Gesetz und Recht) Merten, DVBl. 1975, S. 678 f.; ferner die Kritik F. Müllers an der Rechtsprechung des BVerfG (Methodik, S. 49 f.; Einheit, S. 234 ff., besonders S. 236 a.E.).

2) Ähnlich Ossenbühl, DÖV 1965, S. 653; wohl auch Schmelter, Rechtsschutz, S. 74.

3) Forsthoff, Umbildung, S. 37 ff.

4) Forsthoff, Der Staat Bd. 8 (1969), S. 525.

5) So E.W. Böckenförde, NJW 1976, S. 2096, 2091.

Andererseits haben auch bisher die Anhänger der topisch-problemorientierten Methode ¹⁾ den Vorwurf nicht überzeugend entkräften können, der Primat des Problems und die Einordnung der Norm in die Reihe der einzelnen - für sich nicht zwingenden - Lösungsgesichtspunkte sowie der Versuch der Problemlösung in einem offenen Argumentationsverfahren sei erstens nicht Verfassungsinterpretation, sondern ständiger Verfassungswandel ²⁾ und setze zweitens einen breiten Verfassungskonsens voraus, ohne den die topische Methode "in der Luft" hänge ³⁾. Dies gilt, wenn auch in wesentlich geringerem Umfang, auch für die Ansätze, die ohne prinzipielle Infragestellung topischer Gesichtspunkte die Rückbindung jeder "Konkretisierung" in der Verfassungsnorm verlangen ⁴⁾.

Zurecht kritisiert E.W. Böckenförde ⁵⁾, daß letztlich offenbleibe, "wie weit der Interpretationsprozeß damit aus einem topisch-offenen in einen normativ-gebundenen zurückgeführt wird". Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsge-

1) Vor allen sind hier zu nennen Viehweg, Topik; Kriele, Rechtsgewinnung; Ehmke, VVDStRL 20 (1963), S. 53 ff.; vgl. ferner Scheuner, VVDStRL 22 (1965), S. 60; Häberle, JZ 1965, S. 297 ff.

2) So vor allem Forsthoff, Umbildung, S. 35, 61 ff.; ferner Stern, Staatsrecht, S. 115.

3) So mit Recht E.W. Böckenförde, NJW 1976, S. 2094.

4) So K. Hesse, Verfassungsrecht, § 2 III 2; F. Müller, Methodik, S. 77 f.

5) NJW 1976, S. 2096.

richts bietet keinen festen Orientierungspunkt. Obwohl es bereits früh und seitdem in ständiger Rechtsprechung eine immer wieder zitierte Auslegungsregel für Gesetze allgemein ¹⁾ befürwortet sowie einige Grundsätze für die Auslegung von Verfassungsnormen im besonderen ²⁾ aufgeführt hat, haben neuere Untersuchungen dem Gericht mit beachtlichen Gründen vorgeworfen, es bediene sich mehrerer Methoden oder (auch) teilweise des Methodenwechsels ³⁾.

Dieser Befund zwingt, von den eingangs genannten Voraussetzungen der Nachvollziehbarkeit von Ergebnissen vor allem das Gebot der Offenlegung der

1) "Maßgebend für die Auslegung einer Gesetzesvorschrift ist also der in dieser zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, so wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den diese hineingestellt ist." (BVerfGE 1, S. 299, 312; vgl. auch BVerfGE 38, S. 154, 163; 35, S. 263, 278 m.w.N.)

2) Z.B. die Beachtung des Sinnzusammenhangs einer Vorschrift mit den übrigen Vorschriften der Verfassung, die eine innere Einheit darstelle (BVerfGE 34, S. 165, 183; 1, S. 14, 32; kritisch zu einer damit angesprochenen "Sinngemäßigkeit" im Smend'schen Sinn Forsthoff, Umbildung, S. 43, 44), der Grundsatz des judicial-self-restraint (BVerfGE 36, S. 1, 14), der Rekurs auf eine "Wertordnung des Grundgesetzes" (vgl. BVerfGE 19, S. 394, 396; 12, S. 113, 124; ausführlich dazu Goerlich, Wertordnung, passim).

3) So E.W. Böckenförde (NJW 1976, S. 2090 FN. 4) unter Gegenüberstellung von Entscheidungen des BVerfG, indem einerseits besonders die systematische und teleologische Interpretation, andererseits eine topisch-diskutierende Methode vorherrsche; vgl. ferner Denninger, JZ 1975, S. 545, 546; F. Müller, Normstruktur, S. 114 ff.; ders., Einheit, S. 80 ff. und S. 225 ff.; ders., Methodik, S. 49, 50.

Methode zu befolgen, wobei der Mangel der Methodendiskussion noch einmal ausdrücklich eingestanden sei. Die vorliegende Arbeit bemüht sich um eine Verfassungsauslegung anhand der Methodologie der klassischen juristischen Hermeneutik, versteht die Methoden der Auslegung jedoch nicht kanonisch, sondern sieht sie als ergänzungsfähig an. So geht sie z. B. mit der einhelligen Meinung in Literatur und Rechtsprechung ¹⁾ von der Zulässigkeit der teleologischen Auslegung aus, verkennt jedoch nicht, daß damit der erste Schritt in eine mehrdimensionale Methode getan ist, die als Einbruchsstelle für weitere Begründungsgesichtspunkte "anfällig" ist ²⁾.

2. Die äußere Struktur ³⁾ der Norm

Die Konditionalstruktur des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG erzeugt zwei Untersuchungskomplexe, die - insofern

1) Vgl. statt vieler Larenz, Methodenlehre, 4. Aufl., S. 322; F. Müller, Arbeitsmethoden, S. 184; BVerfGE 35, S. 263, 279; 11, S. 126, 130.

2) So wendet sich F. Müller (Methodik, S. 163) gegen das Unterstellen einer "Ratio", die sich aus keinem anderen Konkretisierungspunkt, also nach Müllers Terminologie nicht aus Aspekten grammatikalischer, genetischer, systematischer Auslegung (als Teil der methodologischen Elemente im engeren Sinn, vgl. F. Müller, Methodik, S. 147) ergibt. Dies wirft er dem Abtreibungs-Urteil des BVerfG (E 39, S. 37) vor. Kritisch zur Methodik dieses Urteils auch Esser, JZ 1975, S. 555 ff.

3) Damit ist zwar mehr als der bloße Wortlaut gemeint, nicht jedoch die schon bei F. Müller (Methodik, S. 116) angesprochene Normstruktur. Diese Normstruktur, differenziert nach Normprogramm und Normbereich (vgl. F. Müller, Normstruktur, S. 148), könnte nicht als Arbeitsgrundlage dienen, sondern nur Gegenstand der Analyse sein. Struktur meint hier insofern - in Anlehnung an F. Müller - mehr als Wortlaut, Normtext, als auch der durch die Norm erfaßte Regelungsgegenstand in die Arbeitsgrundlage einbezogen wird.

wie bei jedem Gesetz, das sich konditionaler Steuerung bedient ¹⁾ - in tatbestandliche Voraussetzung und Rechtsfolge einzuteilen sind. Die Voraussetzung bietet, wie teilweise die bisherige Diskussion ²⁾ zeigt, mehrere Problemkreise, nämlich

- die Betroffenheit der Grundrechte,
- die Begrenzung der Grundrechte durch Einschränkung ³⁾,
- das Mittel der Einschränkung ("durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes").

Die Rechtsfolge dagegen widersetzt sich einer weiteren Problemgliederung: Es hängt von dem Ergebnis der Prüfung der Doppelaussage ⁴⁾ ab, ob das allgemein und nicht nur für den Einzelfall geltende Gesetz ein und dasselbe ist, oder ob eine differenzierende Betrachtungsweise geboten ist.

Die so strukturierten Problembereiche lassen sich textlich in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG anbinden. Für die weitere Untersuchung lassen sich daher vier Kernsätze formulieren, die als Arbeitsgrundlage und Problemkristallisation, nicht dagegen

1) Vgl. zum Verhältnis der Konditional- zur Zielprogrammierung Steinberg, Der Staat Bd. 15 (1976), S. 188 ff.; vgl. ferner Luhmann, VerwArch 55 (1965), S. 9 zur Konditionalsteuerung.

2) Vgl. oben S. 65 ff.

3) Vgl. oben S. 125.

4) Zur Frage, ob dem auch eine sachliche "Doppelgleisigkeit" (so - verneinend - Wernicke, Bonner Kommentar, Art. 19 Anm. II 1 d und c) zugrundeliegt, vgl. unten S. 226 ff.

als Problemgewichtung oder -vorauswahl dienen sollen 1):

- Die Grundrechte als Gegenstand der Regelung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG
- Die Einschränkung der Grundrechte
- Das Gesetz als Mittel der Einschränkung
- Das allgemein und nicht nur für den Einzelfall geltende Gesetz.

3. Aspekte der Konditionalprogrammierung 2) des Gesamtsatzes

Der Einzelsicht der oben genannten Kernsätze muß eine Prüfung von Besonderheiten vorangehen, die erst bei der Betrachtung des Gesamtsatzes deutlich werden.

1) Vgl. zu dieser Art der Untersuchung einer Norm des Grundgesetzes durch textliche Anbindung von Problembereichen Hendrichs, in: v. Münch, Grundgesetz, Art. 19 Rdnrn. 3 ff.; ferner Menger, Bonner Kommentar, Zweitebearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 70, 73, 76, 82, 90.

2) Die Konditionalprogrammierung (Larenz, Methodenlehre, 4. Aufl., S. 238: "Immer dann, wenn ein konkreter Sachverhalt S den Tatbestand T verwirklicht, gilt für diesen Sachverhalt die Rechtsfolge R.") ist keine typische Struktur des Rechtsatzes im Grundgesetz. Besonders wichtige Normen, wie z.B. die durch Art. 79 Abs. 3 GG noch hervor gehobenen Art. 1 und 20 GG, bedienen sich der Zielprogrammierung. Zutreffend weist E.W. Böckenförde (NJW 1976, S. 2091) auf diese Eigenart der Verfassung ("Lapidarformeln", "Formelkompromisse") gegenüber dem Gesetz hin und verneint "unter interpretationsmethodischem Aspekt" die Übernahme der klassisch-hermeneutischen Methode.

a) Die Konditionierung ist sprachlich nicht ganz folgerichtig durchgeführt. So läßt sich Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht erschöpfend durch eine "wenn A, dann B"-Formel 1) wiedergeben. Dann nämlich müßte Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG lauten: "(Immer dann) wenn nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt wird, muß das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten." Diese Formulierung hätte jedoch die beiden Worte "soweit" und "kann" nicht berücksichtigt. Offenbar ist die Voraussetzung, also "A", komplexer Natur, denn sie steht ihrerseits nicht fest, sondern ist durch den pauschalen Verweis auf andere Vorschriften des Grundgesetzes nur im Zusammenhang mit diesen zu verstehen. Diese Qualifikation läßt sich bei weiterer sprachlicher Zerlegung von "A" nicht erfassen, ohne - was zwecklos wäre - erneut die Wörter "soweit" und "kann" zu verwenden oder den S i n n 2) dieser Wörter im Satzzusammenhang sprachlich zu verdeutlichen. Entschließt man sich zu letzterem, läßt sich "A" so ausdrücken: "Ein Grundrecht kann durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nur eingeschränkt werden, soweit das nach diesem Grundgesetz zulässig ist. Wird es in diesem Rahmen eingeschränkt, so muß ...".

Die Voraussetzung "A" besteht bei dieser Sicht also aus zwei Komponenten: "B" gilt nur, wenn

1. Grundrechte nach näherer Bestimmung eingeschränkt werden und
2. wenn die Einschränkung im übrigen (also außer-

1) Larenz (Methodenlehre, 4. Aufl., S. 238) verkürzt seine a.a.O. (vgl. FN. 2 Seite 140) aufgestellte Definition auf: "Für jeden Fall von T gilt R."

2) Auf der Ebene der Sprachanalyse müßten deshalb teleologische Elemente eingeführt werden.

halb von Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG) zulässig ist.

Dies ließe sich wieder zusammenziehen, indem im Text des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG dem Wort "eingeschränkt" das Wort "zulässigerweise" vorangestellt würde. So wird gesagt, daß Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zulässige Grundrechtseinschränkungen voraussetze 1).

Im Ergebnis ist dieser Ansicht zuzustimmen: Die Voraussetzung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG bietet keinen Anhaltspunkt dafür, daß sie etwas erlauben will, was das Grundgesetz ansonsten verbietet.

Der Gedanke der zulässigen Grundrechtsbeschränkung als Voraussetzung läuft jedoch Gefahr, vorschnell davon auszugehen, daß diese Zulässigkeit sich durch die Rechtsfolge nicht ändern könne, d.h., die Frage des Einzelfallgesetzes sei niemals eine Frage der Intensität der Grundrechtsbeschränkung. Damit wird die Voraussetzung der Zulässigkeit zur Rechtfertigung für den angeblich formalen Charakter 2) der Rechtsfolge: unabhängig von der aktuellen Grundrechtsbeschränkung wäre das Verbot des Einzelfallgesetzes die immer gleichlange Elle, die an das jeweilige Gesetz angelegt werden müßte 3). Dieser Aspekt der

1) Vgl. Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 71 m.w.N.; ferner Korbmacher, Diss., S. 45.

2) Zur formalen Auffassung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG vgl. die oben S. 27 FN. 3 Genannten; vgl. ferner die Übersicht bei Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 25.

3) Ob dies zutrifft, ergibt sich erst, wenn die Rechtsfolge ausgelotet ist.

Zulässigkeit der Grundrechtseinschränkung dürfte sich aber kaum der Konditionierung entnehmen lassen. Dagegen spricht vor allem die genetische Betrachtung des "soweit"-Satzes. Ursprünglich war er nämlich mit der Wesensgehaltsgarantie verbunden 1). Bei einer solchen Verbindung läßt sich die Aussage, eine Grundrechtseinschränkung sei zulässig, ohne Prüfung der Wesensgehaltsgarantie nicht treffen 2). Die Voraussetzung ist ihrerseits von der Rechtsfolge beeinflußt. Damit gewinnt der 1. Halbsatz des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG bei identischem Normtext unterschiedliche Bedeutungen, je nachdem, ob die Wesensgehaltsgarantie oder das Verbot der Einzelfallgesetzgebung die Rechtsfolge ist. Nach der Entstehungsgeschichte ist unklar 3), aus welchen Gründen der Textblock des 1. Halbsatzes des heutigen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG statt vor die Wesensgehaltsgarantie nunmehr vor das Verbot des Einzelfallgesetzes gestellt worden ist. Die Tatsache als solche führt jedoch zu einer Unsicherheit bei der Beurteilung der Konditionalprogrammierung, die den Wert des Zulässigkeitsarguments in Frage

1) Auf Vorschlag des Unterausschusses des Grundsatzausschusses des Parlamentarischen Rates, vgl. Drucks. 288; ausführlich zur Entstehungsgeschichte des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 im Rahmen des Grundgesetzes vgl. Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 15 ff. Dort (Rdn. 17) der Abdruck des damaligen Art. 20: "Soweit nach den Bestimmungen dieses GG ein Grundrecht eingeschränkt werden kann, darf es in seinem Wesensgehalt nicht angetastet werden."

2) Ohne die Frage nach dem Wesensgehalt von Grundrechten hier aufzuwerfen, wird der Text des damaligen Art. 20 GG so zu verstehen sein: Auch wenn die Einschränkung eines Grundrechts nach dem Grundgesetz an sich zulässig wäre, ist sie es dennoch nicht, wenn dadurch der Wesensgehalt angetastet würde.

3) Eine Begründung findet sich in den Materialien nicht, vgl. dazu Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 18, 19.

stellt ¹⁾.

b) Ein sprachlicher Mangel liegt in dem Gebrauch des Wortes "kann", worauf bereits Menger ²⁾ und vor ihm Brinkmann ³⁾ hingewiesen haben. Daß "durch Gesetz" ein Grundrecht eingeschränkt werden "kann", und daß dieses Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten muß, ergibt keinen Sinn. Diese Ungereimtheit läßt sich vermeiden, wenn man das Wort "kann" im Sinne von "darf" ⁴⁾ versteht und damit - wie bereits gesagt ⁵⁾ - "kann" als Ausdruck für die vorausgesetzte Zulässigkeit der Grundrechtseinschränkung versteht.

Aber auch dann hat die Konditionalverknüpfung noch eine logische Unebenheit: wenn durch Gesetz eingeschränkt werden "darf", ist ja noch nicht eingeschränkt, d.h., die Rechtsfolge hängt strenggenommen in der Luft. Deshalb dürfte die Voraussetzung richtig so zu verstehen sein: "Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz einge-

1) Auf die Frage, ob die soweit-Formulierung eine besondere Art von Grundrechtsbegrenzung voraussetzt, wird näher bei der Untersuchung der Bedeutung der Einschränkung der Grundrechte einzugehen sein, vgl. unten S. 160 ff.

2) Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 82.

3) Grundgesetz, Art. 19 Anm. 1 a C.

4) Ebenso Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 82.

5) Vgl. oben S. 142.

geschränkt wird oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann ...".

Ausdrücklich ist aus der Formulierung der Voraussetzung in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ein Meinungsstreit allerdings nicht entstanden. Die vorgenommene Klarstellung scheint aber erforderlich zu sein, weil der Erwähnung der Einschränkung der Grundrechte in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG große Bedeutung zugemessen wird ¹⁾.

II. Die Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG

1. Die Grundrechte als Gegenstand der Regelung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG
 - a) Die Geltung der Vorschrift nur für Grundrechte

Die Vorschrift gilt nur für solche Gesetze, die Grundrechte betreffen ²⁾. Der Wortlaut der Vor-

1) Vgl. dazu unten S. 160 ff.

2) Im Ergebnis ebenso BVerfGE 25, S. 371, 396; BayVGh, BayVBl. 1965, S. 379, 380; BaWüStGH, BaWüVBl. 1959, S. 185, 186; Maunz/Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 20 Rdnrn. 97, 108, 113 a.E.; Menger, VVDStRL 15 (1957), S. 29; K. Zeidler, Diss., S. 29 i.V.m. S. 16; Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 193, 194; ferner diejenigen, die Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG als formale Sicherung der Grundrechte bezeichnen, vgl. dazu die Nachweise oben S. 27 FN. 3; weniger deutlich Hildegard Krüger (DVBl. 1955, S. 758, 761), weil sie ihren Beispielen außerhalb des Grundrechtsbereichs die Qualität "materieller Rechtssätze" abspricht; vgl. auch Korbmacher, Diss., S. 16 ff.; Starck, Gesetzesbegriff, S. 209.

schrift ist insoweit klar, für eine weitere Auslegung deshalb kein Raum ¹⁾. Ob sie sich, wie Görlitz ²⁾ meint, als Ausgangspunkt für einen Umkehrschluß eignet, erscheint zweifelhaft. In methodischer Hinsicht ist ein argumentum e contrario zum einen nur zulässig, wenn feststeht, daß die Rechtsfolge B nur für die Voraussetzung A (grundrechtsrelevantes Gesetz) und nicht auch für die ähnliche Voraussetzung A' (jedes Gesetz) gelten soll ³⁾. Diese Voraussetzung des Umkehrschlusses liegt hier - wie bereits einleitend als aus dem Wortlaut klar entnehmbar festgestellt - vor.

Darüber hinaus jedoch ist die Frage, ob Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG einen Umkehrschluß erlaubt, nicht eine Frage formaler Logik, sondern der gesetzlichen Teleologie, der ratio legis ⁴⁾. Weil sich diese ratio legis jedoch aus dem Wortlaut nicht ohne weiteres erschließt, bedarf ein argumentum e con-

- 1) Die Auslegung ist insoweit "schon am Ende" (vgl. Larenz, Methodenlehre, 4. Aufl., S. 308), weil der Text der Vorschrift Zweifel über ihre Geltung nur für den Grundrechtsbereich nicht aufkommen läßt; vgl. allgemein zur Interpretationsbedürftigkeit K. Hesse, Verfassungsrecht, § 2 I; ferner BVerfGE 1, S. 263, 264.
- 2) Parlament, S. 150.
- 3) Vgl. Larenz, Methodenlehre, 4. Aufl., S. 376.
- 4) So allgemein Larenz, Methodenlehre, 4. Aufl., S. 377; ebenso Engisch, Einführung, 7. Aufl., S. 149, 287 Anm. 166 c.

trario hier zumindest weiterer Begründung ¹⁾. Im Rahmen der gewählten Thematik braucht dieser Frage nicht weiter nachgegangen zu werden.

- b) Die Geltung der Vorschrift für die jeweilige Grundrechtsbestimmung

Mit Grundrecht ist die jeweilige Grundrechtsbestimmung ²⁾ gemeint. Funktionale Differenzierungen sind bei Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht erforderlich ³⁾. Die Frage also, ob in concreto ein Abwehrrecht oder - sofern man dies anerkennt - Recht auf Teilhabe ⁴⁾ an staatlichen Leistungen betroffen ist, stellt sich nicht.

- 1) Görlitz (Parlament, S. 150) geht dabei von einer Betrachtung des Gesetzesbegriffes insgesamt aus und zieht sich ohne inhaltliche Aufhellung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf die logisch-formale Argumentation zurück.
- 2) Ebenso Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 73; v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 1 b; ähnlich Brinkmann, Grundgesetz, Art. 19 Anm. 1 a.
- 3) Anders Korbmacher (Diss., S. 16-25), jedoch werden die dort vorgenommenen Differenzierungen im folgenden nicht mehr aufgegriffen. Nach dem Ansatz KORBMACHERS relativiert sich sein Bemühen um funktionale Differenzierungen auch durch die restriktive Interpretation des Einschränkungsvorbehalts.
- 4) Die Literatur dazu ist unüberschaubar. Lediglich beispielhaft seien hier genannt Häberle und Martens, VVDStRL 30 (1972), S. 7 ff., 44 ff.; Grabitz, Freiheit, S. 37 ff.; Friauf, DVBl. 1971, S. 674 ff.; Bleckmann, Grundrechtslehren, S. 160 ff.; E.W. Böckenförde, NJW 1974, S. 1535 ff. und Ossenbühl, NJW 1976, S. 2104.

c) Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ist selbst kein Grundrecht

Weil Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG im Abschnitt I des Grundgesetzes steht, könnte die Vorschrift selbst Grundrecht sein. Dagegen sprechen vor allem zwei Gründe:

Das systematische Argument vermag schon deshalb nicht zu überzeugen, weil im Abschnitt I des Grundgesetzes auch andere Verfassungsnormen enthalten sind, die keine Grundrechte sind ¹⁾. Zum

1) So enthält Art. 18 GG kein Grundrecht. Ebenso Schmitt-Glaeser, Mißbrauch, S. 55 ff., 58; v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 18 Anm. II 3 ("Grundrechtsschranke"); Wernicke, Bonner Kommentar, Art. 18 Anm. II 1; a.A. Hamann/Lenz, Grundgesetz, Art. 18 Erl. A 1), wonach der Grundrechtscharakter in der Abwehrfunktion gegenüber der Staatsgewalt liege und zugleich einen Negativ-Status sanktioniere: so sei die Verwirkung anderer als der genannten Grundrechte nicht möglich. Das ist im Ergebnis richtig, begründet jedoch nicht den Grundrechtscharakter des Vorbehalts. Der Gesetzesvorbehalt wird dadurch nicht zum Grundrecht, weil weitergehende als in ihm selbst zugelassene Einschränkungen des betreffenden Grundrechts nicht möglich sind. Dies folgt vielmehr aus dem Charakter der Grundrechte selbst. Aus diesem Grund enthalten auch die Art. 17a und 12a GG keine Grundrechte. Das ergibt sich für Art. 17a GG ("Staatsbürger in Uniform", vgl. dazu Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 17a Rdnrn. 4 ff.) bereits aus Art. 1 Abs. 3 GG. Wegen des umfassenden Geltungsanspruchs der Grundrechte ist Art. 17a GG auch keine Vorschrift, die einen totalen Statuswechsel vom Bürger zum "einem besonderen Gewaltverhältnis unterliegenden" Soldaten verhindert. Auch das sog. "besondere Gewaltverhältnis" des Soldaten kann diesen Statuswechsel nicht rechtfertigen; insoweit nicht ganz klar Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 17a Rdn. 4 einerseits und Rdn. 6 andererseits. Zur Grundrechtsgeltung im "besonderen Gewaltverhältnis" vgl. BVerfGE 39, S. 334, 336; 33, S. 1, 9 f.; 15, S. 288, 293; BVerwG, NJW 1975, S. 1141; ferner Erichsen, Gewaltverhältnis, S. 219 ff.; ders., Staatsrecht I, S. 151, 152.

anderen bezieht sich die Voraussetzung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG (der "soweit-Satz") auf Grundrechte, setzt ihr Bestehen also voraus. Der Wortlaut läßt keinen Zweifel, daß ein eigener Freiheitsbereich nicht thematisiert wird ¹⁾.

d) Die Erfassung der Grundrechte des Kataloges

Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG bezieht sich zunächst auf die Grundrechte des Kataloges. Das ist unstrittig.

e) Die Erfassung der Grundrechte außerhalb des Kataloges

Nicht klar ist dagegen, ob Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auch auf verfassungskräftig verbürgte Rechte des Individuums gegenüber dem Staat außerhalb des Grundrechtskataloges anwendbar ist. Das wird teilweise verneint ²⁾, jedoch kaum begründet.

1) Vgl. oben S. 7 FN 1.

2) So v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 1 b und Vorbem. B XIII 2, andererseits nicht ganz klar a.a.O., Anm. VI 1; ferner Maunz, Staatsrecht, § 13 II 8 c; Bleckmann, Grundrechtslehren, S. 41; BVerfGE 21, S. 362, 373; 12, S. 6, 8; 3, S. 359, 363. Unklar dagegen BVerfGE 3, S. 248, 252; das BVerfG begründet seine ablehnende Haltung damit, bei den Art. 101 und 103 GG handele es sich nicht um Grundrechte i.S.d. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG; ebenso Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 13. Dagegen jedoch Maunz, Staatsrecht, § 13 II 8 a und b; gegen das BVerfG im Ergebnis auch Holtkotten, Bonner Kommentar, Art. 104 Anm. II A 1 und Art. 103 Anm. II 1; für die Anwendung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auch auf die Rechte außerhalb des Kataloges Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 75 m.w.N.; Hendrichs, in: v. Münch, Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 4; Maunz, Staatsrecht, § 17 I a (wegen Erwähnung auch "grundrechtsähnlicher" Rechte) im Ggs. zu § 13 II 8 c.

aa) Zum Wortlaut

Der Wortlaut ¹⁾, also das Wort "Grundrechte", bezieht sich zunächst auf diejenigen Rechte, die im I. Abschnitt als solche bezeichnet sind. Die Überschrift des I. Abschnitts verwendet das Wort "Grundrechte", Art. 1 Abs. 3 GG regelt die Bindung der Gesetzgebung, vollziehenden Gewalt und Rechtsprechung "an die nachfolgenden Grundrechte". Bei einzelnen Grundrechten wird allerdings das Wort "Grundrechte" nicht wieder aufgenommen. Dort findet sich teilweise ²⁾ die Wendung, daß jeder (Deutsche) das "Recht ..." habe. Weil aber klar ist, daß es sich bei diesen Vorschriften und bei den übrigen Regelungen der Art. 2 bis 17 GG um Grundrechte handelt ³⁾, zeigt die sprachliche Lockerung, daß das Grundrecht, um eben ein solches zu sein, nicht als "Grundrecht" im Verfassungstext bezeichnet sein muß. Der Streit um die Grundrechtsqualität des Art. 1 GG ⁴⁾ sowie die Tatsache, daß im I. Abschnitt des Grundgesetzes nicht nur Grundrechte auf-

- 1) Jede Interpretation hat mit dem Wortlaut, also dem Normtext zu beginnen, vgl. dazu Larenz, Methodenlehre, 4. Aufl., S. 307; vgl. auch Menger/Erichsen, VerwArch 58 (1967), S. 70 ff., 80.
- 2) Vgl. Art. 1 Abs. 1 Satz 2; Art. 5 Abs. 1; Art. 7 Abs. 2; Art. 8 Abs. 1; Art. 9 Abs. 1; Art. 12 Abs. 1; Art. 17 GG.
- 3) Zu Art. 12a und 17a GG vgl. oben S. 148 FN. 1.
- 4) Vgl. dazu Erichsen, Staatsrecht I, S. 179 f. m.w.N.; v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 1 Anm. III; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 4; Maunz, Staatsrecht, § 14 II; Denninger, Staatsrecht, S. 11 f.; Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 1 Abs. I Rdnrn. 1, 14-15.

geführt sind ¹⁾, deutet ebenfalls darauf hin, daß allein mit dem Wortlaut "Grundrechte" das diesem Begriff zugrundeliegende Recht nicht hinreichend sicher ermittelt werden kann.

Allerdings muß eingeräumt werden, daß sich die bisher aufgezeigte Unsicherheit lediglich innerhalb des I. Abschnitts zeigt. Deshalb ist weiter zu fragen, ob unter "Grundrecht" nur deshalb eine Vorschrift des Kataloges zu verstehen ist, weil solche Rechtsverbürgungen, wie sie im Abschnitt I geregelt sind, in den übrigen Teilen des Grundgesetzes entweder überhaupt nicht oder jedenfalls nicht, was das Gewicht ihres Schutzes anbelangt, zu finden sind.

Es ist jedoch anerkannt, daß auch die Art. 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103, 104 GG Rechte des Individuums gegenüber dem Staat enthalten ²⁾ und nicht lediglich objektive Garantien darstellen ³⁾, die die öffentliche Gewalt zwar zu beachten hätte, worauf jedoch der Bürger keinen subjektiven Anspruch

- 1) Vgl. dazu oben S. 148 FN. 1.
- 2) So für Art. 20 Abs. 4 GG Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 20 Rdn. 214; Isensee, Widerstandsrecht, S. 81 ff.; wohl auch K. Hesse, Verfassungsrecht, § 23 VI; ders., Notstandsrecht, S. 15, 16; vgl. ferner Grundmann, EvStL, Sp. 2900 ("Träger dieses WiRechts (kann) jeder einzelne sein."); für Art. 33 GG Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Art. 33 Rdn. 4; Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Art. 33 Rdn. 3; BVerfGE 1, S. 167, 184; für Art. 38 GG Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 38 Rdnrn. 29 ff.; v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 38 Anm. III 1 a; BVerfGE 1, S. 208, 242; für die Art. 101, 103 und 104 vgl. die oben S. 149 FN. 2 Genannten.
- 3) So jedoch für die Art. 101, 103 GG der 1. Senat des BVerfG (E 21, S. 362, 373). Dagegen hält der 2. Senat die Vorschriften auch für subjektive Rechte, vgl. BVerfGE 40, S. 356, 360; 26, S. 281, 291; 17, S. 294, 299.

hätte. Zunächst durch § 90 Abs. 1 BVerfGG und seit 1969 ¹⁾ auch durch Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG sind diese Rechte verfassungskräftig ebenso gesichert wie die Rechte des Kataloges. Ist ein sachlicher Unterschied zu den Rechten des Kataloges nicht (mehr) erkennbar ²⁾, sind auch diese Rechte als Grundrechte zu bezeichnen. Die Verwendung des Begriffs "grundrechtsähnliche Rechte" ³⁾ überzeugt dagegen weniger. Sie wäre nur gerechtfertigt, wenn begründet werden könnte, worin der Sache nach das im Verhältnis zur völligen Übereinstimmung lediglich Ähnlichkeit verursachende Unterscheidungsmerkmal läge ⁴⁾. Der Wortbedeutung

1) Durch das 19. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.01.1969 (BGBl. I, S. 97).

2) Nicht entscheidend kann sein, ob die Art. 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 GG aus-schließlich Grundrechte im Sinne subjektiv-öffentlicher Rechte enthalten. Auch die Grundrechte des Kataloges haben verschiedene Funktionen, so daß sich daraus ein Unterscheidungsmerkmal nicht ableiten läßt.

3) So BVerfGE 3, S. 6, 8; 8, S. 1, 11; die Verwendung des Begriffs "grundrechtsgleiche" Rechte (so z.B. Leibholz/Rupperecht, BVerfGG, § 90 Rdn. 66) muß sich erst recht nach seinem sachlichen Gehalt fragen lassen.

4) Die von Maunz (Staatsrecht, § 13 II 8 c) angeführten Unterschiede haben nichts mit der Stellung der Rechte innerhalb oder außerhalb des Kataloges zu tun. Klammert man Art. 19 Abs. 1-3 GG aus (Art. 19 Abs. 4 GG hält Maunz, a.a.O., wieder für Rechte aller Art anwendbar!), bleibt das Argument, daß sich die Verwirkung von Grundrechten nur auf die in Art. 18 GG aufgezählten Rechte beziehe. Art. 18 GG erwähnt aber nur einige Grundrechte des Kataloges, so daß Differenzierungen bereits hier, und nicht erst im Verhältnis zu Grundrechten außerhalb des Kataloges auftreten. Deshalb ebenso unbefriedigend v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Vorbem. B XIII 1, 2.

nach beschränken sich die Grundrechte damit nicht auf solche des Kataloges ¹⁾.

bb) Die systematische Stellung

Eine solche Beschränkung könnte sich jedoch aus systematischen Gründen ergeben. So steht Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG am Ende der Grundrechtsaufzählung des I. Abschnitts, dessen Art. 1 Abs. 3 auf die "nachfolgenden" Grundrechte hinweist. So gesehen erscheint Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG als schließende Klammer zu der öffnenden des Art. 1 Abs. 3 GG.

Andererseits besteht - wie soeben festgestellt - im Katalog kein numerus clausus der Grundrechte, so daß das Regelungsobjekt nicht völlig wegfielen, wenn man die Katalog-Grundrechte hinwegdächte ²⁾.

Die räumliche Trennung etwa der Justiz-Grundrechte kann kaum als systematisches Argument für eine Beschränkung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf die

1) Von Grundrechten sprechen auch Hamann/Lenz, Grundgesetz, Vorbem. vor Art. 1 Anm. 5, und Art. 103 Anm. A III; v. Mutius, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 3 Rdn. 21; v. Unruh/Greve, Grundkurs, S. 81; Erichsen, Staatsrecht I, S. 170; Bettermann, NJW 1969, S. 1322; ferner (trotz Nichtanwendung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG) v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Vorbem. B XIII 2; Hendrichs, in: v. Münch, Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 4; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 9 I.

2) So wird die äußere Systematik gering bewertet. Ebenso (im Zusammenhang mit Art. 19 Abs. 1 GG) Bettermann, NJW 1969, S. 1322; v. Olshausen, Diss., S. 76; v. Mutius, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 3 Rdnrn. 21, 96.

Art. 2 bis 17 GG verwendet werden. Der Regelung dieser, wie auch der anderen in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG genannten Rechte liegt keine Systematik der Grundrechte, sondern ein System der Funktionen und Aufgaben des Bundes und der Länder zugrunde ¹⁾. Die äußere Systematik erscheint deshalb für die Beantwortung der gestellten Frage wenig ergiebig.

Betrachtet man den Zusammenhang, in dem das Grundgesetz die Grundrechte an anderer Stelle erwähnt, ist zunächst Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG zu nennen. Durch die dort vorgenommene Trennung in Grundrechte und die Rechte aus den Art. 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 GG kann "Grundrechte" hier nur Grundrechte des Kataloges meinen. Die Regelung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG ist jedoch erst sehr viel später in das Grundgesetz aufgenommen worden als Art. 19 GG ²⁾, so daß es schon deswegen problematisch erscheint, von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG auf die Bedeutung in Art. 19 GG zu schließen. Gegen die Betonung des Unterschiedes spricht aber vor allem, daß gerade die Erwähnung der Art. 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 GG in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG die sachliche Gleichheit zu den Katalog-Grundrechten verfassungskräftig herstellt.

1) So steht z.B. Art. 104 GG in untrennbarem Zusammenhang mit Art. 2 Abs. 2 GG und ist lediglich aus Gründen der Übersichtlichkeit in Abschnitt IX des Grundgesetzes aufgenommen worden. Ebenso Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 104 Rdn. 1; ferner Hendrichs, in: v. Münch, Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 4; Hamann/Lenz, Grundgesetz, Art. 104 Anm. A 2; v. Doemming, JÖR Bd. 1, S. 745, 746 i.V.m. Matz, JÖR Bd. 1, S. 66; vgl. auch BVerwGE 1, S. 229, 231.

2) Vgl. oben S. 152 FN. 1.

Ein weiterer Gesichtspunkt könnte sich aus Art. 142 GG ergeben. Die Vorschrift regelt das Inkraftbleiben von Bestimmungen der Landesverfassungen trotz Art. 31 GG, "als sie in Übereinstimmung mit den Art. 1-18 dieses Grundgesetzes Grundrechte gewährleisten". Abgesehen von der Ungenauigkeit der Erwähnung des Art. 18 GG ¹⁾ bezieht sich diese Vorschrift einer präzisen Angabe der Artikel, was nicht notwendig gewesen wäre, wenn mit dem Ausdruck "Grundrechte" das gleiche hätte bezeichnet werden können.

Der Abs. 3 des Art. 19 GG schließlich verwendet den Ausdruck "Grundrechte" ebenfalls, ohne daß unumstritten wäre ²⁾, ob er sich nur auf die Rechte des Kataloges bezieht, während Abs. 2 des Art. 19 GG überwiegend umfassende Bedeutung beigemessen wird ³⁾.

1) Vgl. oben S. 148 FN. 1.

2) Für die Anwendung des Art. 19 Abs. 3 GG auf die Rechte außerhalb des Kataloges sind Hendrichs, in: v. Münch, Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 29; Bettermann, NJW 1969, S. 1322, 1323; v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. VI 1; v. Mutius, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 3 Rdn. 21 m.w.N.; BVerfGE 3, S. 359, 363; dagegen vor allem Maunz, Staatsrecht, § 13 II 2; ferner Egner, Diss., S. 7; für die Anwendung des Art. 19 Abs. 3 auf die Rechte außerhalb des Kataloges sind auch die Stimmen, die generell Grundrechte außerhalb des Kataloges verneinen, vgl. z.B. BVerfGE, a.a.O.; ferner Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 13 ("keine echten Grundrechte").

3) So v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 1 B und V 2; Hendrichs, in: v. Münch, Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 21; wohl auch Häberle, Wesensgehaltsgarantie, S. 234 ff., durch das deklaratorische Verständnis des Art. 19 Abs. 2 GG; Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 104 Rdn. 4, wegen der dort behaupteten Durchbrechung des Art. 19 Abs. 2 GG; a.A. auch hier Maunz, Staatsrecht, § 13 II c.

Insgesamt läßt sich deshalb aus systematischen Erwägungen kaum die Beschränkung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf die Grundrechte rechtfertigen.

cc) Teleologische Gesichtspunkte

Die weitere Frage ist, ob nach Sinn und Zweck der Vorschrift ¹⁾ nur die Grundrechte des Kataloges angesprochen sind. Die Beantwortung hat dabei von demjenigen auszugehen, was sich aus der Wortbedeutung und der systematischen Stellung der Vorschrift entnehmen läßt ²⁾. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG stellt an alle Gesetze, die Grundrechte einschränken, besondere Anforderungen, die Grundrechtsschutz bezwecken. Diese in ihrer Allgemeinheit den Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG sicherlich nicht ausschöpfende Aussage reicht hier aus, um eine einengende Interpretation abzulehnen. Werden Grundrechte verfassungskräftig geschützt und diese Rechte nicht in der Vorschrift, wie z.B. in Art. 18 GG, enumerativ

- 1) Auf die grundsätzlich zunächst erforderliche historisch-genetische Auslegung, deren Ergebnisse die Frage nach Sinn und Zweck einzubeziehen hätte, wird hier verzichtet. Zum einen hat der gesamte Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG keine Vorläufer in früheren deutschen Verfassungen, zum anderen ergeben weder allgemeine Quellen noch die Entstehungsgeschichte etwas her zur näheren Aufschlüsselung des Begriffs "Grundrechte" in dem hier fraglichen Aspekt.
- 2) So F. Müller, Methodik, S. 163; vgl. auch Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, § 28 III c 7; allgemein zum teleologischen Kriterium der Auslegung Larenz, Methodenlehre, 4. Aufl., S. 322 ff.

aufgezählt, dann spricht nichts dafür, diese Vorschrift nicht auf alle Grundrechte anzuwenden. Verlangen, wie hier, weder die grammatische noch die systematische Interpretation die Anwendung nur auf einen Teil der Grundrechte, so ist bei der Ermittlung des Sinns und Zwecks der Erwähnung der Grundrechte dem möglichst umfassenden Schutz der Grundrechte der Vorzug zu geben ¹⁾. Der Sinn des Verbots der Einzelfallgesetzgebung (Schutzfunktion) kommt am besten zur Geltung, wenn das hinter dem Wort "Grundrecht" stehende Normensystem ²⁾ insgesamt in den Anwendungsbereich einbezogen wird.

- 1) Darin liegt keine Aufnahme des Grundsatzes "in dubio pro libertate" in Kollisionsfällen (für eine solche Maxime P. Schneider, VVDStRL 20 (1963), S. 31 ff.; grundlegend ders., Festschrift, S. 263 ff.; ferner Über, Freiheit, S. 27 ff.; ebenso BVerfGE 6, S. 32, 42; kritisch dazu K. Hesse, Verfassungsrecht, § 2 III 2c bb; Ossenbühl, DÖV 1965, S. 657 ff.; Stern, Staatsrecht, 109, jeweils m.w.N.) oder die Propagierung des Prinzips der "Grundrechtseffektivität" (vgl. dazu v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Vorbem. B XIV 3; BVerfGE 6, S. 55, 72; kritisch dazu Ehmke, VVDStRL 20 (1963), S. 87 f.); die Behauptung stützt sich vielmehr auf einen Gegen-schluß: spricht Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG von Grundrechten, so sind umfassend alle Grundrechte einzubeziehen, wenn nicht Systematik und Wortlaut etwas anderes verlangen.
- 2) Auch hier soll nicht der umstrittenen Frage nachgegangen werden, ob den Grundrechten ein System, vielleicht sogar ein "Wertsystem" zugrundeliegt (so das BVerfG in E 37, S. 57, 65; 21, S. 362, 371; 6, S. 32, 37; kritisch dazu mit ausführlichen Nachweisen Goerlich, Wertordnung, S. 29 ff.; ebenfalls kritisch K. Hesse, Verfassungsrecht, § 9 III; ferner Roellecke, Verfassungsinterpretation, unter II B 1; Denninger, JZ 1975, S. 546; Ossenbühl, NJW 1976, S. 2106 f.). Normensystem meint hier nicht mehr als die Erfassung aller Vorschriften des Grundgesetzes, die Grundrechte enthalten; der Gebrauch des Begriffs scheint hier gerechtfertigt, weil sich keine Anhaltspunkte für eine Differenzierung ergeben.

Für die Anwendung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf alle Grundrechte spricht auch noch folgendes: Der Schutz vor gesetzlichen Einzeleingriffen ist thematisch ¹⁾ keinem bestimmten Grundrecht oder einer Gruppe von Grundrechten zuzuordnen. Das Verbot des Einzelfallgesetzes wurzelt - wie oben erörtert ²⁾ - in Ideen, die im Rechtsstaatsprinzip, in der Gewalten-/Funktionentrennung und im Gleichheitssatz ihren Ausdruck finden. Ohne diese Grundsätze hier erneut aufzugreifen, kann in diesem Zusammenhang von einer Gemeinsamkeit ausgegangen werden: Sie knüpfen an den Schutz der Rechtssphäre des Bürgers umfassend an und beziehen sich nicht auf einen bestimmten Freiheitsbereich ³⁾.

Auch wenn umstritten ist, ob die Grundrechte gegenüber staatlichen Eingriffen "lückenlosen" Grundrechtsschutz bieten und über Art. 2 Abs. 1 GG als sog. "Mutter-Grundrecht" oder "Auffang-Grundrecht" ⁴⁾ eine Verknüpfung aller Grundrechte hergestellt wer-

- 1) Nur so ist die von manchen behauptete Bedeutung des Art. 19 Abs. 1 GG als Formgarantie zu verstehen, vgl. dazu die Nachweise oben S. 27.
- 2) Vgl. oben S. 18 ff.
- 3) Dies wird besonders deutlich beim Rechtsstaatsprinzip sowie dem ihm zuzuordnenden Prinzip der Gewalten-/Funktionentrennung: Das liberale Bestreben, Rechtsstaatlichkeit u.a. mit der Garantie einer bestimmten staatsfreien Sphäre durchzusetzen (vgl. dazu Menger, Rechtsstaat, S. 769 f.; Bäumlin, EvStL, S. 2042 f.), muß von einer umfassenden Freiheit des Bürgers ausgehen.
- 4) So das BVerfG, grundlegend im Elfes-Urteil in E 6, S. 32, 37 und std. Rspr.; vgl. auch BVerfGE 9, S. 33, 88; ferner Nipperdey, Entfaltung, S. 758 ff.; Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 2, Art. 2 Abs. 1 Rdnrn. 6 ff.; Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 135; ablehnend vor allem K. Hesse, Verfassungsrecht, § 9 III; F. Müller, Positivität, S. 12; Krebs, Vorbehalt, S. 35 ff. m.w.N.; zum Streitstand vgl. Erichsen, Staatsrecht I, S. 133 ff.

den kann, ist die Beantwortung der Frage: Beschränkung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf die Grundrechte des Kataloges ja oder nein? im ersten Sinne entschieden, wenn sich eine solche Verknüpfung nur für ein oder eine Gruppe von Grundrechten außerhalb des Kataloges nachweisen läßt.

Zumindest Art. 104 GG ist eng mit Art. 2 Abs. 2 GG verbunden ¹⁾, beide Vorschriften regeln die Garantie der Freiheit, nur zusammen ergeben sie ein vollständiges Bild grundrechtlicher Freiheitsverbürgung. Jeder gesetzliche Eingriff in die Freiheit der Person betrifft auch Art. 2 Abs. 2 GG ²⁾. Durch die Wiederholung und nähere Ausformung der Garantie des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG in Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG erfaßt Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auch Art. 104 GG ³⁾. Ist damit der Bereich des Kataloges verlassen, kann eine weitere Aufschlüsselung nach sachlichen Freiheitsbereichen ebenso wie für die Rechte des Kataloges unterbleiben.

dd) Zwischenergebnis

Die Interpretation des Begriffs "Grundrechte" in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG hat ergeben, daß dadurch nicht nur die Bestimmungen des Kataloges, sondern auch die in Art. 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103, 104 GG genannten Grundrechte erfaßt werden. Dieses Ergebnis ist allerdings vorläufig, weil Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG als weitere Voraussetzung die "Einschränkung" von Grundrechten erwähnt. Kann diese Voraussetzung ihrerseits nur bei ganz b e s t i m m t e n Grundrechtsvorschriften erfüllt werden, kann sich das hier gefundene Ergebnis wieder relativieren. Die Erörterung wendet sich daher im folgenden dieser Frage zu.

- 1) Vgl. oben S. 154 FN. 1; vgl. auch BVerfGE 10, S. 302, 322; 14, S. 174, 186; 19, S. 342, 347.
- 2) So mit Recht Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 104 Rdn. 1; Hamann, Grundgesetz, Art. 2 Anm. 10; wie Hamann auch Hamann/Lenz, Grundgesetz, Art. 2 Anm. 10.
- 3) Das gilt auch, wenn Art. 104 GG als bloß formelle Vorschrift angesehen wird. Dann gilt Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG jedenfalls "über" Art. 2 Abs. 2 GG (so für Art. 19 Abs. 2 GG Dürig, a.a.O.).

2. Die Einschränkung der Grundrechte

a) Das Problem

Insbesondere die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ¹⁾ lenkt die Aufmerksamkeit auf das Merkmal "eingeschränkt ... werden kann" ²⁾. Die Literatur bietet ein buntes ³⁾ Bild: nur wenige Stimmen befürworten eine umfassende Anwendung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ⁴⁾, im übrigen kristallisieren sich die Meinungsunterschiede an der jeweils in Frage stehenden Grundrechtsbestimmung heraus. Trotz der Unterschiede bei der Beurteilung eines konkreten Grundrechtsartikels im Rahmen der zuletzt genannten Meinungsrichtung besteht folgende Übereinstimmung:

1) Vgl. die ausführliche Analyse bei Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 114 ff.; vgl. auch oben S. 120 ff.

2) Das BVerfG verlangt für die Anwendbarkeit des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG einen "speziellen" Gesetzesvorbehalt und eliminiert mit diesem Erfordernis z.B. Art. 14 GG aus dem Schutzbereich des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Vgl. BVerfGE 25, S. 371, 399; 24, S. 367, 396.

3) Zum Streitstand ausführlich Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 83.

4) So Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 87; ferner Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 103 und 90; weniger umfassend Hamann/Lenz, Grundgesetz, Art. 19 Anm. B 3; unklar dagegen die Mindermeinung des 2. Senats des BVerfG in E 25, S. 371, 399, die Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG im Zusammenhang mit Art. 3 GG sieht, jedoch nicht ausführt, was mit Anwendbarkeit "in anderen Fällen" gemeint ist.

Die "Einschränkbarkeit" i.S.d. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG wird von vornherein nur bei einigen bestimmten Grundrechtsvorschriften für möglich gehalten; Einschränkung i.S.d. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ist nach diesen Auffassungen eine besonders qualifizierte Form der Grundrechtsbegrenzung ¹⁾, die abzuheben sei z.B. von gesetzlichen Inhaltsbestimmungen und Ausführungsgesetzen.

Das Problem beschränkt sich jedoch nicht auf diese - bei Musterung der verschiedenen Ansichten zu den einzelnen Grundrechtsbestimmungen recht vordergründige - Dimension des Einschränkungsvorbehalts. Versteht man mit Peter Schneider ²⁾ die Auseinandersetzung mit Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG als eine "Auseinandersetzung mit allen dogmatischen Versuchen, Grundrechte und Grundrechtsschranken im systematischen Zusammenhang zu begreifen", wird der größere Kontext sichtbar. Es geht ganz grundsätzlich um die Frage der Grundrechtsbetroffenheit, um die Scheidung von Gesetzen ohne Grundrechtsbezug und solchen, die in Grundrechte eingreifen.

1) So differenzieren nach dem Umfang der dem Gesetzgeber für den jeweils thematisierten Freiheitsbereich verbleibenden Regelungsbefugnis Wernicke, Bonner Kommentar, Art. 19 Anm. II 1 a; Hendrichs, in: v. Münch, Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 6; Korbmacher, Diss., S. 25 ff.; Brinkmann, Grundgesetz, Art. 19 Anm. 1 a; v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 1 d; Kimminich, Bonner Kommentar, Drittbearb., Art. 14 Rdn. 101; H.P. Ipsen, VVDStRL 10 (1952), S. 84; ders., DVBl. 1956, S. 359; Dicke, DÖV 1969, S. 556; weniger klar Greiner, DÖV 1954, S. 585; anders auch Dürig (JZ 1954, S. 7), der die Anwendbarkeit des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG bei Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 14 Abs. 3 GG mit funktionellen Überlegungen begründet; vgl. ferner F. Müller, Positivität, S. 55; unentschieden Bleckmann, Grundrechtslehren, S. 228, 242, 255.

2) Einzelpersonengesetz, S. 86.

Nun ist das Wort "eingreifen" im Zusammenhang mit den Grundrechten terminologisch bereits besetzt. Es ist Teil einer Begrifflichkeit, die sich mit dem herkömmlichen Eingriffs- und Schrankendenken umreißen läßt ¹⁾. In diesem engen Sinne wird der Begriff "Eingriff" hier nicht verstanden, denn dadurch wäre die Reichweite des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht durch Interpretation, sondern durch eine Prämisse begrenzt. Der Schutz der Grundrechte vor gesetzlichen Einzeleingriffen läßt sich deshalb nicht nur durch eine Beschäftigung mit dem Singulären ermitteln, sondern ist gleichzeitig durch Ausleuchten des Eingriffsbereichs, d.h. der Grundrechtsbezogenheit zu fixieren ²⁾. Die Interpretation wird dabei in erster Linie zu klären haben, ob sich der Ansatz der ganz überwiegenden

1) Dieses Denken geht von einer natürlichen, grundsätzlich unbeschränkten Freiheit des Bürgers aus. Vgl. zu der damit angesprochenen klassischen Formel "Eingriff in Freiheit und Eigentum" F. Rosin, Gesetz und Verordnung, durchgehend; vgl. ferner die Darstellungen hierzu, auch im Zusammenhang mit dem Gesetzesbegriff, bei Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 103 ff.; Krebs, Vorbehalt, S. 17 ff.; Erichsen, Staatsrecht I, S. 22 ff.; E.W. Böckenförde, Gesetz, S. 271 ff.; Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 10 ff., alle m.w.N. zum älteren Schrifttum; zur Entwicklung des Eingriffsbegriffs ausführlich Bleckmann, Grundrechtslehren, S. 230 ff.

2) Dies impliziert, daß der Grundrechtsbezug von Gesetzen nicht nur durch den Eingriff herzustellen ist, vgl. ebenso Krebs, Vorbehalt, S. 69 ff.; Bachof, Freiheit des Berufs, S. 208; Häberle, Wesensgehaltsgarantie, S. 180 ff.; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 10 III 2; vgl. dazu auch Schnapp, JuS 1978, S. 730, 731 bei FN. 17, 30.

Auffassung halten läßt, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG sei nur bei den Grundrechtsbestimmungen anwendbar, die einen besonderen Einschränkungsvorbehalt aufweisen.

b) Die Einschränkungbarkeit von Grundrechten im Text des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG

Betrachtet man diejenigen Grundrechtsbestimmungen, die von der h.M. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zugeordnet werden ¹⁾, so fällt auf, daß eine Methode, die der Suche nach der wörtlichen Wendung "eingeschränkt" besonderes Gewicht beimißt, offenbar nicht in der Lage ist, die Kategorisierung der h.M. zu rechtfertigen. Eine solche Wendung findet sich nämlich nur in den Art. 11 Abs. 2, 12a Abs. 6, 17a Abs. 1, 17a Abs. 2 GG ²⁾. Von "Beschränkung" reden die Art. 8 Abs. 2, 10 Abs. 2 Satz 1, 13 Abs. 3 und 104 Abs. 1 Satz 1 GG; auch diese Bestimmungen werden Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ohne weiteres ³⁾ unterstellt, der Unterschied zwischen "einschränken" und "beschränken" wird nicht problematisiert. Aber

1) Also etwa Art. 2 Abs. 2 Satz 3, Art. 6 Abs. 3, Art. 8 Abs. 2, Art. 10 Abs. 1 Satz 2, Art. 11 Abs. 2, Art. 13 Abs. 3, Art. 16 Abs. 1 Satz 2 und Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG; so Hendrichs, in: v. Münch, Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 6; vgl. ferner den Negativ-Katalog bei v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 1 c; die umstrittenen Vorschriften des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 und Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. dazu v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 1 d m.w.N.; ferner Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 83 m.w.N. zum Streistand) seien hierbei zunächst außer acht gelassen.

2) Wobei die Art. 12a und 17a GG bisher keine Aufmerksamkeit in Bezug auf Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG gefunden haben.

3) Zum Problem des Art. 104 GG vgl. oben S. 159.

auch solche Grundrechte, die Aktivitäten des Gesetzgebers im Grundrechtsbereich nicht durch Verwendung der Termini "einschränken" oder "beschränken" rechtfertigen, sondern durch gegenständliche Formulierung eröffnen ¹⁾, werden Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG unterworfen. Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich daraus, daß das Grundgesetz auch den Terminus "Schranken" erwähnt. Der Begriff "Schranke" kann zweierlei ²⁾ bedeuten: Er kann sich auf etwas beziehen, was eine bestimmte quantitative oder qualitative Dimension aufweist, ohne daß die Grenzen dieser Dimension in der ex-ante-Betrachtung durch die Schranke markiert würden. Die Schranke ist hier also etwas, das eine Dimension verkleinert, die ohne Schranke größer ist. Dieses Verständnis der Schranke und das traditionelle Verständnis des "Eingriffs" in eine vorgegebene Größe stehen in engem Zusammenhang ³⁾.

Andererseits kann "Schranke" auch ein Synonym für

1) So z.B. Art. 14 Abs. 3 Satz 1, Art. 15 GG; ebenso Krebs, Vorbehalt, S. 70.
 2) Vgl. zu diesem Dualismus Krebs, ebenda.
 3) Der Begriff "Schranke" wäre also gleichzusetzen mit der "Einschränkung" von Grundrechten i.S.d. Freiheits- und Eigentumsformel.

"Grenze" sein ¹⁾. Dann bezeichnet sie zunächst nicht mehr als das Ende einer Dimension, ohne daß ein darüber hinausgehender Bereich ausgeschlossen oder auch nur denkbar wäre. So mag auch der Begriff "Schranken" in Art. 14 Abs. 1 GG in diesem zweiten Sinne verstanden werden ²⁾. Gerade bei Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG wird die Unschärfe des Schrankenbegriffs deutlich. Legt der Gesetzgeber den Inhalt des Eigentums fest, so liegt bereits in dieser Inhaltsbestimmung die Grenzziehung, die Schranke ³⁾. Ein grenzenloser Inhalt wäre gleichbedeutend mit Inhaltslosigkeit oder Allumfassenheit. Dies bedeutet in der Konsequenz, daß auch die gesetzliche Inhaltsbestimmung notwendigerweise Begrenzungsfunktion hat. Damit bleibt der Schrankenbegriff auch in der Wendung "Inhalts- und Schrankenbestimmung" letztlich nicht greifbar.

1) So wohl der Sprachgebrauch bei Bettermann, Grenzen, S. 1, 3; auch Schnapp (JuS 1978, S. 729) greift die These von der differenzierten "Schrankensystematik" auf, womit wohl ein Oberbegriff zu im einzelnen unterschiedlichen Begrenzungen bezeichnet werden soll. Anschaulich für die Mehrdeutigkeit des Schrankenbegriffs die Ausführungen von Schnapp (a.a.O., FN. 5): "Man mag Zweifel haben, ob das Grundgesetz eine konsistente Schrankensystematik aufgerichtet hat, die unter praktischen Gesichtspunkten durchweg befriedigt. Jedenfalls bildet der Gesetzeswortlaut eine Schranke, jenseits derer eine rationale Diskussion kaum mehr möglich erscheint." Ist der letzte Satz nicht lediglich als Anmerkung zur Methode der Verfassungsinterpretation gemeint, kann "Schranke" hier nur im Sinne von "Grenze", als Abmarkung eines grundrechtlichen Freiheitsbereichs verstanden werden.
 2) So Hamann/Lenz, Grundgesetz, Art. 19 Anm. B II b; Hendrichs, in: v. Münch, Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 6; ähnlich BVerfGE 25, S. 371, 399.
 3) Die Deckungsgleichheit von Inhalts- und Schrankenbestimmung bejahen insoweit auch Häberle, Wesensgehaltsgarantie, S. 179 ff.; ebenso Faehling, Diss., S. 85; zur Gegenposition vgl. die Nachweise bei Kimminich, Bonner Kommentar, Drittbearb., Art. 14 Rdn 97.

Der kurze Abriss der verwendeten Terminologie zeigt, daß es nicht damit getan ist, den Begriff der Einschränkung in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG in den einzelnen Grundrechten aufzusuchen und in der Summe den Schluß auf den Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zu ziehen. Der unterschiedliche Gebrauch der Termini "einschränken", "beschränken" (in der jeweiligen Partizip-Form), "Einschränkung" oder "Schranke(n)" oder sogar der Verzicht auf sie durch inhaltliche Umschreibung der "Beschränkung" setzen der Wortinterpretation eine deutliche Grenze ¹⁾. Aufgrund des Wortgebrauchs läßt sich daher eine Relation zwischen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG und bestimmten Grundrechtsvorschriften, die herkömmlicherweise als mit Gesetzesvorbehalten versehen bezeichnet werden, nicht herstellen.

c) Systematische Zusammenhänge zwischen Grundrechtsgrenzen und dem Verbot des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG

Den Stimmen, die für die Anwendbarkeit des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf eine Grundrechtsbestimmung einen grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt verlangen ²⁾, ist für den damit positiv erfaßten Bereich, also etwa die Art. 2 Abs. 2, 8 Abs. 2, 10 Abs. 2,

1) Vgl. etwa die Auseinandersetzung Kleins (v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 1 d) mit Scheuner (Deutsches Handwerksblatt 1955, S. 387) sowie H.P. Ipsen (DVBl. 1956, S. 360) zur Anwendbarkeit des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG: Die Argumentation verläßt die Schrankenfrage der Sache nach und wendet sich rein strukturellen Fragen zu.

2) Vgl. oben S. 161 FN 1.

11 Abs. 2, 13 Abs. 3 GG zuzustimmen. Diese Grundrechtsbestimmungen ermächtigen den Gesetzgeber, unter Einhaltung der in den Vorbehalten geregelten Voraussetzungen Grundrechte "einzuschränken". Dabei kann hier dahingestellt bleiben, wie diese Einschränkung im Rahmen der Grundrechtsgrenzen zu verorten ist. Diese Form der Grundrechtsbegrenzung wird jedenfalls schon nach dem Wortlaut der Voraussetzung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG erfaßt ¹⁾.

Die grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte i.V.m. den diese Vorbehalte ausschöpfenden Gesetzen sind jedoch im Schrankensystem der Grundrechte nur eine Form der Grundrechtsbegrenzung ²⁾, die auch ihrerseits keineswegs in allen Punkten einheitliche Strukturen aufweist ³⁾. Eine systematische Betrachtung im Sinne der h.M. hätte demnach den Nachweis zu erbringen, daß sich aus dem Grundgesetz ein besonderer Bedeutungszusammenhang gerade

1) Für diesen Teilbereich kann auf die systematische Auslegung deshalb verzichtet werden.

2) Vgl. die Schrankenterminologie bei v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Vorbem. B XV; Überblicke über Formen der Grundrechtsbegrenzung gibt Schnapp, JuS 1978, S. 729 ff.; vgl. ferner Bettermann, Grenzen, durchgehend; Scheuner, DÖV 1956, S. 65 ff.; Maunz, Staatsrecht, § 14 I 2; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 10 II, III; E. Hesse, Bindung, S. 62 ff.; Lerche, Übermaß, S. 98 ff.; Schramm, Staatsrecht II, S. 21 ff.; F. Müller, Positivität, S. 46 ff., 55 ff.; Krebs, Vorbehalt, S. 76 ff.

3) Vgl. z.B. F. Müller (Positivität, S. 72) zur Differenzierung der Vorbehalte nach ihrem Eingriffscharakter; zur Mehrdimensionalität des Vorbehalts in Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG vgl. Bachof, Freiheit des Berufs, S. 208.

zwischen den grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten ¹⁾ und dem Verbot des Individualgesetzes ergibt. Praktisch bedeutsam ist dabei vor allem die Frage, ob aus der "Einschränkungsbefugnis" einerseits und der Befugnis inhaltlicher Ausgestaltung oder näherer Regelung andererseits unterschiedliche Folgen abzuleiten sind. Im folgenden werden deshalb zunächst Fragen des Gesetzesvorbehalts, der Befugnis zur inhaltlichen Ausgestaltung und näheren Regelung, sodann Aspekte der ungeschriebenen Grundrechtsschranken erörtert.

aa) Gesetzesvorbehalte im weiteren Sinn

Eine systematische Interpretation steht gleich zu Beginn vor der Schwierigkeit, daß es eine allseitig anerkannte sog. Schrankensystematik nicht gibt ²⁾. Das Grundgesetz verwendet zwar in Form der Gesetzesvorbehalte ein ausdifferenziertes

1) Hilft der Wortlaut hier nicht weiter, lassen sich mit Hilfe der Synonyma des Begriffs "einschränken" die vorbehaltlos garantierten Grundrechte sowie diejenigen, die der Gesetzgeber inhaltlich auszufüllen oder näher auszuführen hat, nicht exkludieren.

2) So Bettermann, Grenzen, S. 3; wohl auch Schnapp, JuS 1978, S. 729 FN. 5; zu den Bemühungen um die Einordnung der Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG vgl. beispielhaft die Nachweise bei K. Hesse, Verfassungsrechts, § 12 10; kritisch auch F. Müller, Positivität, S. 12 ff.; insbesondere in Kollisionsfällen herrscht methodische Unsicherheit, vgl. dazu Bethge, Grundrechtsskollisionen, S. 258, 259, dort auch die bissige Kritik daran, "daß seitens der Wissenschaft hochdifferenzierte Schrankensystematiken entworfen wurden, deren größter Vorteil (sic!) zum erheblichen Teil noch in der Esoterik lag, mit der man sie vor dem Verstehenkönnen und damit auch der Kritik bewahrte." Vgl. dazu ferner unter dem Aspekt der Einheit der Verfassung F. Müller, Einheit, S. 195 ff.

System verfassungskräftiger Ermächtigungen an den Gesetzgeber, "den Gewährleistungsbereich von Grundrechten näher abzustecken und zu bestimmen - in herkömmlicher Terminologie: Grundrechte zu beschränken" ¹⁾. Ein geschlossenes Bild gesetzgeberischer Aktivität im Grundrechtsbereich läßt sich daraus jedoch noch nicht gewinnen. Es hat deshalb nicht an Versuchen gefehlt, diese Aktivität in ihrer Auswirkung auf die Grundrechte zu katalogisieren ²⁾. Im Bereich der Gesetzesvorbehalte im weiteren Sinne ³⁾ wird dabei differenziert nach solchen Vorbehalten, die eine "echte Einschränkung" des Grundrechts ermöglichen und solchen, in denen dem Gesetzgeber die Befugnis zur Gestaltung durch Inhaltsbestimmung und Ausübungsregelung eingeräumt ist ⁴⁾. Diese Differenzierung schlägt sich dann - mißverstanden - nieder in der Kurzformel: hier konstitutive Einschränkung, dort deklaratorische Feststellung der ohnehin in der Verfassung vorhandenen Grenzen ⁵⁾.

1) Schnapp, JuS 1978, S. 730.

2) So vor allem Häberle, Wesensgehaltsgarantie, S. 180 ff.; Lerche, Übermaß, S. 106 ff.; Krebs, Vorbehalt, S. 69 ff.; F. Müller, Positivität, S. 55 ff.

3) Darunter wird jede in den Grundrechten geregelte Befugnis zu gesetzgeberischer Tätigkeit verstanden.

4) Vgl. Hendrichs, in: v. Münch, Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 6; Brinkmann, Grundgesetz, Art. 19 Anm. I 1 a f; Wernicke, Bonner Kommentar, Art. 19 Anm. II 1 a; Maunz, Staatsrecht, § 17 I 2 a; Fleschutz, Diss., S. 114; Korbmacher, Diss., S. 25 ff.; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 10 IV 1; dagegen Hamann/Lenz, Grundgesetz, Art. 19 Anm. 2 a, b, 3.

5) Vgl. Korbmacher, Diss., S. 25.

Auch das Bundesverfassungsgericht folgt für Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG dieser Einteilung ¹⁾, ohne deutlich zu machen, wieso die Unterscheidung gerade auf diese Vorschriften durchschlägt.

Nun ist es sicher ein Unterschied, ob der Gesetzgeber die Freizügigkeit nach näherer Bestimmung durch ein Gesetz einschränken darf oder ob er Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmt. Hier stellt die Verfassung ein tatsächlich ausdifferenziertes System ²⁾ dessen dar, was hier mit der Intensität gesetzgeberischer Regelungsmöglichkeiten bezeichnet werden soll. Diese mögliche Intensität ist naturgemäß für jede Grundrechtsbestimmung im einzelnen zu ermitteln, das Ergebnis der Prüfung gibt lediglich Auskunft darüber, ob das Gesetz in concreto die entsprechende Bestimmung verletzt oder nicht. Der Prüfungsvorgang selbst kommt ohne die Frage nach deklaratorischen oder konstitutiven Grenzen aus. Entscheidend ist allein, ob die Grenzen gesetzgeberischer Normierungsmöglichkeit eingehalten sind.

Die weitere Frage ist dann, ob die Gesetzesvorbehalte als quasi stufenlos differenzierte Skala ³⁾ der Grundrechtsgesetzgebung anzusehen sind, oder

1) So in BVerfGE 42, S. 263, 305; 24, S. 367, 396.

2) Vgl. Bettermann, Grenzen, S. 5; Leisner, DVBl. 1960, S. 623: System "spezieller Derogationsankündigung"; E.W. Böckenförde, NJW 1974, S. 1537.

3) So Krebs, Vorbehalt, S. 89.

ob der grundsätzliche Dualismus zwischen Einschränkung und sonstiger Grundrechtsgesetzgebung, etwa Ausgestaltung und Regelung, gerechtfertigt ist ¹⁾. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts scheint den grundsätzlichen Unterschied zwischen Beschränkung und Regelung darin zu sehen, daß die Beschränkung von "außen" an die Grundrechte herangetragen wird, während bei der Regelung die Grundrechte "von innen heraus" bestimmt würden ²⁾. Dieser Ansatz, der auch der übrigen h.M. zugrunde liegen dürfte, weist auf ein bestimmtes Grundrechtsverständnis hin:

(1) Nach einer in liberaler Tradition verhafteten Auffassung ist die grundrechtlich zu sichernde Freiheit vorhanden, wenn staatliche Gewalt nicht einwirkt ³⁾. Die Grundrechte werden also lediglich in den Denkkategorien des liberalen Rechtsbewahrestaates in ihrer Ausgrenzungsfunktion, als rechtlich impermeables Freiheitsreservat aufgefaßt ⁴⁾. Ein

1) Vgl. dazu (unter Einbeziehung auch immanenter Grenzen) E. Hesse, Bindung, S. 90 ff.; Krebs, Vorbehalt, S. 81 ff.

2) So BVerfGE 7, S. 377, 403 f.; vgl. im Zusammenhang mit dem Zitiergebot BVerfGE 10, S. 89, 99; 13, S. 97, 122; 28, S. 55, 62; 28, S. 282, 289; vgl. auch Menger, Bonner Kommentar, Zweitearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 158 m.w.N.; wie hier auch Schnapp, JuS 1978, S. 731.

3) Damit sind die Grundrechte auf die Funktion als status negativus reduziert. Vgl. zur Abwehrfunktion der Grundrechte E.W. Böckenförde, NJW 1974, S. 1530 ff.; Bleckmann, Grundrechtslehren, S. 156 ff.; neuerdings betonen die Abwehrfunktion besonders H.H. Klein, Grundrechte, durchgehend, und Schwabe, Grundrechtsdogmatik, durchgehend; zu den geschichtlichen Bedingtheiten vgl. Peters, Grundfragen, S. 238 ff.; dazu auch Häberle, Weisensgehaltsgarantie, S. 89 ff., 92 ff.; Krebs, Vorbehalt, S. 17 ff.

4) So Bethge, DVBl. 1972, S. 367.

solches Denken muß jede gesetzgeberische Tätigkeit im Grundrechtsbereich als Ausnahme, als Verkürzung fertiger grundrechtlicher Freiheit auffassen. Die Gesetzesvorbehalte sind rein negativ ¹⁾ zu sehen und haben ihrerseits keine freiheitsverbürgende Funktion. Grundsätzlich ist daher auch eine gesetzliche Ausgestaltung und Inhaltsbestimmung von Grundrechten nicht möglich. Darin wird die Gefahr der Grundrechte "nach Maßgabe des Gesetzes" gesehen ²⁾. Dieses Verständnis beruht auf einer antistaatlich verstandenen Freiheit ³⁾, Grundrechte und Gesetz sind Antinomien ⁴⁾, denn "die Freiheit braucht nun einmal keine Ausführungsgesetze" ⁵⁾. Diese gedankliche Grundlage wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, daß vereinzelt die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Inhaltsbestimmung und Ausführung anerkannt wird, so z.B. für Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG

1) Vgl. die Analysen bei Schaumann, JZ 1970, S. 48, 49; ebenso bei Krebs, Vorbehalt, S. 66.

2) So vor allem Leisner, JZ 1964, S. 201 ff.; ders., Verfassungsmäßigkeit, durchgehend; vgl. auch die Bedenken bei Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 1 Abs. III Rdnrn. 103, 104 in FN. 1

3) Vgl. zu den historischen Grundlagen dieses Freiheitsbegriffs Krebs, Vorbehalt, S. 24 ff.; ferner die oben S. 171 FN. 3 Genannten.

4) Schaumann, JZ 1970, S. 49; die antistaatliche Funktion der Grundrechte betont auch Knies, Schranken, S. 36 ff.

5) So die oft zitierte Formulierung Dürigs, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 2 Abs. I Rdn. 5 (S. 6) FN. 1.

oder Art. 12 Abs. 1 GG ¹⁾. Die vorsichtige Bejahung der Gestaltung des Gesetzgebers in diesem Bereich wird nicht zum Anlaß der Überprüfung des Eingriffs- und Schrankendenkens genommen, sondern mit der besonderen Struktur einiger Grundrechte erklärt ²⁾. "Gestaltung" in diesem Bereich kann dann auch nicht mehr sein als das Verdeutlichen, das Sichtbarmachen ohnehin in der Verfassung vorhandener Grenzen, also die deklaratorische Feststellung der sog. grundrechtsimmanenten Grenzen ³⁾.

(2) Dieser Sicht ist am entschiedensten Peter Häberle ⁴⁾ entgegen getreten. Er vertritt die Auffassung, der Gesetzgeber habe im Grundrechtsbereich nicht nur die Befugnis, sondern die verfassungsrechtliche Funktion der Begrenzung und Ausgestaltung der Grundrechte ⁵⁾. Bewußt verwendet er statt "Schranke" den Begriff "Begrenzung", "um auch die letzte Erinnerung an ein Denken zu beseitigen, welches die zulässigen Grenzen der Grundrechte von außen an die Grundrechte heranträgt". Dies begründet er mit einem "Doppelcharakter" der Grundrechte, die er nicht nur in der Gewährleistung subjektiv-öffentlicher Rechte, sondern auch in dem Schutz "objektiver Ordnungen" von "Institutionen" sieht ⁶⁾. Diese Institutionen

1) So z.B. Maunz, Staatsrecht, § 22 I 2; für Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG bejahen dies H.P. Ipsen, DVBl. 1956, S. 362; Scheuner, DÖV 1956, S. 68; Lerche, Übermaß, S. 107 ff.

2) Maunz (a.a.O.) spricht vom "Sonderbereich" des Eigentumsgrundrechts.

3) Vgl. nochmals Maunz (a.a.O.): "Interpretation immanenter Grundrechtsschranken".

4) Wesensgehaltsgarantie, S. 180 ff.

5) Häberle, a.a.O.; ebenso Hamel, Grundrechte, S. 45.

6) Häberle, a.a.O., S. 165, 184.

bedürftigen einer Fülle von Normenkomplexen, man könne diese Normen deshalb auch weder als Ausnahme noch als Gegensatz zur grundrechtlichen Freiheit, als "Eingriff" in Freiheit und Eigentum verstehen ¹⁾. Der Gesetzgeber gestalte die Grundrechte zulässigerweise aus. H ä b e r l e sieht darin Vollziehung und Verwirklichung der Grundrechte als Institutionen. Die konsequente Ablehnung des Schrankendenkens führt bei H ä b e r l e zu einer ebenso konsequenten Bestimmung des Verhältnisses der "Schranken" eines Grundrechts zum "Inhalt" des Grundrechts: "Jede Begrenzung eines Grundrechts ist ein Stück Inhaltsbestimmung. Begrenzung und Inhaltsbestimmung gehören zusammen. Der Gesetzgeber, der Grundrechte begrenzt, bestimmt sie damit auch inhaltlich und umgekehrt." ²⁾

Die gegensätzlichen Positionen, die hier nur ganz rudimentär und ausschnittsweise ³⁾ skizziert werden

1) Häberle (Wesensgehaltsgarantie, S. 166) kritisiert ausdrücklich die von der h.M. vorgenommene Reservierung des Institutscharakters nur für einige Grundrechte. Damit bleibe "man gleichsam auf halbem Wege stehen". Zu ergänzen ist, daß damit das Schrankendenken gegenüber den "Instituts-" Grundrechten eine gewisse Immunisierung erfährt: Der Dualismus Ausgestaltung - Schrankenziehung bleibt Gegenstand feinsten Differenzierungsversuche, vgl. beispielhaft Brinkmann, Grundgesetz, Art. 19 Anm. I 1a ♂ sowie Art. 12 Anm. I 2 c; vgl. auch BVerfGE 13, S. 97, 122 ff.; K. Hesse (Verfassungsrecht, § 10 I) räumt ein, daß im Bereich der Regelungsvorbehalte des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG sowie des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG die Übergänge zwischen Ausgestaltung und Begrenzung verfließen, freilich ohne aus diesem Befund Konsequenzen zu ziehen.

2) Häberle, Wesensgehaltsgarantie, S. 179.

3) Bethge (DVBl. 1972, S. 367) spricht zu Recht von einer "nahezu uferlosen Problematik".

konnten, erfordern in ihrem grundsätzlich unterschiedlichen Ansatz eine umfassende kritische Auseinandersetzung, die gewissenhaft an dieser Stelle nicht geleistet werden kann. Denn obgleich unter der Geltung des Grundgesetzes mit der Verpflichtung zur Sozialstaatlichkeit niemand mehr die Grundrechte allein als Garantie vorhandener und fertiger Freiheit im Sinne liberalen Denkens verstehen kann ¹⁾, so ist andererseits die Kritik ernstzunehmen, die in dem institutionellen Denken die Beliebbarkeit der Freiheit gefährdet sieht und die Propagierung von Freiheit in von staatlicher Ordnung vorgegebenen Bahnen und nur für institutionelle Zwecke ablehnt ²⁾.

Jedoch ist H ä b e r l es einheitlicher Sicht von Begrenzung und Inhaltsbestimmung in diesem Zusammenhang auch aus folgenden Gründen der Vorzug

1) Ältere Stimmen, die Rechts- und Sozialstaatlichkeit zunächst antinomisch auffaßten und diese Antinomie sodann zugunsten des Rechtsstaates auflösten (so etwa Forsthoff, VVDStRL 12 (1954), S. 29; F. Klein, ZGesStW 106 (1950), S. 404), sind mit Recht kritisiert worden (vgl. die Nachweise bei E. Hesse, Bindung, S. 73 ff., 75, 77). Es besteht heute Einigkeit darüber, daß das Spannungsverhältnis Rechts-/Sozialstaatlichkeit auf Verfassungsebene nicht zugunsten einer Zielbestimmung entspannt werden kann, vgl. dazu Mauz, Staatsrecht, § 10 VI; Stern, Staatsrecht, S. 719 ff.; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 6 II b, c; grundlegend BVerfGE 4, S. 7, 15; 18, S. 257, 267; zur Spannungslage von Rechts- und Sozialstaatlichkeit im Zusammenhang mit dem Gesetzesbegriff vgl. Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 49, 50; im Zusammenhang mit grundrechtlichen Spannungslagen vgl. Schwacke, Spannungslagen, S. 33 f.; vgl. ferner E.R. Huber, Rechtsstaat, S. 21 ff.

2) So H. Klein, Grundrechte, S. 11, 38; Knies, Schranken, S. 45 ff.; auf die Gefahren institutioneller Sicht machen auch Ossenbühl (NJW 1976, S. 2102, 2103) und E.W. Böckenförde (NJW 1974, S. 1533) aufmerksam.

zu geben:

Die gegenwärtige Grundrechtsdogmatik erkennt mehr und mehr an, daß die Grundrechte nicht mehr nur eine reine Ausgrenzungsfunktion haben ¹⁾. Diskutiert werden die bereits erwähnte objektive Komponente, aber auch grundrechtliche Ansprüche auf Teilhabe ²⁾ an staatlichen Leistungen, kurz: die Grundrechtssicht hat sich mit Blick auf den fördernden und tätigen Staat erheblich erweitert. Schon deswegen bestehen gegen das Eingriffs- und Schrankendenken als zur vollen Problemerkennung ungeeignet Bedenken.

Des weiteren hat sich nicht erst neuestens die Erkenntnis durchgesetzt, daß von gleichsam fertiger Freiheit ³⁾ nicht ausgegangen werden kann, sondern

1) Vgl. Isensee, JuS 1980, S. 96; Bethge, DVBl. 1972, S. 367; Ridder, DVBl. 1963, S. 741; Bleckmann, Grundrechtslehren, S. 155; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 9 II 2 a; Maunz, Staatsrecht, § 13 II 12; Ballerstedt, Wirtschaftsverfassungsrecht, S. 55; E. Hesse, Bindung, S. 77 ff.; ebenso BVerfG, z.B. durch die institutionelle Deutung der Pressefreiheit (E 10, S. 118, 121; 12, S. 205, 261) oder die Argumentation mit dem Begriff der Wertordnung (vgl. z.B. E 7, S. 198, 215; 10, S. 59, 81; 21, S. 362, 371 f.; 25, S. 167, 179). Zum Topos der Wertordnung in der Rechtsprechung des BVerfG vgl. die erschöpfenden Nachweise bei Goerlich, Wertordnung, durchgehend.

2) Vgl. dazu etwa Häberle, VVDStRL 30 (1972), S. 43 ff.; BVerwGE 27, S. 360 ff.; BVerfGE 33, S. 303, 331 ff.; kritisch hingegen Ossenbühl, NJW 1976, S. 2104; ferner Rupp, AöR 101 (1976), S. 183 ff.; Friauf, DVBl. 1971, S. 675; Friesenhahn, Grundrechtsverständnis, S. 29 ff.

3) Zur Fertigkeit der Freiheit unter dem Aspekt der gesellschaftlichen Voraussetzungen vgl. K. Huber, Maßnahmegesetz, S. 1-3; Ballerstedt, Maßnahmegesetz, S. 369-371; Menger, VVDStRL 15 (1957), S. 9 f.; ders., Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 44.

daß etwa die Garantien des Eigentums, des Erbrechts und der Versammlungsfreiheit der Ausgestaltung bedürfen und auch tatsächlich durch komplexe Normensysteme ausgestaltet werden ¹⁾. Diese Gestaltungsaufgabe, die auch aus der Sicht der herkömmlichen Auffassung schon wegen Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG nicht in Frage gestellt werden kann, wird durch die Bezeichnung als "deklaratorische Tätigkeit" für das Eingriffssystem vereinnahmt und als Gegenposition zum "Eingriff" aufgebaut.

Die Gleichsetzung von Gestaltung und deklaratorischer Tätigkeit läßt sich aber im Grundrechtsbereich nicht rechtfertigen. Eine solche Auffassung hätte z.B. für Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG davon auszugehen, jegliche Gestaltung habe nur das ohnehin in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG Vorhandene aufzufinden und zu präzisieren, zu verdeutlichen ²⁾. Der Begriff "Eigentum" weist aber - wie viele Grundrechtsvorschriften - eine generalklauselartige Weite auf, dessen Kürze es unmöglich macht, Detailprobleme aus ihm allein heraus entscheiden zu wollen. Ob der Eigentümer eines Grundstücks z.B. die Zuführung nur unwesentlicher Imponderabilien zu dulden hat ³⁾, oder ob der Eigentümer

1) Vgl. Schnapp, JuS 1978, S. 731.

2) So BVerfGE 10, S. 84, 113 f.; BVerwGE 2, S. 172, 179; BVerwG, DÖV 1958, S. 345; vgl. zur Wurzel dieser Auffassung im Immanenzgedanken Lerche, Übermaß, S. 153 FN. 169; vgl. auch dort die Kritik an der Vorstellung, es ginge um nichts anderes als die bloße Verdeutlichung schon vorhandener innerer Grenzen.

3) Vgl. § 906 Abs. 1 BGB.

einer baulichen Anlage, die mit Mißständen und Mängeln behaftet ist, aus städtebaulichen Gründen zur Beseitigung der Mißstände oder sogar des Gebäudes verpflichtet werden kann ¹⁾, läßt sich aus Art. 14 GG nicht beantworten. Da, wo der sachliche Regelungsinhalt undeutlich wird und alternative gesetzliche Regelungen zuläßt, kann von Auffinden nicht gesprochen werden. Das wäre nur möglich, wenn jede das Eigentum "auffüllende" gesetzliche Vorschrift nur so und nicht auch anders lauten könnte.

In der Gestaltung liegt jedoch auch die Handlungsalternative ²⁾. Die simple Tatsache, daß es z.B. bis zum 1.8.1971 nicht möglich war, dem Eigentümer aus städtebaulichen Gründen Abbruch oder Modernisierung aufzugeben ³⁾, zeigt, daß das Eigentum in diesem Bereich neu gestaltet worden ist. Dem Gesetzgeber steht es auch frei, eine solche Regelung wieder abzuschaffen. Dann läßt sich aber auch nicht mehr davon sprechen, gesetzgeberische Gestaltung in diesem Bereich sei deklaratorischer Art. Sie ist vielmehr "konstitutiv": ohne das entspre-

1) Vgl. § 39 c und § 39 d BBauG.

2) Ebenso Lerche, Übermaß, S. 155.

3) Diese Möglichkeit wurde erst durch die §§ 19, 21 StBfG 1971 (BGBl. I, S. 1125; gem. § 97 StBfG 1971 i.V.m. der Verkündung am 27. Juli 1971 inkraftgetreten am 1.8.1971) erstmals geschaffen. Die Vorschriften sind mittlerweile in das BBauG 1976 aufgenommen worden (§§ 39a ff. BBauG) und haben damit über den begrenzten Anwendungsbereich städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen allgemeine Bedeutung gewonnen. Bereits vor Inkrafttreten des StBfG hat die Rechtsprechung zur Frage der Eigentumsbindung bauordnender Maßnahmen Stellung genommen (vgl. z.B. BGHZ 48, S. 193 ff.). Gleichwohl wird nirgends vertreten, die genannten Regelungen des StBfG seien nur die Auffindung des ohnehin Vorhandenen, das ein Grundstückseigentümer ggfls. hinzunehmen habe.

chende Gesetz hätten sowohl Inhalt wie auch Schranken des Eigentums eine andere Kontur.

Das Gesagte gilt grundsätzlich auch für die Regelungsvorbehalte. Wenn auch z.B. das Grundrecht aus Art. 4 Abs. 3 GG nicht davon abhängt, daß der Gesetzgeber tätig wird, so ist ihm auch in diesem Bereich ein Stück konstitutiver Wirkungsmöglichkeit eröffnet. Im Hinblick auf die gegenwärtig diskutierten Alternativen zum Verfahren der Gewissensprüfung bei Kriegsdienstverweigerern ist die schließlich Gesetz werdende Regelung nicht Auffindung des in Art. 4 Abs. 3 Satz 1 GG Vorhandenen. Bei aller Auseinandersetzung um die Grenzen des Art. 4 Abs. 3 Satz 1 GG kommt man nicht daran vorbei, daß die Vorschrift die Art der Gewissensprüfung nicht regelt.

Gegen diese Argumentation könnte eingewandt werden, sie stelle durch die Annahme "konstitutiven" Handelns im Gestaltungs- und Regelungsbereich die Grundrechte zur Disposition des Gesetzgebers ¹⁾, so daß es nicht mehr um die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze, sondern um die Gesetzmäßigkeit der Verfassung gehe.

1) So die ständige Betonung der Tatsache, daß die Ausgestaltung nicht dasselbe sei wie Begrenzung und Einschränkung, vgl. etwa Bachof, Freiheit des Berufs, S. 208; Schnapp, JuS 1978, S. 731; Lerche, Übermaß, S. 109, 287 f.; vgl. auch die Kritik an einer ausdehnenden Interpretation der Ausgestaltungsaufgaben des Gesetzgebers im Hinblick auf seine Bindung an die Verfassung bei Hutzelmann, Diss., S. 21; ferner bei Leisner, Verfassungsmäßigkeit, S. 40 f., 48 f.; F. Müller, Positivität, S. 17 ff.; dagegen zutreffend Krebs, Vorbehalt, S. 94 ff.

Diesem Einwand wäre entgegenzuhalten, daß die Mobilisierung konstitutiven Handelns gegenüber deklaratorischem nur einen Scheingegensatz erzeugt. Auch bei den "Einschränkungs vorbehalten" herkömmlicher Diktion weist das wirklich Konstitutive große Ähnlichkeit zu dem vermeintlich Deklaratorischen, z.B. bei der Gestaltung des Eigentums, auf. Vom konstitutiven Handeln des Gesetzgebers z.B. bei Art. 8 Abs. 2 GG läßt sich nur reden, als der Gesetzgeber erst noch tätig werden muß, um das Grundrecht der Versammlungsfreiheit zu "beschränken", und das Grundrecht umgekehrt nicht beschränkt ist, solange er nicht tätig geworden ist. Insoweit gilt bei der Gestaltung nichts anderes: Solange der Gesetzgeber die potentielle gesetzliche Regelung nicht erläßt, hat das gestaltungsbedürftige Grundrecht eben (noch) die bisherigen Konturen. Das gemeinsame Konstitutive der beiden Gesetze liegt in dem vorhandenen Veränderungspotential. Eine konstitutive Einschränkung liegt dagegen nicht deshalb vor, weil der Gesetzgeber in einen mit Substanz gefüllten Raum eingreift¹⁾. Damit tut er nichts anderes, als der verfassungsrechtlichen Ermächtigung zu folgen und darf dies auch nur, soweit die Ermächtigung reicht. Prägnant formuliert Häberle²⁾: "In keinem Fall darf der Gesetzgeber über den 'sachlichen Gehalt' eines Grundrechts verfügen. Die Gesetzesvorbehalte ermächtigen niemals zu Eingriffen in den 'eigentlichen Inhalt' der Grundrechte ...". Konstitutiv in diesem Sinne wird der Gesetzgeber also auch bei den herkömmlichen Beschränkungs vorbehalten nicht tätig, andernfalls wäre auch hier der Vorwurf der Gesetzesabhängigkeit der Verfassung zu erheben.

1) So aber wird häufig das den Gesetzesvorbehalt ausfüllende Gesetz charakterisiert, vgl. etwa Maunz, Staatsrecht, § 14 I 2; Lerche, Übermaß, S. 106.

2) Wesensgehaltsgarantie, S. 223.

Auch die Diskussion darüber, inwieweit Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG einzubeziehen ist¹⁾, ist eine Frucht des "Innen-/Außen-" Denkens. So soll das schrankenziehende, nicht dagegen das inhaltsbestimmende Gesetz an Art. 19 GG zu messen sein²⁾. Wie bereits bei der grammatischen Interpretation angedeutet³⁾, lassen sich die Inhalts- und Schrankenbestimmung nur zusammen sehen: Füllt der Gesetzgeber mit Inhalt, so begrenzt er auch; was inhaltlich gestaltet wird, hat notwendigerweise einen bestimmten Umfang, markiert also die Reichweite der Garantie⁴⁾. Ebenso sind Schranken Grenzen der Garantie. Der jenseits der "Schranke" liegende Bereich, sofern inhaltlich vorhanden⁵⁾, ist nur gedankliches Hilfsmittel zur Erfassung des wirklichen "Schutzreiches".

1) Vgl. schon oben S. 165.

2) So v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 1 d; Brinkmann, Grundgesetz, Art. 19 Anm. I 1; anders Kimminich, Bonner Kommentar, Drittbearb., Art. 14 Rdn. 102; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 14 Rdn. 22; W. Weber, Eigentum und Enteignung, S. 369; Dürig, JZ 1954, S. 6. Die vorgenannten Autoren wenden den Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nur im Ergebnis an, Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG enthält für sie nicht die in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG geregelte Einschränkungsmöglichkeit.

3) Vgl. oben S. 165 bei FN. 3.

4) Für eine einheitliche Sicht von Inhalt und Schranken auch R. Schneider, VerwArch 58 (1967), S. 212 und a.a.O., FN. 28.

5) Diese inhaltliche Existenz dürfte wohl bei Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zweifelhaft sein. Die grundsätzliche Entscheidung zugunsten des Privateigentums (vgl. BVerfGE 24, S. 367, 389; Kimminich, JuS 1978, S. 220) oder die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG markieren jedenfalls Bereiche, die innerhalb einer so verstandenen Schranke liegen.

bb) Insbesondere Art. 14 Abs. 3 GG

Ein Sonderproblem stellt sich bei dem Vorbehalt des Art. 14 Abs. 3 GG. In dem Umfang, in dem eine Enteignung durch Gesetz für zulässig erachtet wird, worauf hier nicht weiter eingegangen wird ¹⁾, sowie weiter bei dem der Administrativenteignung zugrundeliegenden Gesetz müßte nach dem bisher Gesagten auch nach herkömmlicher Auffassung Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG anwendbar sein. Die Möglichkeit der Enteignung ist auch nach liberaler Anschauung und im Sinne eines Abwehrdenkens der klassische Grundrechtsvorbehalt ²⁾.

1) Vgl. zur Zulässigkeit der Legalenteignung Kimminich, Bonner Kommentar, Drittbearb., Art. 14 Rdnrn. 250, 251, 260; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 14 Rdn. 82; Dicke, DÖV 1969, S. 557; BVerfGE 45, S. 297 ff.; 24, S. 367 ff.; zur Kritik älterer Stimmen vgl. Herbert Krüger, DVBl. 1950, S. 626; Schack, NJW 1954, S. 577 f.; Dürig, JZ 1954, S. 6 ff.

2) Wenn überhaupt, so läßt sich bei der Enteignung davon reden, daß der Gesetzgeber in einen mit Substanz gefüllten Raum "eingreift", "einschränkt". Das Argument, daß "die Enteignung keine Relativierung der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie ist, sondern - gerade im Gegenteil - deren Bekräftigung" (so Kimminich, Bonner Kommentar, Drittbearb., Art. 14 Rdn. 119 im Anschluß an BVerfGE 38, S. 175 ff.), kann nicht überzeugen, wenn es die Begrenzungsneutralität der Enteignung meinen sollte. Dies zeigt sich schon daran, daß die Enteignung unzulässig ist, wenn der Zweck der Enteignung auch dann erreicht werden kann, wenn auf weniger einschneidende Weise in die Rechte des Bürgers eingegriffen werden kann, vgl. BVerwGE 1, S. 140, 143; 2, S. 36, 38; 13, S. 75, 77; BVerfGE 14, S. 263, 278; 18, S. 121, 132; 24, S. 367, 404 f.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Anwendbarkeit des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf Art. 14 Abs. 3 GG mit der Begründung verneint, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verlange die "Zulassung einer generellen Einschränkung des Grundrechts als solchen", bei Art. 14 Abs. 3 GG hingegen handele es sich "um eine Beschränkung seiner (sc. des Eigentums) Geltung hinsichtlich konkret zu bestimmender Gegenstände" ¹⁾. Abgesehen davon, daß sich dies aus Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht entnehmen läßt, was bereits Menger mit Recht kritisiert hat ²⁾, scheint das Bundesverfassungsgericht in Art. 14 Abs. 3 GG eine qualitativ neue "Schranke" sehen zu wollen. Nach diesem Verständnis berührt eine Enteignung die Eigentumsgarantie nicht. "Die Bestandsgarantie wandelt sich bei zulässiger Enteignung in eine Eigentumswertgarantie." ³⁾ Eine Neuauflage des "dulde und liquidiere" mit nur leicht veränderten Vorzeichen ⁴⁾?

1) BVerfGE 24, S. 367, 396.

2) Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 86. Deswegen auch abzulehnen ist die Ansicht Zahns, Diss., S. 150.

3) BVerfG, a.a.O.; ferner BVerfGE 36, S. 348, 361; zu den Grundrechten der WRV ähnlich Lotz (Diss., S. 56), der scharf trennt zwischen der Einschränkung von Grundrechten und der Inanspruchnahme der durch die Grundrechte geschützten Güter.

4) Die polemische Fragestellung erscheint trotz der in der sonstigen Rechtsprechung des BVerfG mit Recht herausgestellten Abhängigkeit der Enteignung von strengen Voraussetzungen hier gerechtfertigt: Von Eigentums w e r t garantie läßt sich nur im Hinblick auf die Entschädigung sprechen, diese jedoch ist nur Folge der Enteignung, nicht dagegen vermag jene die durch den Enteignungsakt vorliegende Rechtsbetroffenheit des Bürgers zu "wandeln".

Die Konstruktion der Beschränkung der Grundrechtsgeltung hinsichtlich konkret zu bestimmender Gegenstände legt jedenfalls die Vermutung nahe, daß die Enteignung keine Grenze des Grundrechts sein soll, sondern als - der Vergleich sei erlaubt - Nadelstich des Gesetzgebers oder der Verwaltung wegen dessen nur punktueller Wirkungen grundsätzlich für Inhalt und Schranken des Eigentums als bedeutungslos angesehen wird. Wenn auch der Nadelstich, soll er zulässig sein, die strengen Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 GG erfüllen muß, beachtet eine solche Sicht die individualrechtliche Seite des Eigentums nicht genügend ¹⁾. So geht es nicht, wie die zitierte ²⁾ Formulierung des Bundesverfassungsgerichts nahelegt, um die Grundrechtsgeltung hinsichtlich konkret zu bestimmender Gegenstände, sondern um die tatsächlichen und rechtlichen Herrschaftsbefugnisse von Menschen an diesen Gegenständen. Das Grundrecht entfaltet seine Wirksamkeit in der "einzelnen" Person ³⁾, ebenso äußert sich jede gesetzgeberische Begrenzung, auch die Enteignung, in der einzelnen Person. Die individualrechtliche Struktur des Grundrechts bringt es mit sich, daß für das Maß der Betroffenheit des Grundrechts zunächst nicht entscheidend ist, welche anderen Personen noch betroffen sind; dies spielt im Rahmen des Art. 3 GG erst für die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Betroffenheit sowie für die Frage der

1) Ähnlich Dicke (DÖV 1969, S. 556 f.), der die Unterscheidung konkrete/generelle Beschränkung durch das BVerfG bemängelt.

2) Vgl. oben S. 183.

3) Daß Grundrechte unbestreitbar auch noch andere Funktionen haben (vgl. dazu oben S. 176), rechtfertigt nicht, die Wirkung der Enteignung als konkret zu bezeichnen und die Rechtsbeeinträchtigung damit von der Person zu lösen.

Entschädigung eine Rolle. Gegen die Unterscheidung des Bundesverfassungsgerichts in generell mögliche Beschränkung und Enteignung sprechen deshalb gute Gründe ¹⁾.

Läßt sich eine andere Begründung finden, die eine systematische Sonderbehandlung des Art. 14 Abs. 3 GG rechtfertigt? Die Enteignung wird auch heute ²⁾ noch unter verschiedenen Blickwinkeln gesehen. Grundsätzlich lassen sich zwei Meinungsrichtungen unterscheiden, die kaum noch in den praktischen Ergebnissen ³⁾, jedoch im Ausgangspunkt differieren:

Legt man die sog. "modifizierte Einzelakttheorie" des Bundesgerichtshofs zugrunde, handelt es sich bei der Enteignung um einen "gesetzlich zulässigen zwangsweisen staatlichen Eingriff in das Eigentum, ... der die betroffenen einzelnen oder Gruppen im Vergleich zu anderen ungleich besonders trifft, und

1) Ebenso Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 18; Dicke, DÖV 1969, S. 557; a.A. Kimminich, Bonner Kommentar, Drittbearb., Art. 14 Rdn. 251 i.V.m. Rdn. 102; Bleckmann (Grundrechtslehren, S. 241) scheint den Ansatz des BVerfG zu übernehmen.

2) Zu den früher vertretenen Theorien vgl. die Stichworte und Nachweise bei Erichsen, Staatsrecht I, S. 118; ferner Schwerdtfeger, Öffentliches Recht, § 19 III.

3) Die Theorien werden teilweise ergänzend verwendet (vgl. Maunz, Staatsrecht, § 22 II); das BVerfG hat sich bisher ausdrücklich nicht entschieden; während Maunz (a.a.O.) in BVerfGE 20, S. 351, 359 noch eine Annäherung an die Zumutbarkeitstheorie vermutet, kritisiert Erichsen (Staatsrecht I, S. 119) mit Recht die eher topisch-offene Argumentation des Gerichts in BVerfGE 38, S. 348, 370; zu den Enteignungstheorien vgl. auch Bender, NJW 1965, S. 1303; Schmidt-Aßmann, DVBl. 1973, S. 633; H. Weber, JuS 1976, S. 534.

sie zu einem besonderen, den übrigen nicht zugemuteten Opfer für die Allgemeinheit zwingt, und zwar zu einem Opfer, das gerade nicht den Inhalt und die Grenzen der betroffenen Rechtsgattung allgemein und einheitlich festlegt, sondern das aus dem Kreise der Rechtsträger einzelne oder Gruppen von ihnen unter Verletzung des Gleichheitssatzes besonders trifft" 1).

Diese Theorie, die der Bundesgerichtshof zwar später durch Hinweis auf die Wesensgehaltsgarantie mit materiellen Komponenten zumindest mittelbar aufgefüllt hat 2), geht von einem formalen Standpunkt aus: Die Betonung des Gleichheitssatzes, die Erwähnung einzelner und von Gruppen sowie daneben das Erfordernis der besonderen Betroffenheit lassen die Enteignung nur dann durchgreifen, wenn relativ wenige Adressaten "einzeln" betroffen sind 3). Die Gegenüberstellung von Inhalt und Grenzen der betroffenen Rechtsgattung (Eigentum) und der Enteignung basiert auf der Größe der Zahl der Betroffenen. Sie zeigt ferner, daß Inhalt und Grenzen des Eigentums nur deshalb nicht betroffen sind, weil es sich bei der Enteignung um eine Regelung handelt, die nur (relativ zur Größe der Zahl der übrigen) wenige betrifft. Vergrößert man auf der anderen Seite durch entsprechende Fassung des

1) So BGHZ 6, S. 270, 279 f.

2) Grundlegend BGHZ 30, S. 338, 341; vgl. ferner BGHZ 15, S. 268, 271; 23, S. 30, 32.

3) Maunz (in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 14 Rdn. 84) kritisiert insoweit die Sonderopfertheorie: Durch inflationierende Währungsgesetze oder unzumutbare Steuergesetze sei auch eine Legalenteignung der Allgemeinheit möglich.

Gesetzes die Größe des Adressatenkreises kontinuierlich, wird irgendwann ein Punkt erreicht werden, wo sich von besonderer Betroffenheit nicht mehr sprechen läßt, also Inhalt und Grenzen des Eigentums berührt sind.

Diese Zusammenhänge sind jedoch keine Besonderheit gerade des Art. 14 Abs. 3 GG. Auch ein Gesetz, das eine Demonstration bestimmter weniger Leute aus konkretem Anlaß verbietet 1), schränkt die betroffene Rechtsgattung nicht allgemein ein, der Umfang der "sonst" garantierten Versammlungsfreiheit ändert sich dadurch nicht 2). Ein Unterschied läßt sich auch nicht aus der Struktur der Grundrechte des Art. 8 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG begründen: Die Enteignung setzt ein gestaltetes Eigentum voraus 3), setzt also weitgehend auf der gleichen Stufe an, wie die Beschränkung bei Art. 8 Abs. 1 GG es tut. Auf dem Boden der modifizierten Einzelakttheorie ist die Enteignung deshalb keine besondere Schranke oder Grenze, die sich von den Vorbehalten der übrigen Grundrechtsbestimmungen unterscheiden würde. Grenzen und Begrenzungsvorbehalte der Freiheitsgrundrechte knüpfen nicht daran an, welcher

1) Das Beispiel, übernommen von Klein (VVDStRL 15 (1957), S. 68), beleuchtet die Schwäche vieler Beispiele im Bereich der Einzelfallgesetze: Sie leiden an Realitätsferne, weil die "Störungslage" (K. Huber, Maßnahmegesetz, S. 134 f.) schon durch die Exekutive aufgrund vorhandener Gesetze gemeistert werden kann. Bei Kleins Beispiel käme z.B. eine Verbotsverfügung gem. § 15 Abs. 1 VersG in Betracht.

2) Im Ergebnis ebenso Dicke, DÖV 1969, S. 557.

3) Vgl. Kimminich, Bonner Kommentar, Drittbearb., Art. 14 Rdn. 119: "... der Enteignungsbegriff (teilt) das Schicksal des Eigentumsbegriffs ..."; vgl. auch Maunz (in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 14 Rdn. 69) zum Verhältnis Enteignung/Eigentumsbegriff.

Kreis von Adressaten zahlenmäßig erfaßt wird. Eine gesetzliche Regelung, die nur wenige betrifft, "besonders" trifft, wird ebenso erfaßt wie die generelle grundrechtliche Regelung.

Beurteilt man das Wesen der Enteignung im Sinne der heute herrschenden ¹⁾ Zumutbarkeitstheorie ²⁾ nach dem materiellen Kriterium der Schwere und Tragweite der Grundrechtsbetroffenheit, nimmt Art. 14 Abs. 3 GG erst recht keine Sonderstellung ein. Zum einen zeigen sich auch bei der Prüfung der Zumutbarkeit der Grundrechtsbeeinträchtigung Zusammenhänge zur Größe des betroffenen Personenkreises ³⁾. Zum anderen ist die Unterscheidung zwischen der Begrenzung in Form der Eigentumsbindung ⁴⁾ und der Enteignung nur nach dem Gesichtspunkt der Intensität ⁵⁾ der Grundrechtsbetroffenheit Zeichen dafür, daß es lediglich quantitative

1) Maunz (Staatsrecht, § 22 II 1) hält dagegen die Sonderopfertheorie für herrschend.

2) Grundlegend BVerwGE 5, S. 143 ff.; ferner BVerwGE 7, S. 297 ff.; 11, S. 68 ff.; vgl. dazu Menger, VerwArch 54 (1963), S. 209; Lepa, Inhalt, S. 186 m.w.N.; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Art. 14 Rdn. 9.

3) Vgl. z.B. das BVerfG (BauR 1977, S. 247), wo im Zusammenhang mit der Nachbarklage unmittelbar aus Art. 14 GG auf die an sich erforderliche Erkennbarkeit des Kreises der Berechtigten verzichtet wird, "weil insoweit die außergewöhnliche Schwere des Eingriffs hinreichend individualisierend wirkt".

4) Mit Maunz (in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 14 Rdn. 47) ist davon auszugehen, daß - zumindest in diesem Zusammenhang - die Bestimmung von Inhalt und Schranken und Sozialbindung dieselbe Sache, lediglich von verschiedenen Standpunkten aus betrachtet, ist.

5) Damit dürfte das "materielle Moment der Schwere und Tragweite des Eingriffs" (BVerwGE 5, S. 143, 143) zutreffend übersetzt sein.

Unterschiede gibt, die nur wegen der Frage der Entschädigung praktisch werden ¹⁾. Eine solche materielle Gewichtung wird aber auch im Rahmen der Prüfung jedes anderen Gesetzesvorbehalts vorgenommen.

Insgesamt ist daher auch Art. 14 Abs. 3 GG an Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zu messen. Auf die Frage des Spannungsverhältnisses zwischen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 14 Abs. 3 GG wird noch zurückzukommen sein ²⁾. Dieses Spannungsverhältnis kann jedenfalls nicht dazu führen, Art. 14 Abs. 3 GG aus dem System der Grundrechtsbegrenzungen herauszulösen. Weil auch nach der Zumutbarkeitstheorie für die Herausnahme der Enteignung aus dem Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG aus systematischen Gründen nichts spricht, kann die Kontroverse, ob Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG der modifizierten Einzelakttheorie den Boden entzieht ³⁾, unentschieden bleiben.

1) Demgemäß hat sich in der Praxis eine kaum noch übersehbare Kasuistik zur Abgrenzung von Enteignung und Sozialbindung herausgebildet, vgl. die Zusammenstellungen bei Kimminich, Bonner Kommentar, Drittbearb., Art. 14 Rdnrn. 138-206; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 14 Rdnrn. 46-48; Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Art. 14 Rdnrn. 12a-12r, 19a - 19f.

2) Vgl. dazu unten S. 301 f.

3) So vor allem Herbert Krüger, DVBl. 1950, S. 625 ff.; Dürig, JZ 1954, S. 4 ff.; vgl. dazu auch Volkmar, Einzelakt, S. 237 ff.

cc) Ungeschriebene Grundrechtsschranken

Es bleibt die Frage nach der Anwendbarkeit des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf solche Grundrechtsbestimmungen, die keinerlei ausdrücklichen Vorbehalt aufweisen, also z.B. Art. 5 Abs. 3 Satz 1 oder Art. 4 Abs. 1 und 2 GG. Hält man in diesem Bereich jedes ¹⁾ Gesetz für unzulässig, ist damit auch die Entscheidung für die Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG gefallen.

Es ist jedoch heute nicht mehr streitig, daß auch außerhalb der Grundrechtsvorbehalte Schranken der Grundrechte existieren ²⁾. von P o l l e r n ³⁾ formuliert knapp: "Auch Grundrechte ohne speziellen Gesetzesvorbehalt sind einschränkbar." Obwohl in

1) So etwa BVerfGE 30, S. 173 ff.; kritisch dazu Rupp, DVBl. 1972, S. 67; allgemeiner ders., AÖR 92 (1967), S. 217; ähnlich Knies, Schranken, S. 102 bei FN. 234; F. Müller (Positivität, S. 55) hält zwar auch jedes begrenzende Gesetz für unzulässig. Nach F. Müller (a.a.O.) steht jedoch der Unbegrenztheit einer Gewährleistung entscheidend "vor allem die sachliche Begrenztheit ihres Normbereichs entgegen". Damit relativiert sich F. Müllers erste Aussage insofern, als über die Begrenzungsfunktion des Gesetzes erst bei genauer Ermittlung des Normbereichs der Gewährleistungsvorschrift entschieden werden kann.

2) BVerfGE 28, S. 243, 261; 30, S. 173, 193; Bethge, Grundrechtskollisionen, S. 12; Schnapp, JuS 1978, S. 732; Bettermann, Grenzen, S. 7 ff.; vgl. auch Schwacke, Spannungslagen, S. 11 f.; die dort vorgenommene Systematisierung ist unabhängig von grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten; Bleckmann, Grundrechtslehren, S. 245.

3) JuS 1977, S. 648.

Literatur und Rechtsprechung oft behandelt ¹⁾, ist jedoch gegenwärtig noch nicht ausdiskutiert und umstritten, wie solche Grenzen zu gewinnen sind ²⁾.

Im Ausgangspunkt besteht weitgehend Übereinstimmung: Nur solche Begrenzungen sind zulässig, die in der Verfassung vorgesehen oder doch zumindest in ihr angelegt sind ³⁾. Unter dieser Voraussetzung sind mit Recht vor allem ältere Stimmen in der Literatur ⁴⁾ und Rechtsprechung ⁵⁾ kritisiert worden ⁶⁾, die alle Grundrechte, also auch solche ohne ausdrücklichen Vorbehalt, einem umfassenden Gemeinschaftsvorbehalt unterstellt haben. Gegenwärtig wird die Diskussion hauptsächlich unter dem Stichwort "immanente Schranken" geführt; die uneinheitliche Verwendung des Begriffs bereitet nicht nur, wie S c h n a p p wohl unterschätzt ⁷⁾, den Studierenden Schwierigkeiten.

1) Vgl. die Nachweise bei v. Pollern, JuS 1977, S. 648 bei FN. 1.

2) Vgl. die umfassenden Nachweise bei Bethge, Grundrechtskollisionen, S. 258 ff.; ferner bei F. Müller, Einheit, S. 195 ff.; vgl. ferner Bleckmann, Grundrechtslehren, S. 245-251.

3) So Schnapp, JuS 1978, S. 732; ders., ZBR 1977, S. 208; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 10 III 2 und § 10 II vor 1.

4) So v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 2 Anm. III 5 b und Art. 5 Anm. X 6 f.; Haas, DÖV 1954, S. 71; Wehrhahn, AÖR 82 (1957), S. 272; vgl. aus neuerer Zeit noch Schulz-Schaeffer, Freiheitssatz, S. 26, 53, 74; ferner Doehring, Staatsrecht, S. 30.

5) BVerfGE 1, S. 48, 51; 1, S. 92, 94; 1, S. 303, 307; 2, S. 345, 346.

6) Vgl. die Zusammenstellungen bei Schnapp, JuS 1978, S. 732 ff.; v. Pollern, JuS 1977, S. 645 ff.; E.W. Böckenförde, JuS 1966, S. 362 ff.

7) Vgl. Schnapp, JuS 1978, S. 733; die dort gegebene Übersicht erschöpft die Verständnismöglichkeiten jedoch nicht.

Teile des Schrifttums ziehen vor allem Art. 2 Abs. 1 GG für die Begründung immanenter Schranken von Grundrechten heran. Befürwortet wird die Übertragung der Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG auf alle Grundrechte, entweder mittelbar ¹⁾ oder unmittelbar ²⁾, dies wiederum unterschiedlich danach, ob Art. 2 Abs. 1 GG nicht als eigenständiges Grundrecht anerkannt wird, oder andernfalls danach, welche Funktion man ihm als Grundrecht beimißt. Weitere Unterschiede ergeben sich aus dem Bemühen, die Weite der "verfassungsmäßigen Ordnung" und des "Sittengesetzes" zu fixieren.

Die Rechtsprechung insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts hat nach anfänglicher Begründung der immanenten Schranken aus der Voraussetzung des Bestandes der staatlichen Gemeinschaft (Gemeinschaftsvorbehalt) ³⁾ versucht, einen verfassungsmäßigen Ansatz zu finden ⁴⁾. Die Vorbehaltlosigkeit des

-
- 1) Vor allem durch Dürig, AöR 79 (1953/54), S. 63; vgl. ders., in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 2 Abs. 1 Rdnrn. 69, 72; vgl. ferner auch Graf, Diss., S. 121, 162 f.; Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, §. 33 a 2.
 - 2) Vgl. die oben S. 191 FN. 4 Genannten sowie ferner Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Vorbem. Art. 1 Rdnrn. 20 f.; Erbel, Kunstfreiheitsgarantie, S. 119 ff.; H.P. Ipsen, DVBl. 1956, S. 362.
 - 3) Vgl. oben S. 191 FN. 5; kritisch dazu Bachof, JZ 1957, S. 337.
 - 4) So BVerwGE 49, S. 202 ff.; BVerwG, NJW 1975, S. 1141; BVerwG, NJW 1971, S. 1229 im Anschluß an BVerfGE 28, S. 243, 260 f.

Grundrechts gebiete, Grenzen nur von der Verfassung selbst her zu bestimmen. Grundrechte anderer und andere Verfassungsschutzgüter können mit vorbehaltlosen Grundrechten kollidieren. Begrenzungen des Grundrechts ergeben sich dann im Wege der konkreten Kollisionslösung, im Rahmen einer Güterabwägung auf Verfassungsebene ¹⁾. Neuere Stimmen tragen diesem Verständnis dadurch Rechnung, daß sie den Begriff der immanenten Schranke aus dogmatischen Gründen für entbehrlich halten ²⁾, oder durch die Bezeichnung "verfassungsimmanente Schranke" ³⁾ deutlich machen, daß jede Begrenzung von Grundrechten mit dem Argument der Gemeinschaftsbezogenheit und -gebundenheit der verfassungsrechtlichen Begründung bedarf ⁴⁾.

Wird der Gesetzgeber in diesem Bereich tätig, ergibt sich für Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG erneut das Problem, ob sich mit der Formel vom konstitutiven oder nur deklaratorischen Handeln deutliche systematische Unterschiede der Grundrechtsgrenzen ergeben. Führt man den hier im Rahmen der geschriebenen

-
- 1) Vgl. zum Problem der Güterabwägung die umfassenden Nachweise bei F. Müller, Normstruktur, S. 207 ff., insbesondere S. 208 FN. 597 und S. 209 FN. 600; kritisch ders., Positivität, S. 17 ff. m.w.N.; vgl. ferner K. Hesse, Verfassungsrecht, § 2 III 2; Schwacke, Spannungslagen, S. 72. Zur Güterabwägung durch das BVerfG vgl. E 33, S. 303, 333 ff.; 30, S. 1, 19 f.; vgl. auch die Nachweise zur Rechtsprechung des BVerfG bei Krebs, Vorbehalt, S. 101 FN. 261.
 - 2) So Schnapp, JuS 1978, S. 733.
 - 3) v. Pollern, JuS 1977, S. 648.
 - 4) Vgl. Leisner, JZ 1964, S. 205.

Grundrechtsvorbehalte verfolgten Ansatz ¹⁾ fort, ergibt sich ein solcher Unterschied nicht: Vor allem Krebs ²⁾ hat überzeugend nachgewiesen, daß die Konkretisierung von Grundrechtsgrenzen nicht teilbar ist in die Sichtbarmachung der schon vorhandenen "immanenten" Schranken und eine von außen kommende "konstitutive" Einschränkung. Da jede Grundrechtskonkretisierung, mithin auch -begrenzung, auf Verfassungsebene erfolgt, "kann es keine konstitutive Grundrechtseinschränkungen in dem Sinn geben, daß einem Grundrecht Schranken auferlegt werden, die nicht schon in der Verfassung angelegt wären" ³⁾. Andererseits läßt j e d e Konkretisierung von Grundrechten dem konkretisierenden Organ einen gewissen Spielraum der Entscheidung. Der Topos der "von der Verfassung bereits gezogenen Grenzen" überspielt die Bedeutung des Konkretisierungsvorgangs im ausdrücklich vorbehaltfreien Bereich. Dieser Spielraum hat zwar einen geringeren Umfang als etwa bei den Grundrechtsvorbehalten, ist aber wegen der fehlenden sprachlichen Exaktheit, der Weite und - oftmals - rudimentären Kürze des Grundgesetzes immer vorhanden ⁴⁾. Ähnlich wie bei der Prüfung des Verhältnisses von inhaltlicher Ausgestaltung und "Einschränkung" bei den Grundrechtsvorbehalten ergibt sich auch für den Immanenzbereich im Verhältnis

1) Vgl. oben S. 168 ff., 180 f.

2) Vorbehalt, S. 95 ff., 110 ff.

3) Krebs, Vorbehalt, S. 115.

4) Ebenso Krebs, Vorbehalt, S. 97; zur Legitimation gesetzgeberischen Spielraums vgl. Lerche, Übermaß, S. 130 f. im Zusammenhang mit den von ihm sog. "konkurrenzlösenden Normen".

zu den Vorbehalten kein qualitativer Unterschied ¹⁾. "Sind ... alle zulässigen Grundrechtsgrenzen den Grundrechten immanent, so erweist sich die von der überkommenen Auffassung vorgenommene qualitative Unterscheidung zwischen konstitutiver Grundrechtseinschränkung und deklaratorischer Sichtbarmachung immanenter Grundrechtsgrenzen als dogmatische Fehlvorstellung." ²⁾

Systematisch werden durch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG deshalb auch solche Gesetze erfaßt, die im Bereich von vorbehaltlos garantierten Grundrechten ergehen.

dd) Der thematisierte Bereich der Grundrechte

Unabhängig von der bis jetzt erörterten Schranken-systematik der Grundrechte ist der Grundrechts-"bereich" bisher nicht in Frage gestellt worden. Gilt - wie festgestellt ³⁾ - Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nur für Grundrechte, muß sich das Bemühen auf eine Fixierung des Geltungsbereiches richten. Das bereitet deswegen Schwierigkeiten, weil nach den bisherigen Überlegungen auf die eingängige Figur des Eingriffs wegen dessen Reservierung für die Vorbehaltsgesetzgebung verzichtet werden muß ⁴⁾. Damit läßt sich mit der Argumentation des Grundrechtsschutzes gegenüber Eingriffen Sicherheit in der Frage der Grundrechtsbetroffenheit nur für einen - wenngleich bedeutsamen - Teilbereich der

1) Ebenso E. Hesse, Bindung, S. 100.

2) So Krebs, Vorbehalt, S. 115.

3) Vgl. oben S. 145 ff.

4) Vgl. oben S. 162.

möglichen Grundrechtsgesetzgebung gewinnen.

Ganz allgemein ist der Grundrechtsbereich dann betroffen, wenn das Grundrecht eine sachliche Aussage zu dem vom Gesetz geregelten Bereich enthält. Teilweise wird der damit angesprochene "sachliche Freiheitsbereich" unter dem Gesichtspunkt inhärenter oder immanenter Schranken erörtert ¹⁾. Als Beispiele hierfür werden Art. 8 Abs. 1 GG oder Art. 9 Abs. 2 GG genannt. Gewalttätige Versammlungen oder "Gangs" fallen damit von vornherein und selbstverständlich aus den in den Art. 8 und 9 GG normierten Freiheitsbereichen heraus. Verbotende Gesetze würden das Grundrecht also nicht begrenzen können.

Schwieriger ist der Freiheitsbereich dagegen zu ermitteln bei den Garantien der Kunst, der Reli-

1) So K. Hesse, Verfassungsrecht, § 10 II 1; v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Vorbem. B XV 2 a; F. Müller, Positivität, S. 87. Wenn gefordert wird, daß der "Normbereich" sauber zu ermitteln sei (vgl. K. Hesse, a.a.O.; Schnapp, JuS 1978, S. 730; ferner Schwerdtfeger, Öffentliches Recht, § 28 I), damit bereits auf dieser Stufe nur vermeintliche Schrankenprobleme gelöst werden könnten, ist dem nur für die Vielzahl der Fälle zuzustimmen. Zweifel stellen sich jedoch bei der Betrachtung gerade der problematischen (Grenz-) Fälle ein: Auch der Freiheitsbereich muß durch Interpretation ermittelt werden, die Undeutlichkeit, Weite oder Gestaltungsbedürftigkeit der Grundrechtsbestimmungen wirken sich deshalb schon hier aus. Es liegt keineswegs auf der Hand, daß sich eine dem Grundrecht "immanente" Grenze aufgrund des thematisierten Freiheitsbereichs einfacher ermitteln läßt als eine immanente Grenze, die durch die Verfassung im übrigen besteht.

gion ¹⁾ und - mit Abstrichen - des Eigentums oder des Berufs. Jede Beschäftigung etwa mit dem Bereich der Kunst läuft Gefahr, die eigene Vorstellung von Kunst zugrunde zu legen und damit den Freiheitsbereich auf das zu reduzieren, was schließlich geschützt werden soll ²⁾.

Die Bereichsproblematik kann hier nur angedeutet werden, weil sich auch hier die grundsätzlich unterschiedlichen dogmatischen Ansätze des Verhältnisses von Gegenstand und Begrenzungen der Grundrechte

1) Vgl. dazu etwa BVerfGE 12, S. 1 ff.; Zippelius (Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 4 Rdnrn. 77 ff., 28 ff.) erfaßt Religiosität und anti-religiöse Weltanschauungen, nimmt jedoch Indifferenz (bloße "Wurstigkeit") aus; a.A. HessStGH, NJW 1966, S. 33 f.; Schnapp (JuS 1978, S. 730) wirft die Frage auf, ob es sich nicht sogar verbiete, den Geltungsbereich von "Glaube", "Kunst" oder "Wissenschaft" interpretativ festzulegen; grundlegend dazu Knies, Schranken, S. 214 ff.

2) F. Müller (Positivität, S. 88) unterscheidet bei einer Rechtsnorm u.a. danach, ob sie "kunstspezifische" Wertungen substantiiere ("abstrakte"-'figurative', 'deutsche'-'undeutsche', 'wahre'-'entartete' Kunst und so fort) oder nicht ("etwa im Sinne 'massenhetzerischer', 'zum Krieg aufhetzender', 'grob unzüchtiger' Werke"). Bei aller Verabscheuungswürdigkeit der Kriegshetze bestreitet eine solche Argumentation der Kunst ganz grundsätzlich Engagement (vgl. dazu Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 5 Abs. III Rdn. 28), was bei weniger plakativen Beispielen deutlicher wird: Substantiiert die Norm, die lächerlich machende, verletzende Karikaturen verbietet, etwa keine "kunstspezifischen Wertungen"?

widerspiegeln ¹⁾. Diese knappen Ausführungen erscheinen gleichwohl ausreichend, denn in aller Regel besteht Einigkeit darüber, ob ein Gesetz Grundrechtsrelevanz hat. Zweifelsfragen in diesem Bereich sind letztlich nicht solche des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG.

d) Die extensive Auslegung der "Einschränkung" aus teleologischen Gründen

Spricht nach der Textanalyse und den systematischen Überlegungen viel für ein Verständnis des "eingeschränkt" im Sinne des umfassenderen "begrenzt", fragt sich, ob sich dies nach Sinn und Zweck des Verbots von Individualgesetzen stützen läßt.

Die Auslegung knüpft dabei an die bisher gefundenen Ergebnisse an ²⁾. Unterscheiden sich Grundrechtsbegrenzungen qualitativ nicht voneinander ³⁾, müßte

1) Beispielhaft sei insoweit nochmals auf F. Müller (Positivität, S. 99, 73) eingegangen. Dort findet sich ein (konstruiertes) Gesetz, das jedes Malen von Bildern auf Straßenkreuzungen verbietet. F. Müller (a.a.O., S. 73) hält dadurch die spezifische Aktionsmöglichkeit des Normbereichs des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG für nicht beschränkt, den Fall nicht einmal für einen Grundrechtsfall. Ein so enges Verständnis des Normbereichs bei vorbehaltlos garantierten Grundrechten stößt im Hinblick auf Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf Bedenken. Verbieht das Gesetz nur e i n e m Maler, auf Straßenkreuzungen Bilder zu malen (z.B. weil gerade dieser das häufiger tut), könnte auch dies nach F. Müllers Ansicht nichts mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG zu tun haben: ein immerhin fragwürdiges Ergebnis.

2) Vgl. zur Anknüpfung F. Müller, Methodik, S. 163.

3) Vgl. dazu oben S. 175 ff., 195.

sich nach der h.M. trotz des Wegfalls der Differenzierung nach Einschränkungsvorbehalten, Regelungsvorbehalten, inhaltlicher Ausgestaltung und sog. immanenter Schranken ein Anknüpfungspunkt finden, der im Sinne der überkommenen Vorstellung gerade die Einschränkungsvorbehalte in besonderem Licht erscheinen ließe.

Dabei kann es nicht um Sinn und Zweck von Grundrechtsgrenzen überhaupt, sondern nur um die gesetzgeberische Grenzziehung im E i n z e l f a l l gehen. Wenn auch Sinn und Zweck des Verbots der Einzelfallgesetzgebung im einzelnen erst noch ermittelt werden müssen ¹⁾, müßte sich unter dem Aspekt des Grundrechtsschutzes gerade aus den Gesetzesvorbehalten eine besondere Gefahr für den einzelnen ergeben, die er bei der sonstigen Grundrechtsbegrenzung nicht zu gewärtigen hätte. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ²⁾ zu Art. 14 GG zeigt jedoch, daß dies nicht der Fall ist. Die Entscheidungen begründen, daß auch im Bereich solcher Grundrechte, die keinen klassischen Eingriffsvorbehalt aufweisen, Einzelregelungen möglich und - abgesehen einmal von Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG - zulässig sind. Die Bandbreite denkbarer Grundrechtsgesetzgebung wird durchgängig ohne Problematisierung von Einzelregelungen dargestellt ³⁾. Selbst wenn daher dem Gesetzgeber mit den Grund-

1) Vgl. dazu unten S. 271 ff.

2) Vgl. die bereits mehrfach erwähnte Entscheidung zur sog. "lex Rheinstahl" (BVerfGE 25, S. 371 ff.) und zum "DOG" (BVerfGE 24, S. 367 ff.).

3) So vor allem Krebs, Vorbehalt, S. 180 ff.; ferner E. Hesse, Bindung, S. 87 ff.

rechtsvorbehalten andere Möglichkeiten der Grundrechtsbegrenzung zur Verfügung stehen als etwa im vorbehaltlos garantierten Bereich, ist im letzteren Fall die Einzelregelung nicht von vornherein unmöglich. Auch nach herkömmlicher Auffassung müßte ¹⁾ ein Gesetz, das verfassungsimmanente Grundrechtsschranken konkretisiert, hinsichtlich der erfaßten Adressaten- oder Fallzahl nicht festgelegt sein. Im gesamten Bereich der Grundrechtsgesetzgebung ist damit die Gefahr der Einzelregelung grundsätzlich vorhanden.

Diese gesetzliche Einzelregelung läßt sich nicht nach der von ihr ausgehenden Gefahr der Grundrechtsverletzung aufspalten etwa so, daß sie im Vorbehaltsbereich besonders gefährlich sei und nur dort verhindert werden müsse. Überzeugen könnte eine solche Überlegung nur, wenn Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG die grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte als *e i n z i g e* Einfallstore für Individualregelungen hätte erfassen können. Schon der im Bereich der Wirtschafts- und Sozialordnung liegende Schwerpunkt ²⁾ der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beweist jedoch das Gegenteil. Die Begründung des Gerichts für die Anwendung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nur auf die Grundrechte, denen ein "spezieller Gesetzesvorbehalt" beigelegt ist, daß nämlich vor allem im Bereich der Wirtschafts- und Sozialordnung die Regelung eines einzelnen Falles er-

1) Ausdrücklich wird dies bei Erörterung verfassungsimmanenter Grenzen nirgends vertreten.

2) Vgl. außer den auf S. 199 in FN. 2 erwähnten Entscheidungen BVerfGE 7, S. 129 ff.; 10, S. 89 ff.; 13, S. 225 ff.; 24, S. 33 ff.; 42, S. 263 ff.; auch konstruierte Fälle haben häufig diesen Bereich zum Gegenstand, vgl. etwa Clement, JuS 1968, S. 282 ff.; Adam, JuS 1971, S. 595.

forderlich sein könne ¹⁾, erweist sich so pauschal als Behauptung. Wieso kann nicht auch bei den Vorbehaltsgrundrechten eine Einzelfallregelung erforderlich sein? Aus den thematisierten Freiheitsbereichen dürfte sich eine solche Abschichtung kaum rechtfertigen lassen.

Nur wenn außerhalb der Grundrechtsvorbehalte im Grundrechtsbereich eine Individualregelung ohnehin nicht möglich wäre, wäre die enge Sicht des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verständlich: das Individualgesetz wäre im Ergebnis ebenfalls aus dem gesamten Grundrechtsbereich verbannt. Ist das Individualgesetz - z.B. bei Art. 14 Abs. 1 GG - möglich, verliert die ausschließliche Verknüpfung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG mit den Einschränkungsvorbehalten ihren Sinn als - um bei dem Bild zu bleiben - Sperre des Einfallstores der Individualgesetzgebung. Daß kein direkter Sinnzusammenhang zwischen der Grundrechtsbegrenzung durch Gesetzesvorbehalt und dem Verbot der Einzelfallgesetzgebung herzustellen ist, ist bereits bei der systematischen Auslegung dargelegt worden. Wenn schon Gesetze im Vorbehaltsbereich Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG genügen müssen, ist nicht einzusehen, warum dem Gesetzgeber im übrigen Grundrechtsbereich größere Freiheit eingeräumt sein sollte ²⁾.

1) So BVerfGE 25, S. 371, 398.

2) Im Ergebnis ebenso Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 193; Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 89; ders., Inhalt, S. 323; ähnlich P. Schneider, Einzelpersonengesetz, S. 105 ff.; ob Bettermann (Grenzen, S. 7) ebenfalls für diese Position in Anspruch genommen werden kann, ist jedoch zweifelhaft; trotz ausdrücklichen Zitats des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG geht er auf den zweiten Halbsatz der Vorschrift nicht ein. Unklar für geschriebene Grundrechtsgrenzen auch Schwerdtfeger (Öffentliches Recht, § 28 II (S. 159)), der die Differenzierung bei den Gesetzesvorbehalten "lediglich" im Hinblick auf Art. 19 Abs. 1 Satz 2 für praktisch relevant hält.

e) Zwischenergebnis

Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ist grundsätzlich auf alle Grundrechtsbestimmungen anwendbar, also auch auf diejenigen, die keinen ausdrücklichen Einschränkungsvorbehalt aufweisen oder den Gesetzgeber zur Inhalts- und Schrankenbestimmung ermächtigen. Der Grundrechtseingriff i.S.d. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ist weiter als nach herkömmlichem Verständnis als jede nachteilige Grundrechtsbetroffenheit zu verstehen.

3. Das Gesetz als Mittel der Einschränkung

a) Das Gesetz als Betrachtungsgegenstand

Nur das Gesetz selbst kann Gegenstand der For- derung der Rechtsfolge des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG sein. Auch wenn Grundrechte aktuell erst durch einen Verwaltungsakt oder eine sonstige Maßnahme der Exekutive betroffen werden, bleibt der Blick auf die mögliche Individualqualität des ermächti- genden Gesetzes gerichtet. Mit der Wendung "auf- grund eines Gesetzes" erfaßt Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG lediglich auch die Gesetze, die unter einem Anwendungsvorbehalt der Exekutive stehen. Im übrigen folgt die Formulierung "durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes" terminologisch den in den Art. 2 Abs. 2 Satz 3, 6 Abs. 3, 8 Abs. 2, 10 Abs. 2, 11 Abs. 2, 12 Abs. 6 Satz 1, 13 Abs. 3, 14 Abs. 3 Satz 2, 16 Abs. 1 Satz 2 GG getroffenen Regelungen und hat demgemäß keine selbständige Bedeutung ¹⁾.

1) Ebenso Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 79 im Anschluß an Wernicke, Bonner Kommentar, Art. 19 Anm. II 1.

Rechtmäßigkeitsfragen der aufgrund eines Gesetzes ergangenen Rechtsakte sind solche der jeweiligen Grundrechtsbestimmung sowie (bei Rechtsverordnungen) des Art. 80 GG und aus diesem Grunde hier ebenfalls nicht zu erörtern. Noch nicht entschieden ist da- mit freilich die weitere Frage, ob das "Gesetz" in diesem Sinne nur als förmliches Parlamentsgesetz aufzufassen ist. Denkbar wäre ja auch die aktuelle Einschränkung eines Grundrechts aufgrund einer Rechtsverordnung. Dies beurteilt sich jedoch nicht nach dem Verständnis der "auf-Grund-Formulierung", sondern nach dem des Gesetzes.

b) Die Geltung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nur für Parlamentsgesetze

aa) Die Geltung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG wird vielfach auf förmliche Parlamentsgesetze be- schränkt ¹⁾. Dies geschieht weniger unter Berück-

1) So von Hendrichs, in: v. Münch, Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 5; v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 3; wohl auch Schmidt-Bleibtreu/Klein (Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 3 am Anfang) durch Abstellen auf den Gesetzgeber; Hamann/Lenz, Grundgesetz, Art. 19 Anm. B 2 d; ferner Herbert Krüger (DÖV 1955, S. 599), allerdings im Zusam- menhang mit der Wesensgehaltsgarantie; bejahend auch Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 791; ferner die Autoren, die das Verbot der Individualgesetz- gebung aus der Funktionentrennung entnehmen, vgl. dazu unten S. 242 ff.; a.A. Greiner, DÖV 1954, S. 585; offengelassen durch BVerwG, GewArch 1974, S. 38; unklar auch HessVGH, ESUGH 18, S. 206, 207; ebenso unklar BayVGH (DVBl. 1973, S. 225), der ohne weiteres von einer "Einzelfallverord- nung" spricht; das OVG Münster legt sich ebenfalls nicht fest, überprüft jedoch bei Satzungen (Be- bauungsplänen) die Einzelfallqualität, vgl. OVGE 18, S. 71, 74 ff. und OVG Münster, DVBl. 1968, S. 530.

sichtigung von Sinn und Zweck des Verbots in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 2. Halbs. GG, als vielmehr durch Rekursion auf die Schrankenproblematik der Grundrechte allgemein. Auch hier also stellt sich unter veränderten Vorzeichen erneut die Frage der Einschränkung von Grundrechten. Die herkömmliche Auffassung hat hier naturgemäß wenig Probleme: Die Grundrechtsbegrenzung in Form des Eingriffs wird eng ausgelegt, nur das förmliche Gesetz kann überhaupt Grundrechte einschränken, nur jenes könne daher Gegenstand des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG sein ¹⁾. Dieser glatte Weg ist für die vorliegende Arbeit verstellt, weil sich die in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG gemeinte Einschränkung so eng nicht fassen läßt ²⁾.

Gleichwohl ergeben sich keine Unterschiede zur herrschenden Meinung, wenn der hier vertretene weitere Bereich von Grundrechtsbegrenzungen ebenfalls nur durch förmliches Gesetz erfolgen kann. M.a.W. ergibt sich die Frage der Zuständigkeit zur Grundrechtsbegrenzung in der hier zugrundegelegten Form, die Frage nach dem Vorbehalt der Gesetzgebung im Grundrechtsbereich.

Der Gesetzesvorbehalt ist unter der Geltung des Grundgesetzes außerordentlich häufig Gegenstand der Diskussion in Rechtsprechung und Schrifttum

1) Vgl. außer den soeben (S. 203 FN. 1) Genannten Lerche, DVBl. 1958, S. 526.

2) Vgl. dazu oben S. 160 ff., 202.

gewesen ¹⁾. Bei unterschiedlicher dogmatischer Grundlegung ²⁾ ist eine breite Tendenz zu erkennen, den Gesetzesvorbehalt weiter zu fassen, als die ursprüngliche - mit dem Gesetzesbegriff untrennbar verbundene - Formel vom Eingriff in Freiheit und Eigentum im allgemeinen Gewaltverhältnis ³⁾ umriß. Anders als bei dem Streit um die Grenzen der Grundrechte spielt der Eingriffsbegriff in diesem Zusammenhang häufig keine entscheidende Rolle mehr ⁴⁾. Es ist kaum noch umstritten, daß nicht nur "echte Einschränkungen" im Sinne der herkömmlichen Terminologie, sondern auch die sonstige Begrenzung und inhaltliche Ausgestaltung im Grundrechtsbereich in erster Linie Sache des parlamentarischen Gesetzge-

1) Vgl. die Nachweise bei Stern, Staatsrecht, S. 633 ff.; ebenso bei Jesch, Gesetz und Verwaltung, durchgehend, besonders S. 134 ff.; umfangreiche Nachweise finden sich auch bei Krebs, Vorbehalt, S. 102 ff. und S. 112 FN. 17; ferner bei Papier, Gesetzesvorbehalte, S. 27 ff.; Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften, S. 220; vgl. auch Häberle, Wesensgehaltsgarantie, S. 126 ff.; ferner K. Hesse, Verfassungsrecht, § 14 I 1 b; N. Henke, AÖR 101 (1976), S. 576 ff.; Bleckmann, Grundrechtslehren, S. 230 ff.; Doehring, Staatsrecht, S. 214 f.; Erichsen, Staatsrecht I, S. 21-25; E.W. Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 90 ff.; Menger, VerwArch 52 (1961), S. 196 ff.

2) Vgl. die Darstellung der Ausgangspunkte bei Krebs, Vorbehalt, S. 103 f.

3) Insbesondere im Zusammenhang mit der "modernen Problematik" (Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 175-205) der Leistungsverwaltung; vgl. dazu Starck, Gesetzesbegriff, S. 281 ff.; Friauf, DVBl. 1966, S. 733; Bleckmann, Subventionsrecht, S. 43 ff.; Menger, Wirtschaftssubvention, S. 303 ff.

4) Ähnlich Bleckmann, Grundrechtslehren, S. 230.

bers ist ¹⁾. Dies muß auch für solche Regelungen gelten, die grundrechtsimmanente Grenzen konkretisieren ²⁾. Fehlt - wie oben ausgeführt ³⁾ - der scharfen dogmatischen Trennung von Eingriff und sonstiger Grundrechtsbezogenheit eine einsichtige Begründung, läßt sich "die Ausdeutung der Grundrechte in kompetenzrechtlicher Hinsicht nicht von der traditionellen Unterscheidung zwischen Eingriff und Schrankensetzung und anderer Grundrechtsgestaltung abhängig" ⁴⁾ machen. Der dezisionistische Aspekt jeder grundrechtsbezogenen staatlichen Regelung weist der Zuständigkeitsfrage durchgängige

1) So Bethge, DVBl. 1972, S. 369; ferner Schnapp, Jus 1978, S. 731; Pietzner, JA 1973, ÖR S. 91; Krebs, Vorbehalt, S. 111 ff., 116 m.w.N.; ähnlich auch Bleckmann, Grundrechtslehren, S. 230 f.; die A u s s c h l i e ß l i c h k e i t der gesetzgeberischen Kompetenz wird freilich nicht einhellig beurteilt, gegen sie z.B. Papier, Gesetzesvorbehalte, S. 31 ff. m.w.N.; mit Einschränkung auch gegen sie die Rechtsprechung des BVerfG, vgl. die Zusammenstellung bei Wilke, AÖR 98 (1973), S. 235 ff.; zu den Einschränkungen im herkömmlichen Sinn vgl. Krebs, Vorbehalt, S. 111 bei FN. 64.

2) Vgl. Krebs, Vorbehalt, S. 118; E. Hesse, Bindung, S. 90 ff., 100; wohl auch Rupp, AÖR 92 (1967), S. 216 ff.; ders., NJW 1965, S. 995; dagegen aber die h.M., vgl. Menger, VerwArch 55 (1964), S. 73; ferner diejenigen, die durch Trennung in konstitutive Einschränkung und deklaratorische Bestimmung grundrechtsimmanenter Schranken auch die gesetzgeberische Kompetenz auf konstitutive Akte beschränken, vgl. dazu oben S. 169 ff.

3) Vgl. oben S. 160 ff.

4) Krebs, Vorbehalt, S. 117; zum Zusammenhang zwischen Schrankenverständnis und Kompetenzproblematik vgl. auch Knies, Schranken, S. 101 f.

und nicht auf Teilbereiche der Grundrechtsaktualisierung beschränkte Bedeutung zu. Diese einheitliche Sicht grundrechtsrelevanter Regelungen führt zu einer ebenso einheitlichen Ansiedlung der Regelungskompetenz bei der Legislative ¹⁾. Im Ergebnis ist daher der h.M. zuzustimmen: Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG gilt nur für förmliche Gesetze. Darunter fallen jedoch nicht nur solche, die nach herkömmlicher Auffassung "Eingriffe" enthalten, sondern alle förmlichen Gesetze im Grundrechtsbereich ²⁾. Liegt es andererseits zuvörderst in der Kompetenz des parlamentarischen Gesetzgebers, grundrechtsrelevante Normen zu schaffen, kann Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG für solche Regelungen nicht gelten, die im Range unter dem förmlichen Gesetz stehen ³⁾.

bb) Dieses Ergebnis läßt sich auch auf eine andere Überlegung stützen: Die Frage, ob Allgemeinheit

1) Die Gegenauffassung Papiers (Gesetzesvorbehalte, S. 32 ff.), der bei Art. 2 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG einen schlichten Rechtssatzvorbehalt befürwortet, überzeugt nicht. Der - richtige - Hinweis Papiers auf die demokratische Legitimation auch der Exekutive hat in kompetenzrechtlicher Hinsicht keine Aussagekraft. Kritisch gegenüber jeder Normsetzungsbefugnis der Exekutive außerhalb des Art. 80 GG Rupp, NJW 1970, S. 412; wie hier auch Bethge, Grundrechtskollisionen, S. 287 f., allerdings im Verhältnis der Legislative zur Judikative.

2) Vom grundrechtsrelevanten Bereich spricht auch Bleckmann, Grundrechtslehren, S. 230 f.; vgl. auch Vogel, VVDStRL 24 (1966), S. 151, 153; zum Grundrechtsbereich vgl. auch oben S. 195 ff.

3) Im Ergebnis ebenso die ganz h.M., vgl. z.B. Schick, DVBl. 1962, S. 774; Köttgen, DVBl. 1955, S. 448 re.Sp., jedoch unter ausdrücklicher Ausklammerung inhaltlicher Gestaltung z.B. des Art. 14 Abs. 1 GG; vgl. auch Korbmacher, Diss., S. 47 ff. m.w.N.; Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 77.

"Essentiale" des förmlichen Gesetzes mit der Folge des Verlusts der Gesetzesqualität im Falle ihrer Abwesenheit sei, ist mittlerweile Gegenstand eines mehr als einhundertjährigen Streits ¹⁾. Für die Rechtsnorm im Range unter dem förmlichen Gesetz gilt dies jedoch nicht. Es besteht heute weitgehend Einigkeit darüber, daß bei der Abgrenzung zwischen untergesetzlicher Norm und Einzelakt nicht die Form, sondern materielle Kriterien entscheiden ²⁾. Innerhalb der dabei hauptsächlich herangezogenen Merkmale spielt die Allgemeinheit ³⁾ eine dominierende Rolle. Verlangt Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG also ein nicht nur für den Einzelfall geltendes Gesetz, ist die Aussage nur sinnvoll, wenn trotz der Geltung für den Einzelfall überhaupt noch ein Gesetz, eine Rechtsnorm vorliegt. Wie ein nicht allgemein und nur für den Einzelfall geltendes Gesetz (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG) im einzelnen zu qualifizieren ist, ist noch zu ermitteln ⁴⁾, jedenfalls entspricht es

1) Vgl. die umfangreichen Nachweise bei E.W. Böckenförde, Gesetz, durchgehend, besonders S. 210 ff.; ferner bei K. Zeidler, Maßnahmegesetz, S. 77 ff.; v. Mutius, Rechtsnorm, S. 186 FN. 99; vgl. auch oben S. 24, 46 ff.

2) A.A. Abelein (Abgrenzung, S. 427, 428), der ganz grundsätzlich "alle Versuche einer Abgrenzung zwischen der Verordnung und dem Verwaltungsakt (für) zum Scheitern verurteilt" hält.

3) Vgl. die Nachweise bei Starck, Gesetzesbegriff, S. 21, 195 ff.; ferner bei Menger, Rechtsstaat, S. 771; ders., Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 40, 41; v. Mutius, Rechtsnorm, S. 187 FN. 104; vgl. ferner Kirchhof (Rechtsquellen, S. 55), der zwar nicht die Adressierung an die Allgemeinheit, jedoch die wiederholte Anwendungsmöglichkeit als Unterscheidungsmerkmal des Rechtssatzes herausstellt.

4) Vgl. dazu unten S. 213 ff.

nicht einer "irgendwie geartete(n) Allgemeinheit" ¹⁾. Bei materieller Betrachtungsweise ist deshalb im untergesetzlichen Bereich ein Fall des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht denkbar.

Dagegen könnte eingewandt werden, daß es Fälle gebe, in denen der Gesetzgeber die Form der Norm ohne Rücksicht auf materielle Kriterien vorgeschrieben habe ²⁾. Billigt man hier dem Gesetzgeber die Befugnis zu, durch freie Wahl der Form den Rechtscharakter des Hoheitsaktes festzulegen und stellt also nicht auf inhaltliche Maßstäbe ab ³⁾, bleiben nur für den Einzelfall geltende untergesetzliche Normen möglich. Solche Normen weisen gegenüber Parlamentsgesetzen jedoch erhebliche Unterschiede auf.

Eine Rechtsverordnung ⁴⁾ ist eine derivative Rechtsquelle, die sich auf eine parlamentsgesetzliche Ermächtigung stützt und den strengen Anforderungen

1) So v. Mutius (Rechtsnorm, S. 187), der damit die Auffassung H.J. Wolffs nachzeichnen will. Die vage Formulierung reicht hier aus, denn als komplementäre Begriffe überschneiden sich Allgemeinheit und Einzelfall auch bei unterschiedlichem Verständnis nicht, vgl. dazu näher unten S. 216 ff.

2) So z.B. in Art. 10 BBauG für den Bebauungsplan die Form der Satzung.

3) Für den Bebauungsplan etwa BVerwG, NJW 1964, S. 2126; OVG Münster, DVBl. 1968, S. 529; Stich, JuS 1964, S. 341; kritisch zum Schluß von der Form auf den Inhalt Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, § 47 IX d; Bachof, VVDStRL 30 (1973), S. 358; ebenfalls kritisch v. Mutius, Rechtsnorm, S. 178 m.w.N. zur Gegenmeinung auf S. 117 bei FN. 52; nur auf inhaltliche Kriterien stellt auch ab das VG München, DÖV 1973, S. 172, 173, bezüglich einer Rechtsverordnung.

4) Vgl. dazu Kirchhof, Rechtsquellen, S. 82 ff.

des Art. 80 Abs. 1 GG genügen muß¹⁾. Die aktuelle Grundrechtsrelevanz mag sich zwar erst aus der Rechtsverordnung ergeben²⁾, dies ist aber keine Besonderheit der Rechtsverordnung, sondern ebenso beim Verwaltungsakt der Fall, der eine parlamentsgesetzliche Ermächtigung konkretisiert. Im Gegensatz zum Parlamentsgesetz trifft die Rechtsverordnung den Bürger jedoch nicht ungemildert. Gerade wenn der Ordnungsgeber zu Grundrechtseingriffen ermächtigt wird, sind an die inhaltliche Bestimmtheit des ermächtigenden Parlamentsgesetzes besonders strenge Anforderungen zu stellen³⁾. Die Grundrechtsbezogenheit der staatlichen Maßnahme wird originär also nicht durch die Rechtsverordnung, sondern durch das Parlamentsgesetz hergestellt. Deshalb bleibt dieses auch Gegenstand der Einzelfallprüfung im Rahmen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Damit ist auch sichergestellt, daß Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht im Wege einer "Arbeitsteilung" zwischen Parlament und Regierung umgangen werden kann. Auch die Rechtsverordnung, die Art. 80 Abs. 1 GG

1) Vgl. ausführlich Wilke, AÖR 98 (1973), S. 237 ff.

2) Sofern nicht auch sie als Rechtssatz "ruhendes Recht (enthält), das erst im Rechtsakt zur Wirkung gebracht wird" (Kirchhof, Rechtsquellen, S. 55). Immerhin gibt es untergesetzliche Normen, die ohne weiteren Vollzugsakt Rechtswirkungen entfalten, vgl. zu diesen Fragen Menger/Ericksen, VerwArch 57 (1966), S. 391; ferner Bartlsperger, DVBl. 1967, S. 362; ebenso Stern, Normenkontrolle, S. 66, 67.

3) Vgl. BVerfGE 23, S. 62, 73; 18, S. 52, 61; 10, S. 251, 255 ff.; ferner Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, Art. 80 Rdnrn. 5 ff.; plastisch formuliert Wilke (AÖR 98 (1973), S. 238): "Die rechtssetzende Exekutive liegt somit an der Kette des Gesetzgebers und kann nur dessen Anordnungen konkretisieren."

entspricht, kann wegen Verstoßes des ermächtigenden Gesetzes gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG rechtswidrig sein. Eine Ausdehnung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auch auf Rechtsverordnungen ist deshalb abzulehnen.

Gleiches gilt für Satzungen: Hierbei handelt es sich zwar nicht um streng derivative, sondern um autonome¹⁾ Rechtsetzung des Orts-"Gesetzgebers"²⁾. Der Umfang autonomer Regelungsbefugnis des Satzungsgebers mag im einzelnen nicht genau fixiert sein³⁾, insbesondere gilt Art. 80 Abs. 1 GG nicht⁴⁾, jedoch wurzelt auch die Satzungsgewalt in staatlichem Recht, Satzungen respektiert das Bundesverfassungsgericht nur "aufgrund oder in Grenzen gesetzlicher Ermächtigung"⁵⁾. Deshalb besteht auch insoweit keine Veranlassung, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf untergesetzliche Rechtsnormen auszudehnen. Soweit ersicht-

1) Zur Frage, ob die Satzungsgewalt staatlich verliehen ist, vgl. Starck, AÖR 92 (1967), S. 449, 450 f.; ferner Badura, DÖV 1963, S. 561; Herbert Krüger, Staatslehre, S. 493; Kirchhof, Rechtsquellen, S. 86.

2) Das Gemeindeparlament hat keine Legislativfunktion, sondern ist der Exekutive zuzurechnen, vgl. Starck, AÖR 92 (1967), S. 460 ff.; ferner Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II, § 86 VII e 1.

3) Vgl. dazu im einzelnen Starck, AÖR 92 (1967), S. 460 ff.; ferner Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, § 25 IX a 2 m.w.N.

4) So BVerfGE 21, S. 54, 62; 19, S. 253, 267; 12, S. 319, 325.

5) So Kirchhof, Rechtsquellen, S. 86 mit Nachweisen zur Rechtsprechung des BVerfG.

lich, hat dies die Rechtsprechung bisher ausdrücklich noch nicht erwogen, jedoch gelegentlich das Vorliegen eines (untergesetzlichen) Einzelfallgesetzes geprüft ¹⁾, allerdings nicht beantwortet, inwiefern hieran Wirksamkeitsfolgerungen geknüpft werden. Die Erstreckung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auch auf untergesetzliche Normen - insbesondere auf Satzungen - würde auch praktisch auf kaum zu überwindende Schwierigkeiten stoßen. In Relation zum Parlamentsgesetzgeber bewirkt jede untergesetzliche Regelung - wiederum besonders bei Satzungen - eine Verringerung des Regelungsabstandes zwischen Normgeber und Adressaten. Soll etwa die Bauleitplanung nicht auf einen erheblichen Teil gemeindlicher Gestaltungsmöglichkeit verzichten, muß sie auch größere einzelne Grundstücke erfassen können ²⁾. Es liegt auf der Hand, daß örtliche Normsetzung schon wegen der geringen Zahl der überhaupt möglichen Adressaten nicht mit den Maßstäben des Parlamentsgesetzes gemessen werden kann.

cc) Vereinzelt wird die Frage diskutiert, ob Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auch für vorkonstitutionelles Recht gelte, und wie in diesem Zusammenhang das "Gesetz" zu verstehen sei ³⁾. Dieses Problem erscheint heute nicht mehr diskussionswert. Mehr als

1) OVG Münster, DVBl. 1968, S. 529 - Bebauungsplan; OVG Münster, OVGE 18, S. 75 f. - Satzung über Schlachthausbenutzung; BayVGH, DVBl. 1973, S. 223 ff.; BVerwG, GewArch 1974, S. 38 - jeweils Polizeiverordnungen betreffend Dirnensperrebezirke; vgl. dazu näher Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 77.

2) Volkmar (Einzelakt, S. 190) hält allerdings auch in diesem Fall den Bebauungsplan für eine abstrakt-generelle Anordnung, was aus dem von VOLKMAR entwickelten Fallbegriff folgt, vgl. auch oben S. 80 ff.

3) So z.B. Korbmacher, Diss., S. 47 ff.

dreißig Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes kann ihm nur noch historische Bedeutung zukommen: Das Individuelle eines Gesetzes läßt sich von der historischen Situation nicht ablösen ¹⁾.

c) Zwischenergebnis

"Gesetz" in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG meint nur das förmliche Parlamentsgesetz.

III. Die Rechtsfolge des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG

1. Fragen, die die Norm aufwirft

Im Anschluß an die Ergebnisse der Einzelkritik an den Stimmen zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG hat sich die Interpretation der Rechtsfolge des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG vor allem um die Beantwortung folgender Fragen zu bemühen:

- Was ist unter dem "Einzelfall" i.S.d. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zu verstehen? Handelt es sich dabei um eine mathematisch quantifizierbare oder um eine qualitative Größe und ist diese Größe personen- und/oder sachbezogen ²⁾?

1) Zum Element der Dauer bei der Scheidung von Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz vgl. Menger, VVDStRL 15 (1957), S. 18 ff., 24; ders., Inhalt, S. 329.

2) Siehe oben S. 65-127.

- Ist das Einzelfallgesetz danach in jedem Falle unzulässig, oder muß um sinnvoller Ergebnisse willen eine Ausnahmeregelung in Betracht gezogen werden ¹⁾?
- Inwiefern wird die begriffliche Erfassung des Einzelfalles dadurch beeinflusst, daß die Ermittlung des Einzelfalles Probleme aufwirft ²⁾?

2. Grammatisch-logische Auslegung

a) Der Syntaxfehler der Rechtsfolge

In syntaktischer Hinsicht ist bereits mehrfach mit Recht kritisiert worden, daß der 2. Halbsatz des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG einen sprachlichen Fehler enthalte ³⁾. Wenn das Gesetz allgemein gelten muß, so "darf" es eben nicht nur für den Einzelfall gelten. Diese "redaktionelle Ungenauigkeit" ⁴⁾ hat zwar bisher bei der Auslegung noch nicht zu unterschiedlichen Ansätzen geführt. Die vorgeschlagene Ergänzung des Wortes "darf", die ohne weiteres für zulässig gehalten wird ⁵⁾, hält jedoch die Diskus-

1) Siehe oben S. 84, 111.

2) Siehe oben S. 79 ff., 115 ff.

3) Vgl. zuletzt Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 90 m.w.N.

4) So Menger, a.a.O.

5) Vgl. Brinkmann, Grundgesetz, Art. 19 Anm. I 2 vor a und C II 3; ebenso Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 90. Die von Brinkmann (a.a.O.) angeführte Stimme K.Hesses (Verfassungsrecht, S. 30, 31 der 1. Aufl. 1967) dürfte sich für die Gegenmeinung nicht in Anspruch nehmen lassen. Es geht hier nicht um Verfassungsänderung durch Änderung verfehlten "Wortlauts" einer Verfassungsbestimmung, nicht um die Überwindung des Wortlauts als unübersteigbare Grenze der Interpretation (vgl. dazu BVerfGE 8, S. 38, 41), sondern um die Beseitigung einer sprachlichen Unebenheit.

sion darüber offen, ob der zweite Teil der "Doppelaussage" dasselbe bedeutet wie der erste, ob also das Verbot eines Gesetzes für den Einzelfall identisch ist mit dem Gebot der allgemeinen Geltung ¹⁾.

Identität könnte bereits an dieser Stelle konstatiert werden, wenn man die "redaktionelle Ungenauigkeit" nicht im Unterlassen der Hinzufügung des Wortes "darf" sieht, sondern in einer fehlerhaften Zeichensetzung. Werden nämlich die Worte "und nicht nur für den Einzelfall" durch Kommata abgetrennt, erhält der Satzteil die Stellung einer Apposition und erklärt dann die allgemeine Geltung näher. Diese letztere Auffassung überschreitet jedoch die Grenzen zulässiger Beseitigung einer "redaktionellen Ungenauigkeit": der Satz würde durch die Zeichensetzung zwar sprachlich korrekt sein, das Verständnis jedoch in einer bestimmten Richtung festlegen. Da die Ergänzung des Wortes "darf" ebenfalls zu einer Beseitigung der Ungenauigkeit führt, ohne daß eine der Möglichkeiten vorzugswürdig erscheint ²⁾, läßt sich ein Verständnis des zweiten Teils der "Doppelaussage" als Apposition schon an dieser Stelle jedenfalls nicht halten.

1) So vor allem Wernicke, Bonner Kommentar, Art. 19 Anm. II 1 c.

2) Korbmacher (Diss., S. 55, 56), der die sprachliche Ungenauigkeit ebenfalls kritisiert, schlägt vor, den zweiten Teil der Aussage so zu formulieren: "... allgemein gelten und nicht nur für den Einzelfall bestimmt sein." Damit ist jedoch das Feld der Sprachkorrektur verlassen. "Bestimmtsein" ist kein Synonym für "gelten", der erste Ausdruck unterscheidet sich vom zweiten zumindest durch eine subjektive Komponente; vgl. dazu unten S. 275 ff.

b) Das allgemein geltende Gesetz

Ein Gesetz, das allgemein gilt, gilt genau genommen einmal für alle Personen des gesetzgeberischen Machtbereichs. Dieser Wortsinn kann in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht gemeint sein, denn in diesem Sinne gilt kaum ein Gesetz allgemein ¹⁾. Der geregelte Sachbereich begrenzt mehr oder weniger auch den erfaßten Adressatenkreis, wobei mit der Materie von vornherein nicht alle Personen in Berührung kommen können ²⁾. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG kann nicht bereichsgeprägte Regelungen verhindern wollen. Nur mit grundlegenden, alle erfassenden "standards" kommt nicht einmal eine Verfassung aus ³⁾. Geht es also nicht um die Personengesamt-

1) Ähnlich Brinkmann, Grundgesetz, Art. 19 Anm. I 2 a.

2) So gelten z.B. die Gesetze zum Schutz der Jugend nicht für die Personen, die die Altersvoraussetzungen der Gesetze nicht erfüllen.

3) Bereits die Grundrechte differenzieren z.B. nach der Staatsangehörigkeit, vgl. Art. 8, 9, 11, 12, 12a, 16 GG; die Spezialisierungstendenz der Gesetzgebung im modernen Staat hat besonders das Schrifttum zur Maßnahmegesetzgebung aufgegriffen, vgl. etwa Menger, VVDStRL 15 (1957), S. 10 FN. 28; ders., Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 45; E.R. Huber, DÖV 1956, S. 200 f., abweichend jedoch S. 204; K. Zeidler, Maßnahmegesetz, S. 9 ff.; Ballerstedt, Maßnahmegesetz, S. 369 ff.; Forsthoff, Maßnahmegesetze, S. 223; K. Huber, Maßnahmegesetz, S. 1-3; Fleschutz, Diss., S. 59 ff.; Scheuner, DÖV 1969, S. 590 f.

heit ¹⁾, wird die "allgemeine Geltung" bereichsabhängig und kann nur noch mit Blick auf die geregelte Materie beurteilt werden ²⁾. Andererseits ist es nicht möglich, die allgemeine Geltung strikt an den Regelungsgegenstand anzubinden und etwa zu formulieren, ein Gesetz gelte allgemein, wenn "unterschiedslos alle Personen erfaßt werden, die dem normativen Tatbestand unterfallen" ³⁾.

Diese Verknüpfung zwischen erfaßter Person und geregelter Tatbestand kann die "allgemeine Geltung" von Gesetzen lediglich als Verbot von Privilegierung und Dispensation ⁴⁾ in Form des Gesetzes zur Wirksamkeit bringen. Gerade die krasse Form des Einzelpersonengesetzes kann damit aber nicht verhindert werden: Auch ohne Nennung des Namens der Person kann durch tatbestandliche Verengung und Individualisierung die Erfassung von Personen prä-

1) Das ist unstrittig; vgl. die Auffassungen zum Begriff der Allgemeinheit von Gesetzen, nachgewiesen bei E.W. Böckenförde, Gesetz, Sachregister Stichw. "Allgemeinheit"; Nachweise auch bei Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 13 f.; ferner bei Kopp, Diss., S. 384 ff.; selbst der Begriff der Unbestimmtheit im Sinne Volkmar's (Einzelakt, S. 230 ff.) ist absolut nur in logischer, nicht jedoch in quantitativer Hinsicht; vgl. ferner H. Schneider, Einzelfallgesetze, S. 160; Eichler, Gesetz, S. 42 f.; Bücker, Individualgesetz, S. 21 f.; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 10 IV 1 a.

2) Häufig wird deshalb die Erfassung von Lebenssachverhalten nach "Kategorien" und "typischen Kennzeichen" in den Vordergrund gestellt, vgl. statt vieler Enneccerus/Nipperdey, Bürgerliches Recht, S. 243.

3) So Korbmacher, Diss., S. 59.

4) Vgl. Bücker, Individualgesetz, S. 72; ähnlich auch Heller, VVDStRL 4 (1928), S. 98, 121 ff. für die WRV; insoweit ihm folgend Lotz, Diss., S. 50; kritisch dazu P. Schneider, Einzelpersonengesetz, S. 90.

zise gesteuert werden ¹⁾ oder sich einfach aus dem Tatbestand ergeben ²⁾. Regelt ein Gesetz z.B. die Pflicht zur Bevorratung von Ruhrkohle durch die Fördergesellschaften ³⁾, so liegt - gegenwärtig - auf der Hand, daß dieses Gesetz ausschließlich die Ruhrkohle AG betrifft. Obwohl das Gesetz unterschiedslos alle Personen erfaßt ⁴⁾, die dem normierten Tatbestand unterfallen, ist es vom sprachlichen Verständnis her nicht mehr allgemein geltend, weil es eben nur für die Ruhrkohle AG gilt.

Versuche, in diesen und ähnlichen Fällen der Betroffenheit nur einer oder einer geringen Anzahl von

- 1) Zum Problem der "Tarnung" von Individualgesetzen vgl. Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 104 m.w.N.; K. Hesse (Verfassungsrecht, § 10 IV 1 a) und Maunz (Staatsrecht, § 17 I 2) äußern sich vor allem deswegen kritisch zur Bedeutung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG.
- 2) Wobei die Steuerung vom Tatbestand nicht scharf getrennt werden kann: Wird z.B. die Mineralölbevorratung zum Gegenstand einer grundrechtsrelevanten gesetzlichen Regelung gemacht, so ist es eben die Frage, ob angesichts der wenigen Ölimporteure ein Zuschnitt auf die Importeure oder der Tatbestand Ölbevorratung Anknüpfungspunkt des Gesetzes ist, vgl. dazu BVerfGE 30, S. 292 ff.; das BVerfG, a.a.O., prüft allerdings nur eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG. Wie schwierig eine exakte Erfassung und Bewertung der Größe der relevanten Vergleichsgruppen ist, ergibt sich daraus, daß der Senat zunächst (S. 295) von "zahlreichen unabhängigen Importeuren" spricht, wenig später (S. 303) jedoch feststellt, es handele sich insoweit um ca. 20 Firmen.
- 3) Vgl. die Beispiele zur Ruhrkohle AG im Verhältnis zu gesellschaftsrechtlichen Gesetzen bei Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 196, sowie die Kritik hieran oben S. 118 f.
- 4) Zur Geltung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auch für juristische Personen vgl. unten S. 254 FN. 2.

Personen die allgemeine Geltung darin sehen zu wollen, daß das Gesetz "verallgemeinerungsfähig" ¹⁾ sein müsse, helfen einer sprachlichen Interpretation nicht weiter, weil die allgemeine Geltung durch die Fiktion der Verallgemeinerungsfähigkeit nicht hergestellt werden kann.

Liegt nach alledem bei der Geltung des Gesetzes nur für eine Person allgemeine Geltung nicht (mehr) vor, während sie bei der Personengesamtheit der der Legislative Unterworfenen vorhanden ist, ist das dazwischen liegende Feld wegen der Bereichshängigkeit vom Textverständnis her kaum mit einer genauen Grenzziehung aufzuhellen ²⁾.

Die "allgemeine Geltung" eines Gesetzes entzieht sich sprachlich einer exakten quantitativen Messung. Selbst die Aussage, von allgemeiner Geltung könne erst ab einer "gewissen" ³⁾ Anzahl von erfaßten Personen die Rede sein, ist nicht nur wegen ihrer

- 1) Die Verallgemeinerungsfähigkeit mag zwar "ethisches Konstitutionsprinzip" (so Heller, VVDStRL 4 (1928), S. 98, 109), als "Gerechtigkeitsallgemeinheit" zu bezeichnen sein (Heller, a.a.O.), dies ist jedoch für die Auslegung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG unergiebig; die Gerechtigkeitsallgemeinheit muß für jedes Gesetz gelten, das Individualgesetz bietet insoweit keinen besonderen Angriffspunkt.
- 2) Von Menger (Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 110 ff.) als "Grauzone" bezeichnet; vgl. ders., Inhalt, S. 328; ferner Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 195; schon C. Bornhak (Staatsrecht, S. 440) formuliert: "Vom einzelnen Fall zur Mehrheit einzelner Fälle und zur Allgemeinheit ist der Übergang ein so allmählicher und unmerklicher, ist die Grenze so verschwommen, daß sich dieselbe nach logischen Gesichtspunkten gar nicht ziehen läßt." Das Zitat findet sich auch bei E.W. Böckenförde, Gesetz, S. 269 FN. 32, dort im Text auch Kritik an der Unklarheit des Allgemeinheitsbegriffs BORNHAKS.
- 3) Davon scheint Kopp (Diss., S. 390 ff. und S. 398) durch die Definition des Individualgesetzes = wenige Personen auszugehen.

mangelnden Präzision praktisch unbrauchbar, sondern in der Grundtendenz zweifelhaft: zu groß ist der Unterschied in der Zahl der erfaßten Personen in den verschiedenen Gesetzen. Der Ausdruck "allgemeine Geltung" ist im Zusammenhang mit dem Gesetz einfach zu unverbindlich, zu "allgemein", als daß selbst eine tendenzielle quantitative Aussage in persönlicher Hinsicht möglich wäre ¹⁾.

Das allgemein geltende Gesetz umfaßt sprachlich auch das konkrete ²⁾ Gesetz. Wenn Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG möglicherweise im Ergebnis nur die allgemeine Geltung in persönlicher Hinsicht meint ³⁾, läßt sich dies nicht, wie es namentlich Friedrich Klein ⁴⁾ versucht hat, aus dem Text der Vorschrift begründen. Vor allem Volkmar ⁵⁾ hat überzeugend nachgewiesen, daß sich schon rechtstheoretisch die scharfe Trennung zwischen Inhalt und Geltung eines Gesetzes nicht durchführen läßt. Darüber hinaus bringt es die Erwähnung des "Einzelfalles" mit sich, daß die Erfassung der sachlichen Dimension auf der Grundlage einer Textinterpretation jedenfalls nicht ausgeschlossen werden kann. Andererseits ist die Formu-

- 1) Ebenso Bücker, Individualgesetz, S. 47; vgl. auch die Ausnahmbildung Volkmars bei großen Zahlen (Einzelakt, S. 234).
- 2) Ein extremes Beispiel eines konkreten Gesetzes bringt Menger (Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 101 (S. 69)), es ist dort allerdings im Zusammenhang mit der Bestimmtheit des Adressatenkreises aufgeführt; andere Beispiele bei v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 2 c; zur Terminologie vgl. oben S. 14 ff.
- 3) Vgl. unten S. 254, 270.
- 4) VVDStRL 15 (1957), S. 66 f.; ebenso v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. II 2 c.
- 5) Einzelakt, S. 222; ihm folgend Bücker, Individualgesetz, S. 46 f.

lierung "allgemein und nicht nur für den Einzelfall geltend" sprachlich nicht so eindeutig, daß eine positive Aussage möglich wäre. Das zeigen auch die unterschiedlichen Auslegungsergebnisse vor allem älterer Stimmen, die unter Betonung der Formulierung die Geltung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG in sachlicher und/oder persönlicher Hinsicht ¹⁾ nachzuweisen versucht haben. Auf der Ebene der grammatisch-logischen Auslegung scheint diese Unterscheidung nicht mit hinreichender Sicherheit möglich zu sein ²⁾.

c) Das nicht nur für den Einzelfall geltende Gesetz

Bleibt also zunächst offen, ob Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nur generelle oder auch abstrakte Gesetze verlangt, wird durch die Hinzufügung "und nicht nur für den Einzelfall" zumindest klargestellt, daß die Aussage allein quantitativ zu verstehen ist ³⁾. Allgemein-

- 1) Eine Einteilung ist insofern schwierig, weil vor der grundlegenden Arbeit Volkmars der Fallbegriff nicht hinreichend präzisiert war; so erläutern den Einzelfall nicht näher Wernicke, Bonner Kommentar, Art. 19 Anm. II 1 c; Giese, Grundgesetz, Art. 19 Anm. 2; Nawiasky, Grundgedanken, S. 23; vor allem Hildegard Krüger (DVBL. 1955, S. 761), Hamann (Grundgesetz, Art. 19 Anm. C 3 und 4), F. Klein (v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 2 c) und Volkmar (Einzelakt, S. 228 ff.) haben die Geltung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG im Hinblick auf den Fall/die Person problematisiert.
- 2) So Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 94 a.E.
- 3) Das ist heute unstreitig, vgl. v. Mutius, Rechtsnorm, S. 189 i.V.m. S. 186 ff. und S. 194 ff.; Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 92 ff.; Grabitz, Freiheit, S. 80; Schmidt-Bleibtren/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Rdn. 2; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 10 IV 1 a; Peters, Grundfragen, S. 269; Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 20 Rdnrn. 102 ff. i.V.m. 109; zur älteren Rechtsprechung vgl. die Nachweise bei Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 13 f.

heit oder Individualität ist hier eine Frage des
 Umfanges des Regelungsgegenstandes ¹⁾, nicht eine
 Frage des Gegenstandes selbst, seiner Richtigkeit
 oder Gerechtigkeit ²⁾. Auch diejenigen, die Art. 19
 Abs. 1 Satz 1 GG inhaltliche Bedeutung zumessen ³⁾,
 verstehen diese Inhaltlichkeit als Umfang des sach-
 lichen und persönlichen Geltungsbereichs, nicht im
 Sinne einer Wertorientierung des Gesetzes ⁴⁾. Die
 Textauslegung kann dabei den "schillernden" ⁵⁾ Be-
 griff der "Allgemeinheit" von Gesetzen ⁶⁾ umgehen.

- 1) Am konsequentesten hat dies C. Schmitt (Verfas-
 sungslehre, S. 142) formuliert: "... und der Miß-
 brauch liegt in der Verkennung dessen, was als
 Minimum des alten rationalen Begriffs eines echten
 Gesetzes übrig bleiben muß, in der Verkennung
 des generellen Charakters der Rechtsnorm."
- 2) Scharf zu trennen hiervon ist die Frage, welches
 Ziel Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG dient; hier gilt
 es lediglich, das Mittel der Rechtsfolge des
 Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zu konkretisieren.
C. Schmitt (Verfassungslehre, S. 139) ist für die
 Weimarer Republik genau der gegenteiligen Auffas-
 sung; vgl. wie hier dagegen Lotz, Diss., S. 33.
- 3) Vgl. die Nachweise oben S. 28 FN. 1.
- 4) Wenn insbesondere Starck (Gesetzesbegriff, S.
 234 ff.) und Menger (Bonner Kommentar, Zweitbearb.,
 Art. 19 Abs. 1 Rdn. 62) die inhaltliche Allgemei-
 heit erörtern, geschieht dies unter dem Gesicht-
 spunkt einer möglichen (ausnahmsweisen) Abweichung
 von der in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verlangten
 formalisierten Allgemeinheit im Schmittschen
 Sinne.
- 5) So Achterberg, DÖV 1973, S. 296.
- 6) Vgl. die umfassende Darstellung der Allgemei-
 heitsbedeutungen bei Kopp, Diss., S. 383 ff.;
 ferner bei Bücker, Individualgesetz, S. 20 ff.;
 weitere Nachweise bei Menger, Bonner Kommentar,
 Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 40 f.;
K. Zeidler, Diss., S. 16 ff.

Das Grundgesetz hat sich in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG
 sprachlich für eine quantitative Dimension entschie-
 den, deren Inhalt und Umfang sicher ohne Berücksich-
 tigung des dahinterstehenden Zwecks nicht ermittelt
 werden, deren Vorhandensein hierdurch aber nicht in
 Frage gestellt werden kann ¹⁾.

Mit der h.M. ²⁾ ist davon auszugehen, daß diese

- 1) Im Ergebnis ist dies nicht bestritten. Alle Aus-
 legungsversuche des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG be-
 wegen sich in dem durch die Begriffe "abstrakt/
 konkret" und "generell/individuell" gekennzeichneten
 Koordinatensystem, vgl. nur Zahn, Diss.,
 S. 148 ff.; K. Zeidler, Diss., S. 22 ff.; ders.,
 Maßnahmegesetz, S. 165 f.; Volkmar, Einzelakt,
 S. 228 ff.; ebenso die Rechtsprechung des BVerfG,
 vgl. oben S. 120 ff.; häufig wird Art. 19 Abs. 1
 Satz 1 GG als reine Formgarantie bezeichnet, vgl.
 etwa Korbmacher, Diss., S. 59; Ridder, Meinungs-
 freiheit, S. 283; vgl. ferner die Nachweise oben
 S. 27 FN. 3; mehr noch als die Versuche der Defi-
 nition des Rechtssatzes es tun (vgl. dazu
v. Mutius, Rechtsnorm, S. 187, 189), zwingt Art.
 19 Abs. 1 Satz 1 GG ("nicht nur für den Einzel-
 fall gelten") zu einem formalisierten Ausgangs-
 punkt. Daraus ergibt sich weiter, daß die Frage
 von Identität oder Konnexität der so verstandenen
 formalisierten Allgemeinheit und inhaltlicher
 Allgemeinheit (Gerechtigkeit, Vernünftigkeit)
 zwar Gegenstand einer funktionalen Prüfung sein
 kann (vgl. etwa Starck, Gesetzesbegriff, S. 41).
 Auf der Ebene des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG sind
 beide Kategorien jedoch nicht, wie etwa im Sinne
 der Rousseauschen "volonté générale" (Contrat
 social, I. II chap. 6, p. 226; vgl. dazu
K. Zeidler, Maßnahmegesetz, S. 100 ff.; E.W.
Böckenförde, Gesetz, S. 40 ff.; Starck, Gesetzes-
 begriff, S. 129 ff.) oder des kategorischen Impe-
 rativs Kants (Kritik der praktischen Vernunft,
 S. 36; vgl. zum Allgemeinheitsbegriff Kants
K. Huber, Maßnahmegesetz, S. 133 ff.) derart
 verknüpft, daß die formale nicht von der inhalt-
 lichen geschieden werden könnte.
- 2) Vgl. die Nachweise in der vorangegangenen FN.

quantitative Dimension ¹⁾ anhand der Begriffspaare "abstrakt/konkret" und "generell/individuell" vollständig untersucht werden kann ²⁾. Während das erste Begriffspaar die Variationsbreite in Bezug auf den geregelten Sachverhalt, also den eigentlichen "Fall" erfasst, bezieht sich das letztere auf die Adressaten ³⁾. Die Terminologie im Schrifttum ist insoweit uneinheitlich ⁴⁾, teilweise werden die Begriffspaare hinsichtlich ihrer Fall-/Personenrelation nicht klar getrennt. Die Berücksichtigung weiterer

- 1) Von Achterberg (DÖV 1973, S. 293) "Strukturausprägungen" genannt.
- 2) Die rechtstheoretische Grundlegung der Arbeit Volkmar (Einzelakt, S. 47-147) legt eindrucksvoll dar, daß der Argumentationsrahmen durch die Begriffe "Fall" und "Adressat" abgesteckt wird, auch wenn man Volkmars Ergebnis, nämlich die Differenzierung nach der bestimmten und unbestimmten Zahl der Fälle/Adressaten außer acht läßt. Wie der Fall-/Adressatenbegriff letztlich strukturell zu präzisieren ist, und ob die von Volkmar vorgeschlagene Kombination für Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zutrifft, wird hierdurch nicht präjudiziert.
- 3) So schon die terminologische Voraussetzung oben S. 16.
- 4) Dies beklagt bereits Thoma, Polizeibefehl, S. 60 ff.; ebenfalls kritisch wegen der mangelnden begrifflichen Klarheit Achterberg (DÖV 1973, S. 294 li.Sp. und FN. 33), der hier VOLKMAR allerdings zu Unrecht dafür in Anspruch nimmt, dieser beziehe Generellität sowohl auf den Fall als auch auf den Adressaten: Volkmar (Einzelakt, S. 258) meint damit n u r die unbestimmte Zahl der Adressaten. Vgl. auch die Kritik zur Terminologie bei Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 92.

Differenzierungen ¹⁾ scheint entbehrlich: insbesondere die räumliche (Ort) ²⁾ und zeitliche Geltung (Dauer) ³⁾ lassen sich auch mit Hilfe der genannten Begriffe berücksichtigen: Sowohl der Geltungsraum als auch die Dauer können sich unmittelbar

- 1) Kopp (Diss., S. 384 ff.) unterscheidet zwar fünf "Sachdimensionen" der Allgemeinheit, nimmt jedoch (ab S. 414) die geläufigen Doppelbegriffe ausführlich auf; wie Kopp (a.a.O.) letztlich Stellung bezieht, wird nicht ganz klar; eine Sonderbedeutung für die Begriffe "konkret/abstrakt" findet sich bei Achterberg (DÖV 1973, S. 293 sub a): "Regelung eines konkreten Falls ist vielmehr situationsbezogene Regelung ...". Achterberg schlägt damit die Brücke zu den Deutungsversuchen des sog. Maßnahmegesetzes. Wenn auch nach Achterberg, der sich in seinem Beitrag um eine Definition des Gesetzes bemüht, weder die "Abstraktheit" noch die "Konkretheit" einer Regelung eine ... relevante Strukturausprägung darstellen", ist doch zweifelhaft, ob diese Dichotomie neben der von Achterberg ebenfalls erwähnten, aber scharf abgegrenzten Kategorie der Fallzahl der Regelung noch eine Berechtigung hat. Wer, wie Achterberg (a.a.O., S. 294 sub b) dies selbst tut, die personale und sachliche Komponente des Fallbegriffs anerkennt, wird eine Abgrenzung des sachlichen Bereichs von einer daneben definierten Situationsbezogenheit nur schwer vornehmen können. So weisen die Definitionen Achterbergs (abstrakt=Anknüpfung an "unbestimmten/möglicherweise eintretenden/Sachverhalt", konkret=Anknüpfung an "bestimmten/bereits eingetretenen oder mit Sicherheit zu erwartenden/Sachverhalt") deutliche Parallelen zu den Untersuchungen anderer Autoren des Fallbegriffs auf, vgl. etwa Volkmar, Einzelakt, S. 115 ff.; Zahn, Diss., S. 59 ff.; ähnlich - allerdings im Zusammenhang mit der Rückwirkung von Gesetzen - Scheerbarth, Rückwirkung, S. 11, 22-26.
- 2) Vgl. dazu Bücker, Individualgesetz, S. 59, 79 ff.; Kopp, Diss., S. 384, 424.
- 3) Vgl. dazu im Zusammenhang mit dem Gesetzesbegriff H. Huber, Niedergang des Rechts, S. 74 f.; ferner Menger, VVDStRL 15 (1957), S. 19; ähnlich für Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ders., Inhalt, S. 329; im Zusammenhang mit der Rückwirkung vgl. Scheerbarth, Rückwirkung, S. 26.

auf die Zahl der geregelten Fälle oder erfaßten Adressaten auswirken. Ist das nicht der Fall, etwa bei einem gesetzlichen Tempolimit für Kfz mit einer Geltungsdauer für ein Jahr oder einem zeitlich begrenzten Konjunkturzuschlag durch Gesetz bei der Einkommensteuer, ergibt sich auch keine Verbindung zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG¹⁾. Aus dem Text der Vorschrift läßt sich nicht entnehmen, daß die zeitliche Komponente eigenständige Bedeutung erfahren soll.

d) Das Verhältnis allgemeiner Geltung zur Geltung nicht nur für den Einzelfall (zur sog. "Doppelaussage" des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG)

In diesem Rahmen muß folglich auch das Verhältnis allgemeiner Geltung zur Geltung nicht nur für den Einzelfall gesehen werden. Hildegard Krüger²⁾ kann mit ihrer unterschiedlichen Beurteilung der beiden Halbsätze nur Recht haben, wenn beide Elemente unterschiedliche Qualität haben. Das läßt sich aber widerlegen: Zum einen gehören beide Elemente, wie oben festgestellt³⁾, einer quantitativen Dimension an. Denkbar wäre allenfalls ein Auseinanderfallen in Bezug auf den sachlichen (Fall) und persönlichen Geltungsbereich, sofern man, was ja bisher ausdrücklich offen gelassen wurde, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG für nur einen oder beide Bereiche in Anspruch nehmen kann. Kann diese Frage aber, wie bereits erwähnt, im

1) Menger (VVDStRL 15 (1957), S. 18 ff., 22) trennt terminologisch klar zwischen Individual- und Zeitgesetzen, weist aber gleichzeitig auf ein mögliches und sogar häufiges Zusammenfallen der Eigenschaften in ein und demselben Gesetz hin.

2) DVBl. 1955, S. 761 f.

3) Vgl. oben S. 216 ff.

Wege grammatischer Interpretation nicht beantwortet werden, kann sich durch andere Methoden der Auslegung ebenfalls keine getrennte Betrachtungsweise ergeben: So ist kein Anhaltspunkt dafür vorhanden, daß mit der systematischen, historischen, teleologischen oder einer sonstigen Auslegungsmethode gerade die Art der Doppelaussage für den Nachweis unterschiedlicher Bedeutung verwendet werden könnte, etwa in der Form, daß die "allgemeine Geltung" abstrakte Gesetze, die "Geltung nicht nur für den Einzelfall" generelle Gesetze verlangen würde.

Ohne Rücksicht auf das Ergebnis in der Frage des sachlichen und/oder persönlichen Geltungsbereichs beurteilen sich deshalb beide Teile der Aussage nach denselben Maßstäben.

In diesem Fall bleibt allerdings die Möglichkeit unterschiedlich hoher Anforderungen an das Gesetz. Auf eine getrennte Untersuchung beider Aussagen kann jedoch auch dann verzichtet werden. Das Gesetz müßte der schärferen Anforderung genügen. Auch mögliche Zwischenformen¹⁾ scheiden deswegen aus: Ein Gesetz etwa, das zwar nicht nur für den Einzelfall, aber dennoch auch nicht allgemein gilt, kann für die Auslegung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG keine Rolle spielen.

Diese Auslegung wirft die Frage auf, ob ein Teil der Aussage, nämlich der mit den geringeren Anforderungen, überflüssig ist. Das wäre in der Tat der Fall, wenn die Aussage quantitative Unterschiede aufwiese. Jede Textinterpretation hat sich aber da-

1) Sie scheint Eichler (Gesetz, S. 43) anzudeuten.

rum zu bemühen, allen Aussagen eine sinnvolle Bedeutung zuzuordnen. Von mehreren Auslegungsmöglichkeiten hat sie möglichst diejenige zu vermeiden, die einen Teil des Textes für bedeutungslos erklärt ¹⁾. Nach der bisherigen Analyse behalten beide Teile der Rechtsfolgeaussage des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG genau dann ihre Bedeutung, wenn sie quantitative Unterschiede nicht aufweisen, wenn also ein Gesetz, das nicht nur für den Einzelfall gilt, immer allgemein gilt und umgekehrt.

e) Die quantitative Dimension des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG

Von hier aus fragt sich, ob über die Prüfung der Geltung nicht nur für den Einzelfall Präziseres über das generelle Gesetz zu erfahren ist. M.a.W., wie ist die sprachliche Bedeutung des Einzelfallgesetzes ²⁾ in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG aufzufassen? Der Einzelfall kann einmal betrachtet werden mit Blick auf die übergeordneten Kategorien. Dann stellt er sich im Rechtserzeugungsprozeß ³⁾ als quantitativ kleinster Regelungsgegenstand in der Menge aller Regelungsgegenstände dar. Der Einzelfall

1) Vgl. Larenz, Methodenlehre, 2. Aufl., S. 306, 4. Aufl., S. 308; dies läßt sich strenggenommen **a l l e i n** aus der Wortbedeutung nicht entnehmen, ergibt sich jedoch aus der Forderung nach der logischen Vereinbarkeit der Textteile.

2) Einzelfallgesetz wird hier - im Gegensatz zur Definition oben S. 16 - lediglich als Synonym für das nur für den Einzelfall geltende Gesetz verstanden, um die Ermittlung der Wortbedeutung nicht durch eine außerhalb des Verfassungstextes vorgenommene Definition zu belasten. Außerdem liegt hier angesichts der Unsicherheit des Fallbegriffs die Betonung auf der Ermittlung des "einzelnen" Falles.

3) So im Zusammenhang mit den Gegensätzen generell/individuell Kelsen, Allgemeine Staatslehre, S. 235.

in diesem Sinne ist quasi Endpunkt einer vertikalen Betrachtungsweise. Diese Bedeutung umreißt das in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG Gemeinte jedoch noch nicht ausreichend. Die Vorschrift fordert ja nicht, daß das Gesetz nicht für den Einzelfall gelten dürfe - j e d e s Gesetz kann Rechtswirksamkeit nur im einzelnen Fall erlangen - , sondern daß es nicht n u r für den Einzelfall gelten dürfe.

Ob das der Fall ist, läßt sich erkenntnistheoretisch nicht durch die Betrachtung des aktuellen Falles oder der Person, sondern der übrigen, miterfaßten ¹⁾ Fälle und Personen ermitteln.

Die oben in der Einzelkritik referierten Vorschläge zur Ermittlung des Einzelfalles ²⁾ lassen vermuten, daß dieser horizontale und relative Ansatz sprachlich kaum hinreichend zu fixieren ist. Ob mit dem Einzelfall nur ein einziger Fall, drei, fünf, zehn oder auch einhundert Fälle gemeint sein können, ist zweifelhaft ³⁾.

1) Hier dürfen die durch das Gesetz nicht erfaßten "Fälle" (noch) nicht berücksichtigt werden. Der häufig angeführte Satz eines amerikanischen Gerichts ("The test of a special law is the appropriateness of its provisions to the objects that it excludes. It is not therefore, what a law includes that makes it special, but what it excludes.", Budd. v. Hancock, 66 N.J.L. 133, 48 A 1023; Zitat entnommen bei H. Schneider, Einzelfallgesetze, S. 167) zur Ermittlung eines "Spezial"-Gesetzes löst sich vom Wortsinn des Einzelfalles. Der dort vorgeschlagene Test kann nur die **B e r e c h t i g u n g** der Einteilung der Gesetzesadressaten überprüfen, unterscheidet aber nicht zwischen Einzelfällen und etwa einer generellen Norm, die willkürlich ungleich behandelt.

2) Vgl. oben S. 66, 70 f., 76 f, 83 ff., 100, 104, 115 f.

3) Vgl. Korbmacher (Diss., S. 68 f.), der die ziffermäßige Anzahl lediglich als Indiz zur Ausgrenzung heranziehen will.

Gleichwohl erscheint der Begriff des Einzelfallgesetzes auch in quantitativer Hinsicht leistungsfähiger zu sein, als die Stimmen, die auf Bestimmtheit oder Unbestimmtheit der Personen/Fälle ¹⁾, auf eine sachgerechte Abgrenzung der erfaßten Personengruppe ²⁾ oder auf eine Sonderregelung für einen bestimmten Personenkreis abstellen ³⁾, vermuten lassen. Bereits Menger ⁴⁾ hat mit Recht darauf hingewiesen, daß die Ermittlung des Einzelfalles häufig zusammengezogen wird mit der Prüfung der Zulässigkeit des infragestehenden Gesetzes. Dieses Vorgehen widerspricht aber einer Ermittlung des Wortsinns. Gilt das Gesetz nur für einen einzelnen Fall, so bleibt dies ein Einzelfall, ohne daß es darauf ankäme, ob die gesetzliche Erfassung nur gerade dieses Falls wegen dessen angeblicher Einzigartigkeit oder aus sonstigen Gründen für erforderlich und deshalb verfassungsrechtlich zulässig gehalten wird ⁵⁾. Das kritisierte Verfahren birgt die Gefahr in sich, daß der Interpret gleich zu Beginn der Auslegung den Wortsinn übergeht und sich des Einzelfallbegriffs im Wege wertender Argumentation bemächtigt.

1) So Volkmar, Einzelakt, S. 220; Hamann (Grundgesetz, Art. 19 Anm. C 4) verwendet noch den Begriff der Bestimmbarkeit; ebenso Korbmayer, Diss., S. 69.

2) So z.B. BVerfGE 8, S. 332, 333; 25, S. 371, 399.

3) So Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 165.

4) Bonner Kommentar, Zweitearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 113.

5) Vgl. etwa die Beispiele bei K. Zeidler (Diss., S. 22 ff.), die solche "einzigartigen" Situationen konstruieren. Die Problematik des normativen Einzelfalles wird hier aufgelöst durch Betrachtung des zugrundeliegenden Sachverhalts, der - was zunächst nicht mehr als eine Behauptung ist - "einmalig" sein soll; vgl. ders., Maßnahmegesetz, S. 166.

Das Argument der Einzigartigkeit, der Unvergleichlichkeit des zugrundeliegenden Sachverhalts, des individuellen Charakters des Substrats ¹⁾ bietet dabei nur vermeintliche Sicherheit. Das sei an den Beispielen Karl Zeidlers ²⁾ erläutert:

Die einzige Privatbahn im Lande A oder das einzige Elektrizitätswerk dort, die man per Gesetz in Staatseigentum überführen will, sind als solche sicher einmalig. Nur beweist dies nichts, insbesondere nicht, daß das jeweilige Unternehmen durch Gesetz in der geplanten Weise erfaßt werden darf. Es ist hier nur eine Frage der Differenzierungswilligkeit, bis sich ein Sachverhalt so sehr von anderen unterscheidet, daß er als einzigartig, als einmalig bezeichnet wird. Die Frage ist aber, ob der Gesetzgeber so weit differenzieren darf. In Karl Zeidlers (sicherlich) sehr kleinem Land A könnte sich die selektive Verengung der Vergleichsmerkmale z.B. so zurückverfolgen lassen: Privatbahnunternehmen - Transportunternehmen - Dienstleistungsunternehmen - alle Unternehmen - gesamte Wirtschaft; private Elektrizitätswerke - Energieversorgungsunternehmen - alle Unternehmen - gesamte Wirtschaft.

Je nach Größe und Beschaffenheit der Bezugsebene (hier Land A) ergibt sich Einzigartigkeit später oder - so im Land A für die Beispiele - früher. Der Sachverhalt ist also nur dann einmalig, wenn der Gesetzgeber ihn richtig - d.h. gerecht -

1) Radbruch, Rechtsphilosophie, S. 124.

2) Diss., S. 22.

individualisiert hat. Dies wiederum ist keine objektiv feststehende Dimension aus der Welt der Tatsachen und Gegenstände oder Personen, sondern eine solche rechtlicher Bewertung. Verknüpft man deshalb den Einzelfall in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG bereits grundsätzlich mit einer rechtlichen Bewertung des zugrundeliegenden Sachverhalts (richtige, gerechte Grenzziehung, Unvergleichbarkeit etc.), und verzichtet auf jede objektive Erfassung des Einzelfalls, besagt Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht mehr, als daß der Gesetzgeber gerechte Gesetze zu machen habe ¹⁾. Das hieße in Konsequenz: Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ist überflüssig, denn die Verpflichtung des Gesetzgebers zur Schaffung von gerechten Gesetzen ergibt sich bereits aus dem Rechtsbegriff ²⁾ und ist auch nicht auf den Grundrechtsbereich beschränkt. Jenseits aller Diskussion um die Tarnung von Gesetzen oder Überspielung der Vorschrift durch abstrakte Formulierung wäre etwa eine Sicherungs- oder Garantiefunktion obsolet. Diese Auslegung ist abzulehnen, sie widerspricht dem Auslegungsgrundsatz, diejenige Auslegungsmöglichkeit zu bevorzugen, die einer Vorschrift eine eigene Bedeutung zuordnet.

1) Ähnlich K. Zeidler (Maßnahmegesetz, S. 169): "Denn die nicht richtige Verteilung, d.h. die nicht richtige Grenzziehung bei der gesetzlichen Sachverhaltsfestlegung, ist Gegenstand des Vorwurfs. Mit einem Wort, dem Gesetzgeber wird vorgehalten, er habe nicht richtig, er habe unsachlich, er habe willkürlich gehandelt. Das Wort Willkür, das Verbot, gegen verfassungsrechtliche 'Zweckwahrungsgebote' (Wehrhahn) zu verstoßen, gilt aber in gleicher Weise für die auf Dauer angelegte wie für die Einzelfallregelung."

2) Ebenso Paulick, ZGesStW 109 (1953), S. 501.

Dies vorangeschickt, ergeben sich bereits aus dem Wortsinn m.E. folgende Deutungsmöglichkeiten: Ein Gesetz, das endgültig nur einen Fall regelt, ist ein Einzelfallgesetz. Kein Einzelfallgesetz liegt vor, wenn die Zahl der geregelten Fälle eine bestimmte Größe überschreitet. Diese Grenze läßt sich aus dem Wortsinn nicht exakt ermitteln. Es übersteigt aber die Grenze möglicher Wortbedeutung des Einzelfalls, wenn ein Gesetz wie das Lastenausgleichsgesetz vom 14.8.1952, das viele Millionen Menschen betrifft, wegen der bestimmten Zahl der geregelten Fälle jedenfalls im Prinzip ¹⁾ Einzelfallgesetz sein soll. Der zwischen diesen Extremen liegende Bereich ist aus dem Wortsinn ebenfalls nicht exakt quantifizierbar. Anders als im Fall des Begriffs allgemeiner Geltung ²⁾ scheint sprachlich hier jedoch eine tendenzielle Aussage möglich: Das Einzelfallgesetz beginnt bei der Größe 1 und erstreckt sich, wenn überhaupt, nur im Bereich der kleinen Zahl ³⁾; ob und ggfls. wie ein solcher Bereich zu objektivieren ist, läßt sich m.E. aus dem Wortsinn nicht mehr entnehmen. Begriff und Ermittlung des Einzelfalls werden deshalb weiter zu verfolgen sein.

1) Volkmar, Einzelakt, S. 221.

2) Vgl. dazu oben S. 216 ff.

3) Ähnlich die Formulierungen Kleins (v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 2 c; ders., VVDStRL 15 (1957), S. 67), der das Adjektiv "wenige" verwendet.

3. Systematische Auslegung

a) Die äußere Stellung im Text des Grundgesetzes

aa) Systematische Gesichtspunkte innerhalb des Art. 19 GG

Das Gebot allgemeiner mit dem Verbot der Geltung eines grundrechtseinschränkenden Gesetzes nur für den Einzelfall hat Aufnahme in einen Artikel des Grundgesetzes gefunden, der sehr unterschiedliche Strukturen und Regelungsgegenstände aufweist. Irrendeine Verbindung der Rechtsweggarantie in Art. 19 Abs. 4 GG ¹⁾ ist nicht erkennbar. Gleiches gilt für die Regelung der Grundrechtsgeltung für juristische Personen in Art. 19 Abs. 3 GG ²⁾. Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG war ursprünglich mit der Voraussetzung des Art. 19 Abs. 1 GG verbunden ³⁾. Wenn die Entstehungsschicht auch die Antwort auf die Frage offen läßt, warum die Trennung durch Einfügung der Rechtsfolge des heutigen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG erfolgt

1) Vgl. aus der unübersehbaren Literatur z.B. den Auslegungsversuch von Schmelter (Diss., S. 72 ff.).

2) Ausführlich dazu v. Mutius, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Erl. zu Art. 19 Abs. 3.

3) Dies geht zurück auf Art. 21 des Entwurfs von Herrénchiessee, dessen Abs. 4 Satz 2 lautete: "Die Einschränkung eines Grundrechts oder die nähere Ausgestaltung durch Gesetz muß das Grundrecht als solches unangetastet lassen." Der Grundsatzausschuß und der Allgemeine Redaktionsausschuß des Parlamentarischen Rates (Fassung vom 16.11.1948, Drucks. 288) gaben der Materie unter Aufnahme in einen Art. 20 Abs. 2 folgende Fassung: "Soweit nach den Bestimmungen dieses Grundgesetzes ein Grundrecht eingeschränkt werden kann, darf es in seinem Wesensgehalt nicht angetastet werden." Vgl. auch schon oben S. 143 FN. 2.

ist ¹⁾, können sich Verbindungslinien von der Wesensgehaltsgarantie gem. Art. 19 Abs. 2 GG allenfalls zur Voraussetzung ²⁾ des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ergeben, nicht jedoch zum Verbot des Einzelfallgesetzes. Schließlich stellt Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG keinen Zusammenhang zur Rechtsfolge des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG her, die Zitierungspflicht kann sinnvollerweise nur für diejenigen Gesetze gelten, die nicht schon wegen Verstoßes gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verfassungswidrig sind.

Fraglich ist aber, ob sich aus der äußerlichen Nähe der Zitierungspflicht zum Verbot des Einzelfallgesetzes etwas über den möglicherweise formellen Charakter des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ergibt. Beide Vorschriften werden gelegentlich als Sicherungen ³⁾ der Grundrechte bezeichnet. Die mehr zufällige Abtrennung der Wesensgehaltsgarantie, welche unumstritten ⁴⁾ keinen formalen Charakter hat, von der Vor-

1) Erstmals in der Fassung des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 13.12.1948 (Drucks. 370) als Art. 20 c. Eine Begründung vermißt auch Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 19.

2) Zur systematischen Einordnung der Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG vgl. oben S. 140 ff.

3) Vgl. Maunz, Staatsrecht, § 17 I 2; zum quantitativen Aspekt vgl. bereits oben S. 228 ff.

4) Dies gilt trotz der Bandbreite der zu Art. 19 Abs. 2 GG vertretenen Auffassungen, so exemplarisch K. Hesse (Verfassungsrecht, § 10 IV 1 c): "materielle Schranke"; Inhalt und Umfang der Wesensgehaltsgarantie sind noch nicht abschließend geklärt; nur beispielhaft seien folgende Stimmen genannt: Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 19 Abs. II, durchgehend; ders., Staatsrecht, § 17 I 2 b; Bleckmann, Grundrechtslehren, S. 265 ff.; eine Übersicht über Nachweise zum Streitstand zu Beginn der sechziger Jahre gibt Häberle, Wesensgehaltsgarantie, S. 1.

aussetzung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG spricht jedoch gegen eine Betonung der äußerlichen Stellung ¹⁾: Die Regelung im selben Absatz besagt deshalb nichts über die Vergleichbarkeit der Regelungsgegenstände. Daneben spricht gegen die Berücksichtigung der äußeren Systematik innerhalb des Art. 19 Abs. 1 GG, daß grundlegende Unterschiede ²⁾ des Satzes 2 der Vorschrift zum Satz 1 evident sind. Unabhängig davon, ob der Gesetzgeber der Zitierungspflicht nachkommt, steht der Regelungsgehalt des betreffenden Gesetzes fest; die Normativität, der Umfang rechtlichen Sollens, wird weder inhaltlich noch hinsichtlich der erfaßten Fälle und Personen von Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG berührt ³⁾. Sollte sich überhaupt rechtfertigen lassen, vom Verbot des Einzelfallgesetzes als einer formellen Sicherung ⁴⁾ zu sprechen, wiese diese "Formalität" eine ganz andere Struktur auf; Änderungen dieser Geltungsmodalität berühren die Norm selbst, schaffen eine andere ⁵⁾

1) Auch die Wesensgehaltsgarantie ist für Maunz (Staatsrecht, § 17 I 2 b) "Sicherung".

2) Menger (Inhalt, S. 333) hebt das unterschiedliche Gewicht beider Vorschriften hervor.

3) Bezeichnend dafür sind die Einwände gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG während der Beratungen des Parlamentarischen Rates durch den Abgeordneten Dr. v. Mangoldt: er sah in der Vorschrift die Gefahr einer Wiederholung des Gesetzgebungsverfahrens und befürchtete einen "Rattenschwanz von Prozessen" (vgl. Matz, JÖR Bd. I, S. 178); ferner kritisierte er die - angeblich - im Zitiergebot liegende Fesselung und Behinderung des Gesetzgebers (HptA-Steno S. 591), dieser werde häufig vor der Frage stehen, ein Gesetz wegen eines formellen Fehlers erneut erlassen zu müssen (HptA-Steno S. 619-620). Eine solche Sicht muß davon ausgehen, das gebotene Zitat sei reine Routine und kaum in der Lage, warnend inhaltliche Überlegungen des Gesetzgebers zu beeinflussen.

4) So Grabitz, Freiheit, S. 80.

5) Zwei grundsätzliche Möglichkeiten kommen in Betracht: Erweiterung des Fall-/Adressatenkreises oder Nichterlaß des Gesetzes.

Rechtsverbindlichkeit. Insgesamt vermag die äußere Systematik innerhalb des Art. 19 GG also kaum etwas zur Aufhellung der Bedeutung beizutragen.

bb) Die sonstige äußere Systematik

Das Grundgesetz verwendet ähnliche Termini wie im 2. Halbsatz des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG noch in Art. 5 Abs. 2 ¹⁾, 103 Abs. 3 ²⁾ und 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV ³⁾. Ein äußerer Zusammenhang mit Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ist hier nicht erkennbar.

b) Die innere Systematik

aa) Das Verhältnis zu Art. 5 Abs. 2 GG

Unproblematisch ist, daß Art. 5 Abs. 2 GG etwas gänzlich anderes regelt als Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Es ist heute einhellige Auffassung, daß beide Vorschriften trotz der Verwendung des Wortes "allgemein" auch in Art. 5 Abs. 2 GG keine Gemeinsamkeit aufweisen ⁴⁾. "Allgemeine Gesetze" im Sinne jener Vor-

1) "Diese Rechte (sc. die des Art. 5 Abs. 1 GG) finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, ...".

2) "Niemand darf wegen derselben Tat auf Grund der allgemeinen Strafgesetze mehrmals bestraft werden."

3) "... jede Religionsgemeinschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes."

4) So Lerche, Übermaß, S. 206 FN. 182; Ridder, Meinungsfreiheit, S. 283; v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 2 a und Art. 5 Anm. IX 3 a; im Ergebnis wohl auch Schwark (Allgemeine Gesetze, S. 139), der Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zwar nicht ausdrücklich aufgreift, die allgemeinen Gesetze

schrift sind solche, die nicht "Sonderrecht gegen die Meinungsfreiheit" ¹⁾ sind, die "nicht die rein geistige Wirkung der reinen Meinungsäußerung inhibieren" ²⁾, die sich nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche richten ³⁾.

Diese schlagwortartige Skizzierung des Begriffs der allgemeinen Gesetze in Art. 5 Abs. 2 GG verdeutlicht den Mangel systematischen Zusammenhangs der Problemkreise. Auch bei Berücksichtigung der bisher noch offenen Fragen ist deshalb der mehrfach geäußerten Kritik ⁴⁾ an einer mißverständlichen Verweisung Wernicke ⁵⁾ im Rahmen des Art. 19 Abs. 1 GG auf Art. 5 Abs. 2 GG zuzustim-

Fortsetzung FN. 4 S. 237:

des Art. 5 Abs. 2 GG jedoch für eine Schranke hält, "die für die Rechte des Art. 5 Abs. 1 GG geschaffen ist und allein für diese Rechte gilt." Ähnlich BVerfGE 27, S. 71, 84.

- 1) Schwark, Allgemeine Gesetze, S. 131.
- 2) Ridder, Meinungsfreiheit, S. 282.
- 3) So die Kernaussage der Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 5 Abs. 2 GG, vgl. BVerfGE 33, S. 52, 66; 28, S. 185, 292; 7, S. 198, 209 f.
- 4) Volkmar, Einzelakt, S. 214, 217, 221 f.; v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 2 a; Korbmacher, Diss., S. 58 FN. 2.
- 5) Bonner Kommentar, Art. 19 Anm. II 1 c und d.

men ¹⁾.

bb) Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG und Elemente des Rechtsstaatsprinzips

(1) Der Gleichheitssatz

Schwieriger ist dagegen die Bedeutung des Art. 3 GG für Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zu ermitteln. Wie bereits erwähnt, läßt sich allein aus Art. 3 GG nichts über die Zulässigkeit gesetzlicher Einzeleingriffe entnehmen ²⁾. Das heißt jedoch noch nicht, daß die Vorschrift von vornherein keinen Beitrag zur Auslegung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG leisten könnte. Die folgenden Ausführungen knüpfen an die im ersten Hauptteil der Arbeit niedergelegte Argumentation an und bauen darauf auf.

Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG läuft leer, wenn er nicht mehr regelt, als es Art. 3 Abs. 1 GG tut. Dies behaupten in der Tat die Stimmen in der Literatur und

1) Zweifelhaft ist jedoch, ob sich aus Art. 5 Abs. 2 GG entnehmen läßt, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG stelle durch seine Formalstruktur eine zusätzliche Anforderung an die allgemeinen Gesetze (so aber Ridder, Meinungsfreiheit, S. 283; ihm folgend Korbmacher, Diss., S. 59; ferner Brinkmann, Grundgesetz, Art. 19 Anm. I 2 a β; zum Verhältnis des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zu Art. 5 Abs. 2 GG vgl. Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 87). Von zusätzlicher Anforderung läßt sich m.E. nur dann sprechen, wenn allgemeine Gesetze i.S.d. Art. 5 Abs. 2 GG auch dann noch denkbar sind, wenn sie gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verstoßen, d.h. es ist die Frage, ob sich das Einzelfallgesetz des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht notwendigerweise gegen die Meinung als solche richtet. Menger (a.a.O.) bejaht dies mit guten Gründen.

2) Siehe dazu oben S. 55 ff.

Rechtsprechung, die Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG als besondere Ausprägung des Gleichheitssatzes bezeichnen oder ihm jedenfalls keine über Art. 3 Abs. 1 GG hinausreichende Bedeutung zumessen ¹⁾. Nach diesem Verständnis wird Art. 3 GG auch nicht etwa durch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG in der Weise modifiziert, daß die Gleichheitssatzverletzung feststeht, wenn das Gesetz den in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG geregelten Fall-/Personenkreis erfaßt ²⁾. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verbietet also nach dieser Auffassung nicht mehr, als die konkrete Ungleichbehandlung durch das Gesetz. Die Verfassung hätte also in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nur etwas erklärt, was sie an anderer Stelle bereits niedergelegt hat. Dieses immerhin bemerkenswerte Ergebnis kann aber, wie Zahn ³⁾ mit Recht bemerkt, nur "ultima ratio" der Auslegung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG sein. M.a.W.: Das Ergebnis ist nur haltbar, wenn eine vertretbare Auslegungs-

1) So Brinkmann, Grundgesetz, Art. 19 Anm. I 2 b; H.P. Ipsen, Gleichheit, S. 142; Zahn, Diss., S. 155 ff.

2) Brinkmann (Grundgesetz, Art. 19 Anm. I 2 b a.E.) mißversteht aber wohl die Aussage Dürigs (in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 18 Rdn. 66: "... Gleichheitssatz und gegen seine spezielle Erscheinungsform in Art. 19 Abs. 1 Satz 1, ..."). Während Brinkmann die kritisierte Stelle so auffaßt, als sei Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG lex specialis zu Art. 3 Abs. 1 GG, so bedeutet "spezielle Erscheinungsform" oder "Spezifikation des Gleichheitssatzes" (H.P. Ipsen, Gleichheit, S. 142), daß auch bei einem Verstoß gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG die Gleichheitssatzverletzung nicht feststeht. Boehmer (Erbrecht, S. 408) spricht zwar von "Unterstützung und Ergänzung" des Art. 3 GG durch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Seine Ausführungen (a.a.O., unter B vor a) lassen jedoch Zweifel, ob es nicht auch ihm auf die konkrete Gleichheitssatzverletzung ankommt.

3) Diss., S. 155.

alternative ernsthaft nicht in Betracht kommt. Der Bestand einer Verfassung als höchstrangige staatliche Rechtsnorm, von Maunz ¹⁾ als "Krönung des Rechtsstaats" bezeichnet, wird nur ganz ausnahmsweise eine Auslegung zulassen, die einer Vorschrift jeden selbständigen Regelungsgehalt abspricht und sie zu einer an sich überflüssigen ²⁾ Erläuterung von bereits grundrechtlich Geregelter herabstuft.

Die Fragen lauten deshalb: Kann es denn überhaupt einen Bereich geben, der für Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG übrigbleibt, wenn das aktuelle Gesetz eine Gleichheitssatzverletzung nicht enthält?

Was spricht denn gegen ein Gesetz, das weder gegen Freiheitsgrundrechte verstößt noch den Bürger willkürlich erfaßt, einerlei, wieviele Personen oder Fälle erfaßt werden?

Ein Verstoß gegen die Gerechtigkeit, die "Gerechtigkeitsallgemeinheit", kann in diesen Fällen nicht vorliegen, die Gerechtigkeit ist nicht mathematisierbar, auch nicht im Extremfall der Geltung eines Gesetzes nur für eine einzige Person oder einen Fall.

Auf den ersten Blick scheint die Gegenmeinung wenig für sich zu haben, die prägnant bei Herbert Krüger ³⁾ formuliert ist:

1) Staatsrecht, § 10 I h.

2) Zahn (Diss., S. 160) kaschiert das nur mühsam mit dem Hinweis, daß Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG damit nicht "völlig überflüssig" sei. "Er hebt immerhin die Bedeutung der Grundrechte sichtbar hervor und ermahnt den Gesetzgeber in diesem Bereich zu äußerster Vorsicht."

3) DVBl. 1950, S. 626.

"Was daher Art. 3 GG an sich gestatten würde, macht Art. 19 Abs. 1 Satz 1 unmöglich: Auch in einem ganz besonders gelagerten Einzelfalle darf in ein Grundrecht nicht eingegriffen werden, wenn dies nur in der Form eines Einzelgesetzes geschehen könnte, die Art. 19 Abs. 1 ausnahmslos ausschließt."

(2) Die Funktionentrennung

Fällt eine Begründung unter systematischer Betrachtung der Art. 3 Abs. 1 und 19 Abs. 1 Satz 1 GG schwer, ist möglicherweise das Funktionentrennungsprinzip, das wie der Gleichheitssatz Element des Rechtsstaates ¹⁾ ist, in der Lage, eine über Art. 3 Abs. 1 GG hinausreichende Bedeutung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zu begründen.

Auch das Funktionentrennungsprinzip war, wie festgestellt ²⁾, allein nicht geeignet, etwas zur Zulässigkeit gesetzlicher Einzeleingriffe auszusagen, weil das Grundgesetz eine strikte Trennung zwischen Legislative und Exekutive nicht durchgeführt hat ³⁾.

1) Vgl. dazu K. Hesse, Verfassungsrecht, § 6 II 1, 2; Schunck/DeClerck, Staatsrecht, S. 202, 203; Doehring, Staatsrecht, S. 233, 235; Stern, Staatsrecht, S. 618.

2) Vgl. oben S. 18 ff.

3) Siehe die Nachweise oben S. FN. ; vgl. ferner H.J. Hahn, JÖR Bd. 14 (1965), S. 15 ff.; demgemäß geht die Rechtsprechung des BVerfG davon aus, daß das "Gewaltenteilungsprinzip" erst dann verletzt ist, wenn der "Kernbereich" der Exekutive betroffen ist, vgl. dazu BVerfGE 10, S. 200, 217; 9, S. 268, 280; 3, S. 225, 247; 2, S. 1, 12; speziell im Zusammenhang mit der gesetzlichen Regelung eines Einzelfalles BVerfGE 25, S. 371, 398.

Die Verfassung verwehrt in der Rechtsfolgeanordnung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG dem Gesetzgeber eine noch näher zu bestimmende Art der Ausübung staatlicher Gewalt. Da kaum anzunehmen ist, daß das Grundgesetz damit einen absolut geschützten Verbotsbezirk ¹⁾ für jegliche staatliche Einwirkung schaffen wollte, kann es sich nur um eine Anordnung zu Lasten des Gesetzgebers und damit zugunsten der anderen Ausprägungen der Staatsgewalt handeln ²⁾. Diese zunächst nicht mehr als formale Einteilung weist je-

1) Ein solcher absoluter Bezirk des Grundrechtsschutzes hat sich nicht einmal im Bereich des Art. 19 Abs. 2 GG halten lassen, wie der Streit um die Interpretation der Vorschrift als Garantie eines absoluten Wesenskerns (so v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. V 4 d; ferner teilweise die ältere Rechtsprechung des BVerfG (E 16, S. 194, 201; 7, S. 377, 411; 6, S. 32, 41); ähnlich auch Herbert Krüger, DÖV 1955, S. 597 ff.; Leisner, Grundrechte, S. 152 ff.; Dürig, AöR 81 (1956), S. 117 ff.) oder als Schutz vor unverhältnismäßiger Grundrechtsbegrenzung (so BGH, DÖV 1953, S. 371; BGHSt 4, S. 375, 377; auch das BVerfG hat sich in E 22, S. 219 und E 30, S. 53 einer relativen Auffassung angenähert) zeigt. Umfassend zur Problematik Häberle, Wesensgehaltsgarantie, sowie Jäckel, Grundrechtssicherung, jeweils durchgehend. Zum Streitstand ausführlich auch Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 19 Abs. II RdRn. 3-17.

2) Das soll nicht heißen, daß nun z.B. die Verwaltung anstelle des Gesetzgebers handeln könnte. Sie bedarf selbstverständlich aller parlamentarisch-gesetzgeberischen Vorgaben, die ein exekutives Handeln im Grundrechtsbereich voraussetzt. Hier geht es vielmehr ohne Blick auf ein bestimmtes Gesetz allgemein um die funktionale Folge des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, nicht um die Entscheidung im aktuellen Fall, sondern darum, ob jegliche staatliche Gewalt vor "absoluten" Regelungsgrenzen steht. Gegen einen von vornherein gesetztesten Bereich auch Achterberg, DÖV 1973, S. 293; zu Unrecht kritisch gegenüber Achterberg Zimmer (Funktion, S. 338), der die Problematik des Einzelfallgesetzes kurzerhand als Scheinproblem bezeichnet (a.a.O., S. 337), Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG aber mit zu knapper Begründung übergeht.

doch eine deutliche Beziehung zum Grundrechtsschutz auf:

Sinn und Zweck der Funktionentrennung mögen unterschiedlich beurteilt werden und in der grundgesetzlichen Ausformung eine Fülle von nebeneinander möglichen Deutungen zulassen ¹⁾. Vergegenwärtigt man sich jedoch, daß die Funktionentrennung ursprünglich mit der Gewaltentrennung im Sinne *Montesquieu* zusammenfiel ²⁾, tritt der grundrechtliche Schutzaspekt deutlicher hervor.

So hat die Gewaltentrennung zumindest auch die Aufgabe der Insichkontrolle staatlicher Gewalt zur Verhinderung von Machtmißbrauch, allgemein die Hemmung der Ausübung der Staatsgewalt im Verhältnis zum Bürger zu gewährleisten ³⁾. Auch wenn unter dem Grundgesetz von dieser ursprünglich echten Gewaltentrennung lediglich eine bloße Funktionentrennung ⁴⁾ übriggeblieben sein mag, läßt sich die Zuweisung (auch formal) bestimmter Aufgaben an die Funktionsträger nicht auf organisatorische Zweck-

1) Ebenso Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 194 mit Hinweis auf die Beiträge von Achterberg und Leisner.

2) Vgl. oben S. 29 ff.; zur Verteilung der Funktionen auf Träger politischer Gewalt durch Montesquieu anschaulich Drath, Gewaltenteilung, S. 99 ff.; ferner Kägi, Gewaltenteilung, S. 152 ff.; vgl. zu Montesquieu im Hinblick auf seine Bedeutung für die gegenwärtige Lehre von der Gewaltentrennung Peters, Gewaltentrennung, S. 5 ff. Abschn. I; zum Problem der richterlichen "Gewalt" Werner Weber, Gewaltenteilung, S. 257; ferner Forsthoff, Einleitung, S. XXXI.

3) Imboden (Gewaltentrennung, S. 37): "Gewaltentrennung ist Machtbeschränkung. Damit ist die Aussage auf ihre kürzeste Form gebracht." (Hervorhebung im Original)

4) Ausführlich dazu neuestens Zimmer, Funktion, durchgehend.

mäßigkeitsüberlegungen reduzieren. Deshalb dringen auch Aussagen, die die Ratio des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG darin sehen, daß "der Gesetzgeber auf dem Gebiet der Grundrechtseinschränkungen nicht durch Einzelfallregelungen in den Funktionsbereich der Verwaltung eingreifen" ¹⁾, daß er nicht "in das Hausgut der Verwaltung" ²⁾ eingreifen solle oder daß der Gesetzgeber auf die Bewältigung von Einzelfällen nicht vorbereitet und deshalb für den Erlass entsprechender Gesetze nicht geeignet sei ³⁾, noch nicht zum Kern des Problems vor. Denn z.B. die mangelnde Eignung eines Funktionsträgers zur Erfüllung bestimmter Aufgaben sagt ja noch nichts über die mögliche Beeinträchtigung von Grundrechten aus. Diese mögliche Beeinträchtigung ergibt sich vielmehr daraus, daß das nur "für den Einzelfall" geltende Gesetz den Bürger direkt, und gegenüber "normalen" Gesetzen besonders, mit dem Gesetz und dem dahinterstehenden Gesetzgeber konfrontiert. Es fehlt in diesem Fall in aller Regel nicht nur der über Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. § 13 Nr. 8a BVerfGG überprüfbare und u.U. sehr wirksame Filter der Exekutive, es besteht nicht nur gegenüber sonstigen Manifesta-

1) So Volkmar, Einzelakt, S. 229.

2) Bücker, Individualgesetz, S. 49; der Begriff "Hausgut" wird bereits von Thoma (HdbStR. S. 223) verwandt.

3) P. Schneider, Einzelpersonengesetz, S. 96, 97.

tionen staatlicher Gewalt geringer ausgebildeter Rechtsschutz ¹⁾, Gefahr für die Grundrechte droht vor allem vom Gesetzgeber selbst.

Wenn auch die Auffassung, die Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG als Ausdruck des Mißtrauens gegenüber dem Gesetzgeber ansieht ²⁾, wegen der darin liegenden suggestiven Unterstellung böser Absicht vielleicht

1) Wobei hier davon ausgegangen wird, daß das fragliche Gesetz nicht noch einen Anwendungsvorbehalt zugunsten der Exekutive enthält. Umfassend dazu jetzt Schenke (Rechtsschutz, durchgehend), der zwar (a.a.O., S. 19, 20) einen beeindruckend umfangreichen Überblick über die Befürworter der Einbeziehung der Gesetzgebung in den Begriff "öffentliche Gewalt" in Art. 19 Abs. 4 GG gibt, jedoch nicht umhin kann, auch gewichtige Gegenstimmen aus der Literatur (Doehring, Erichsen, Friesenhahn, K. Hesse, F. Klein, Maunz, Obermayer, H. Schäfer, Schmidt-Bleibtreu/Klein, R. Schneider, Ule) zu nennen. Vor allem aber das BVerfG ist bisher nicht von seiner in der AKU-Entscheidung (BVerfGE 24, S. 33, 49 ff.) begründeten Meinung abgewichen, die Gesetzgebung sei durch Art. 19 Abs. 4 GG nicht erfaßt (so in BVerfGE 24, S. 367, 401; 31, S. 364, 367 f.). Trotz der Ergebnisse Schenkes, zu deren Berechtigung hier natürlich nicht Stellung bezogen werden kann, bleibt der Rechtsschutz gegen Gesetze wegen der Haltung der Rechtsprechung weit hinter dem gegen Akte der Exekutive zurück. Die vereinzelt für zulässig gehaltene Verfassungsbeschwerde gegen sog. self-executing-Normen (vgl. dazu Menger/Erichsen, VerwArch 57 (1966), S. 391; Bartlsperger, DVBl. 1967, S. 362) bestätigt dies nur, weil ein Rechtsweg gegen solche Normen, der erschöpft werden könnte (§90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG) gar nicht eröffnet ist.

2) Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 791.

zu hoch greift ¹⁾, bleibt doch eine Art "funktionaler" Gefahr für die Grundrechte. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, daß die dem Gesetzesbeschluß vorangehende Abwägungstätigkeit nicht mit der gleichen Sorgfalt, nicht mit der gleichen "Gewissenhaftigkeit" (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) vorgenommen wird, wie das bei einem Gesetz der Fall ist, das viele Bürger betrifft ²⁾.

Dem Gesetzgeber insgesamt wie dem einzelnen Parlamentarier fehlt die für die Entscheidungsfindung notwendige Resonanz der potentiell grundrechtlich Belasteten, der eventuelle Widerstand gegen das geplante Gesetz wird schon aus diesem Grunde vergleichsweise gering ausfallen. Berücksichtigt man weiter, daß der demokratische Gesetzgeber der Gegenwart schon in der Planungsphase eines Gesetzes und erst recht während der parlamentarischen Beratung eine Fülle von Vorschlägen, Stellungnahmen, Hinweisen und Meinungen von Betroffenen und sonstigen interessierten Gruppen zur Kenntnis zu nehmen pflegt ³⁾ und das Schicksal des Gesetzesentwurfs entscheidend von der politischen Durchsetzbarkeit abhängt, wird erkennbar, daß der Gesetzgeber auch ohne "finstere Absicht" beim nur für den Einzelfall geltenden Gesetz weit eher als bei sonstigen Gesetzen Gefahr läuft, Gegenargumente und Rechtsposi-

1) Ebenso Peters (Grundfragen, S. 270), der (a.a.O., FN. 129) zurecht ein offenbach unbewußtes Ressentiment gegen den Gesetzgeber kritisiert.

2) In diesem Zusammenhang gewinnt das Argument der mangelnden "Eignung" des Gesetzgebers an Bedeutung.

3) Vgl. dazu Wittkämper, Interessenverbände, S. 173 ff.; Völpel, Wirtschaftsgruppen, S. 73 ff.; Leßmann, Wirtschaftsverbände, S. 53 ff.; umfassend Schröder, Gesetzgebung und Verbände, durchgehend; ferner Varain, Verbändeeinfluß, S. 305 ff.; Bernholz, Einfluß der Verbände, S. 339 ff.

tionen entweder überhaupt nicht zu kennen oder mangels politischen und/oder organisatorischen Nachdrucks zu ignorieren.

Dieser Gefahr läßt sich wirksam nur begegnen, indem die Verfassung dem Gesetzgeber in den einschlägigen Fällen grundsätzlich die Entscheidung entzieht. Von daher läßt sich systematisch ein durchaus eigener Regelungsgehalt des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG begründen. Die Sicherungsfunktion, die Funktion der präventiven Abschirmung der Grundrechte hat hier ihre Wurzel ¹⁾.

Auch diese Auslegung steht jedoch - insoweit parallel zur grammatisch-logischen Auslegung ²⁾ - vor dem Problem des Fallbegriffs in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Die hier vertretene eigenständige Bedeutung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG kann gegenüber Art. 3 Abs. 1 GG nur in einer quantitativen Dimen-

1) Diesen Aspekt stellt P. Schneider (Einzelpersonengesetz, S. 99) am klarsten heraus.

2) Siehe oben S. 214 ff.

sion ¹⁾ liegen. Präventiver Grundrechtsschutz liegt nur dann vor, wenn das, was den Einzelfall ausmacht, einer gewissen Objektivierung und Quantifizierung zugänglich ist. Im Bereich der kleinen Zahl, zumindest in dem Extremfall der Betroffenheit nur einer einzigen Person, ist eine solche Objektivierung möglich. Wenn auch systematische Gesichtspunkte keine exakte, zahlenmäßig feststehende Quantität des Einzelfalls erkennen lassen, kristallisiert sich in dem Extremfall der einen Person ein Mindestumfang ²⁾ der quantitativen, objektivierbaren Dimension heraus. Aus diesem Grund wäre auch der mögliche Einwand zurückzuweisen, im Ergebnis würden im Rahmen

1) Gefordert wird hier keine bestimmte mathematische Größe, jedoch soll die gänzliche Beliebigkeit des durch wertende Betrachtung gewonnenen "Einzelfalles" vermieden werden. Wohin letzteres führt, zeigt die bereits vor rd. 100 Jahren niedergelegte Auffassung H. Rosins: "Aber wie die abstracte Normirung eines in a b s t r a c t o (im Original Hervorhebung durch Kursivdruck, Anm. d. Verf.) aufgestellten Thatbestandes nur deshalb den Begriff des Gesetzes erfüllt, weil das Abstracte die Einheit der concreten Erscheinungsformen ist, so kann umgekehrt das Erforderniß der Einheit des zu regelnden Thatbestandes im Gesetze verwirklicht sein, ohne daß dasselbe eine abstracte Normirung enthält. Mit anderen Worten: es kann ein einzelner, in der Welt der Thatfachen real zur Erscheinung gelangter oder noch gelangender, Thatbestand Gegenstand der gesetzlichen Normirung sein, wenn diese Normirung nur für ihn als für eine eigene Einheit erfolgt." (Polizeiverordnungsrecht, S. 5, 6). Diese Lehre von der "Falleinheit" enthält ein außerordentliches - wenn auch auf den ersten Blick nicht erkennbares - Maß von Wertung: Die Lehre behauptet nämlich konkludent, es stehe fest, wie die "concrete Erscheinungsform" des Tatbestandes, wie der "reale" Tatbestand aussehe. Ein solcher archimedischer Punkt der Urteils- und der Kenntnissfähigkeit existiert aber - wie gesagt (vgl. oben S. 118 f. - nicht.

2) Ohne insofern den Umfang auszuschöpfen.

der Ermittlung des Einzelfalls dieselben Überlegungen angestellt, wie bei der Prüfung des Art. 3 Abs. 1 GG.

(3) Zwischenergebnis

Zusammenfassend läßt sich für die systematische Auslegung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG anhand der Elemente des Rechtsstaatsprinzips festhalten: Das allgemeine und nicht nur für den Einzelfall geltende Gesetz besitzt gegenüber Art. 3 Abs. 1 GG selbständige Bedeutung. Es weist eine quantitative Dimension auf. Das Verbot des Einzelfallgesetzes dient dazu, bereits der Gefahr einer Grundrechtsverletzung entgegen zu wirken.

cc) Hinweise auf den persönlichen Geltungsbereich des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG

Lassen systematische Gesichtspunkte eine nähere Bestimmung dieser quantitativen Dimension zu? Nach dem bisher Erörterten muß es zunächst darum gehen, ihr Ausdehnungsfeld in sachlicher und/oder persönlicher Hinsicht näher festzulegen ¹⁾. Von den zwei Begriffspaaren "konkret/abstrakt" und "individuell/generell" läßt sich ausgehen von dem Gegensatz "konkret/individuell". Gegensatz insofern, als sich dieser Ausdruck auf die erfaßten Personen, jener auf den geregelten Tatbestand, auf die Situation bezieht. Wenn auch diese Begrifflichkeit hier

1) Zu dieser Strukturierung unter Verzicht auf weitere Differenzierung vgl. bereits oben S. 233 ff.

nicht im einzelnen geprüft, sondern ihre Richtigkeit in Form einer Arbeitshypothese zugrundegelegt worden ist, kann kaum bestritten werden, daß sich der "Einzelfall" in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG im wesentlichen ¹⁾ in zwei Richtungen manifestieren kann: Ungeachtet aller möglicherweise bestehenden Verbindungen und Interdependenzen von Situation und Person ²⁾ kann Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ein Gesetz verbieten wollen, das den Tatbestand, die Situation derart quantitativ verengt, daß eben die Regelung eines "Einzelfalles" vorliegt, ohne daß es darauf ankäme, welche und wieviele Personen erfaßt werden. Beispiele für solche Gesetze, wie etwa die Erhebung einer einmaligen Steuer, ein Bannmeilengesetz ³⁾ oder ein Demonstrationsverbot an einem bestimmten Tag ⁴⁾ weisen jedoch schon solche Strukturunterschiede auf, was den Einzelfall anbetrifft, daß allein ein negatives Merkmal allen gemeinsam ist: Die Zahl der erfaßten Personen spielt keine Rolle.

Umgekehrt sieht die Betrachtungsweise, die das Individuelle eines Gesetzes hervorhebt, von dem geregelten Tatbestand ab. Unabhängig davon, was befohlen wird, ist die erfaßte Personenzahl Gegenstand der Abgrenzung. Diese, hinsichtlich der genauen Definition des Einzelfall- oder -personenbegriffs zugegebenermaßen noch recht grobe Unterscheidung

- 1) Der an sich einzubeziehende Aspekt der Dauer (Zeitkomponente) wurde bereits ausgeschieden, vgl. oben S. 225 f.
- 2) Zur Problematik der "Mischformen" vgl. v. Mutius, Rechtsnorm, S. 198 ff. mit Darstellung des Streitstandes und umfangreichen Nachweisen; zur Kritik an der Konstruktion konkret-genereller Akte vgl. Vogel, Der Staat 1965, S. 116 Mitte und unten.
- 3) Beispiele bei Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 101, 92.
- 4) Ähnlich die Beispiele bei F. Klein, VVDStRL 15 (1957), S. 67 ff.

scheint neueren Stimmen zufolge nicht mehr von Bedeutung zu sein: Heinz Bauernefeind¹⁾ behauptet: "Von vornherein (!) läßt sich sagen, daß Art. 19 I GG nicht den einzelnen Fall schlechthin, nicht die konkrete Situation als Gegenstand gesetzlicher Maßregel, sondern die einzelne Person im Auge hat."²⁾ Das dürfte - so Bauernefeind - "schon um deswillen geboten sein, als die Vorschrift ja expressis verbis auf die gesetzliche Einschränkung von Grundrechten abstellt und eine solche nur für Personen denkbar ist"³⁾. Das vermag mit dieser Begründung jedenfalls nicht zu überzeugen. Auch wenn - was sicher richtig ist - Grundrechtseinschränkungen nur für Personen denkbar sind, steht noch nicht fest, welche Art von Grundrechtseinschränkungen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG meint. Die persönliche Geltung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG läßt sich m.E. erst dann begründen, wenn eine der wesentlichen Funktionen der grundrechtlichen Freiheit beleuchtet wird: es ist die Freiheit des einzelnen. Zu Recht führt Lotz⁴⁾ unter Berufung auf Kant, Fichte und Humboldt aus, daß das Wort Freiheit in diesem Zusammenhang den Gedanken in sich trage, daß der "Einzelmensch und nicht das Kollektivum den größeren Wert in sich" habe. Diese - durch für die Gegenwart ungewohnten Pathos vielleicht fremdklingende - individualistische Betonung der Grundrechte

1) DVBl. 1976, S. 193.

2) Ähnlich die pronocierte Formulierung P. Schneiders, Einzelpersonengesetz, S. 85, 86.

3) So auch Menger, Inhalt, S. 322 bei FN. 4; ausführlich ders., Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdarn. 95 ff.

4) Diss., S. 22.

stellt die Verbindung zum Individuellen des Gesetzes in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG her: Es droht Gefahr für die Grundrechte, wenn der Gesetzgeber Personen "herauspickt", wenn er individuell einzeln regelt. Das individuelle grundrechtsrelevante Gesetz ist aber gerade die Bevorzugung allgemeiner (kollektiver) Interessen vor denen des einzelnen.

Die konkrete Regelung stellt sich unter diesem Aspekt wesentlich verschieden dar. Selbst wenn es dem Gesetzgeber z.B. jedes halbe Jahr einfallen sollte, vom Staatsvolk eine neuartige und einmalige Abgabe zur Rettung der Staatsfinanzen¹⁾ per Gesetz zu fordern, ist deswegen für die Grundrechte der Bürger keine Gefahr erkennbar, die nicht auch bei einem "normalen" Steuergesetz auftreten könnte. Die Grundrechtseinschränkung von Fall zu Fall (konkretes Gesetz) mag diskussionswürdig sein; die mittlerweile fast nur noch historisch bedeutsame Auseinandersetzung um den Begriff des Maßnahmegesetzes zeigt, daß durchaus bezweifelt wurde, ob die perfektionistisch reagierende Gesetzgebungsmaschinerie mit einer Flut von oft nur kurzweiligen und sehr sachverhaltensnahen Gesetzen verfassungsmäßig sei. Eine Gefahr für die Grundrechte, die über die mögliche Verletzung des materiellen Gehalts hinausginge, wird hier jedoch kaum greifbar.

Insofern läßt sich bei beiden Kategorien auch nicht, wie Lerche²⁾ meint, von einer vergleichbaren Interessenlage sprechen. Anders als beim individuel-

1) Ein Beispiel für den Idealtyp des konkret-generellen Gesetzes.

2) Übermaß, S. 207 in FN. 182.

len Gesetz besteht beim konkreten Gesetz auch die Gefahr fehlerhafter Behandlung im parlamentarischen Verfahren weniger. So ist z.B. die gesetzliche Einführung eines einmaligen autofreien Sonntags im Jahre 1980 - wohl klassischer Fall einer konkreten Regelung - nicht zuletzt wegen massiver Proteste von Teilen der Öffentlichkeit bereits im Vorfeld parlamentarischer Erörterung gescheitert. Ganz anders, als wenn er sich mit einzelnen Personen beschäftigt, wird sich die Kontrolle des Gesetzgebers bei lediglich konkreten Regelungen zumindest ähnlich wirksam wie bei jedem sonstigen Gesetz auswirken. Grundrechtsschutz vor Einzeleingriffen meint deshalb die einzelne Person, nicht die Situation oder den Tatbestand. Gegenstand des Interesses in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ist also ausschließlich das Einzelpersonengesetz ¹⁾.

dd) Zur Definition der Einzelperson

Damit stellt sich die weitere Frage nach der Personenqualität ²⁾, nach einer weiteren Präzisierung

1) Das ist heute herrschende Auffassung, vgl. Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 93; ders., Inhalt, S. 322 f.; Enneccerus/Nipperdey, Bürgerliches Recht, S. 244.

2) Ein gelegentlich erörtertes (Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 194; Menger, Inhalt, S. 326 f.), gleichwohl für Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht einschlägiges Problem ist das der Grundrechtsgeltung für juristische Personen, allgemeiner, das der Auswirkungen der Grundrechtsträgerschaft auf das Verbot des Einzelpersonengesetzes. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG gilt nur für grundrechtsrelevante Gesetze (vgl. oben S. 145 ff.); diese Relevanz ist aber ohne Einbeziehung des Trägers der Grundrechte gar nicht zu ermitteln. Wer "Person" i.S.d. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ist, ist deshalb eine Frage des Art. 19 Abs. 3 GG, wengleich einzuräumen ist, daß die damit verbundenen Probleme kaum als geklärt gelten können. Vgl. dazu ausführlich v. Mutius, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 3, durchgehend; Bleckmann, Grundrechtslehren, S. 68 ff m.w.N., besonders S. 68 FN. 7.

des "einzelnen". Sind mit dem einzelnen nur eine einzige Person oder auch mehrere Personen gemeint, und wodurch unterscheiden sich mehrere einzelne Personen von mehreren, die dem sie erfassenden Gesetz zum Merkmal allgemeiner Geltung verhelfen? Die Betrachtung des Bedeutungszusammenhanges vermag hier kaum mehr zu ergeben, als die grammatische Auslegung bereits erkennen ließ. Auch wenn von dem mit Hilfe der systematischen Auslegung gefundenen eigenständigen Regelungsgehalt des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ausgegangen wird, dürfte eine weitere Verdeutlichung des "einzelnen" weniger unter einer systematischen als eher einer teleologischen Fragestellung zu erwarten sein.

4. Historisch-genetische Auslegung

a) Die genetische Entwicklung

Die Genesis ¹⁾ des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG trägt zur Erhellung der Vorschrift wenig bei ²⁾. Eine Begründung für die Einfügung des 2. Halbsatzes des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ist den erreichbaren Quellen nicht zu entnehmen. Die erstmalige Erwähnung der Materie in Art. 20 c Abs. 1 Satz 1 des Verfassungsentwurfs durch den Allgemeinen Redaktionsausschuß ³⁾ ist ohne Begründung erfolgt und auch später nirgends

1) Ausführlich dargestellt bei Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 15-24.

2) So auch Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 193.

3) Fassung vom 13.12.1948; Drucks. 370: "Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht nur auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muß die Einschränkung des Grundrechts in dem Gesetz allgemein geregelt sein."

schriftlich festgehalten worden. Lediglich an einer - wenig bemerkenswerten - Stelle ¹⁾ findet sich eine wohl eher marginal und kommentierend gemeinte Ansicht des Abgeordneten Dr. D e h l e r ²⁾, die jedoch für die hier interessierenden Fragen viel zu pauschal und vage ist, als daß sie einen Rückschluß auf den Willen des Verfassungsgebers zuließe ³⁾.

b) Historische Entwicklung

Bereits der erste Blick auf ältere staatsrechtliche Stimmen zeigt, daß auch nicht etwa ein unstreitiger Lehrsatz oder zumindest eine allgemein anerkannte Rechtsregel in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG kodifiziert

1) Ganz überwiegend konzentrierte sich das Interesse auf die Frage der Einfügung des Zitiergebotes, also des heutigen Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG, vgl. dazu HptA-Steno S. 591-592, HptA-Steno S. 619-620; vgl. ferner StenProt. S. 80-82; dazu auch Matz, JÖR Bd. I, S. 178.

2) "Ich halte Absatz 1 in der Fassung des Redaktionsausschusses nicht für entbehrlich, ebenso nicht die Bestimmung in Abs. 2. Ich bin der Meinung, daß man auf diese Bestimmung keinesfalls verzichten kann, daß sie im Gegenteil die Garantie der Grundrechte darstellt. Besonders bedeutsam erscheint mir der Satz 1 des Absatz 1 des Artikel 20 c, in dem festgestellt wird, daß die Einschränkung eines Grundrechts im Gesetz allgemein geregelt sein muß, daß es also niemals ein Spezialgesetz geben darf, durch das in einem einzelnen Fall ein Grundrecht ausgeschlossen wird. Damit ist z.B. ein Spezialenteignungsgesetz ausgeschlossen. Das ist der Sinn dieser generellen Festlegung, daß nur die allgemeine Einschränkung eines Grundrechts auf Grund eines Gesetzes zulässig ist."

3) Ebenso P. Schneider, Einzelpersonengesetz, S. 87 FN. 6.

worden ist ¹⁾. Die historische Auslegung, die von ihrem Stellenwert unter den übrigen Auslegungsmethoden her ohnehin nur in der Lage ist, ergänzende und stützende Kenntnisse zu vermitteln ²⁾, sieht sich bei dem Versuch, den bisher noch offenen Punkten des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nachzugehen, weit hinter die bereits erreichte Linie zurückgeworfen. Sie wird nämlich konfrontiert mit der gesamten bisher bewußt gemiedenen ³⁾ Problematik um den Begriff des Gesetzes, des Rechtssatzes, um die Allgemeinheit des Gesetzes. Die Forschungsergebnisse dazu liegen mittlerweile vor ⁴⁾; im folgenden beschränkt sich die Betrachtung deshalb auf die Fragen des Fallbegriffs sowie des sachlichen und/oder persönlichen Verständnisses allgemeiner Geltung.

aa) Literaturmeinungen

(1) L a b a n d betrachtet das Individualgesetz nur im Hinblick auf den Tatbestand, nicht auf die betroffenen Personen. Bei ihm kommt es darauf an, ob die Gesetze einen individuellen Tatbestand enthalten, der sich nur ein einziges Mal verwirklichen kann ⁵⁾. Die personale Komponente spielt bei

1) So P. Schneider (Einzelpersonengesetz, S. 93) nach Analyse der Kontroverse Schmitt / Heller in der Weimarer Zeit; vgl. im übrigen oben die Nachweise im Rahmen der Erörterung zum Gesetzesbegriff S. 46 ff.

2) Vgl. nur Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Einf. Anm. 2.

3) Vgl. oben S. 128 f.

4) Siehe die Nachweise oben S. 129 FN. 1

5) Laband, Staatsrecht, 5. Aufl., S. 1 ff.

ihm keine Rolle ¹⁾. Ähnliches gilt für Georg Meyer ²⁾, Hermann Schulze ³⁾ und Haenele ⁴⁾; im Mittelpunkt ihrer Untersuchungen steht der Tatbestand, nicht die einzelne Person. Hans Rosin versucht, das Spannungsverhältnis zwischen allgemeinem und individuellem Gesetz durch die Lehre von der Falleinheit ⁵⁾ zu lösen. Auch er geht dabei vom (ideellen oder gedachten) Tatbestand aus ⁶⁾, nicht von den erfaßten Personen ⁷⁾. "Der Begriff des Individualgebots erfordert nicht, daß es nur an ein einzelnes Individuum gerichtet sei." Dieser Satz von Jhering ⁸⁾ verdeutlicht ebenfalls die Betonung des Tatbestandes, in

-
- 1) Da bei Laband (Staatsrecht, 5. Aufl., S. 63) das Gesetz jeden Inhalt aufweisen kann, definiert er nicht das Individualgesetz in besonderer Weise, sondern erörtert das Problem unter dem Gesichtspunkt der Kompetenzgrenzen des Gesetzgebers; vgl. dazu auch Lotz, Diss., S. 2 ff.; Volkmar, Einzelakt, S. 39; zum Gesetzesbegriff Labands vgl. auch E.W. Böckenförde, Gesetz, S. 226 ff.
 - 2) GrünhutsZ. 8 (1881), S. 15.
 - 3) Staatsrecht, S. 516.
 - 4) Gesetz, S. 130.
 - 5) So v. Tabouillot, Diss., S. 15
 - 6) Polizeiverordnungsrecht, S. 7; vgl. schon oben S. 249 FN 1.
 - 7) Allerdings erwähnt H. Rosin (a.a.O., FN. 25 a.E.) auch die Regelung eines einzelnen individuellen Rechtsverhältnisses, das ja nur personenbezogen sein kann. Wenig später (a.a.O., S. 9 sub a) stellt er dann klar, daß die einen einzelnen Fall ordnende Verfügung nicht an bestimmte einzelne Personen gerichtet sein müsse.
 - 8) Der Zweck im Recht, Bd. I, 3. Aufl., Leipzig 1893, S. 340, zitiert nach Lotz, Diss., S. 3.

unserer Terminologie: des konkreten Gesetzes ¹⁾.

(2) Andere Stimmen sehen die Unterscheidung von allgemeinem und individuellem Gesetz von den betroffenen Personen her. Walter Jellinek, der seine Aussagen im Bemühen um eine Definition des Rechtssatzes macht, hält als entscheidend für den Nicht-Rechtssatz, daß "der an eine einzelne Person gerichtete Befehl ... auch bei der größten sonstigen Allgemeinheit kein Rechtssatz" ²⁾ sei. Die unbestimmte Anzahl von Möglichkeiten ³⁾ gehöre nicht zum Wesen des Rechtssatzes. Auch Erwin Jacobi stellt bei der Scheidung von Rechtsverordnung und Verwaltungsakt auf die Person ab. Er will den Verwaltungsakt auf die "individuelle, konkrete Anordnung beschränken, die an eine bestimmte, mit Namen bezeichnete Einzelperson gerichtet ist" und einen Rechtssatz annehmen, wenn die "betroffenen Personen nicht mehr nach Namen, sondern begrifflich allgemein bestimmt sind" ⁴⁾. Personale Aspekte ziehen mehr oder weniger auch

-
- 1) Vgl. die Zusammenstellung weiterer Autoren dieser Meinungsrichtung bei Volkmar, Einzelakt, S. 38-41. Die dort (a.a.O., S. 38, 40) vorgenommene Unterteilung in die Lehre von der "Fallmehrheit" und die Lehre von der "unbestimmten Vielzahl von Fällen" ist für die Beurteilung der älteren Stimmen m.E. eine zu scharf abgegrenzte Kategorie. Die Erörterungen der Auffassungen Labands und v. Rönnnes in beiden Kategorien markieren die insoweit fließenden Übergänge.
 - 2) W. Jellinek, Gesetzesanwendung, S. 146; die dort gemachte Ausnahme ("es sei denn ...") interessiert hier weniger.
 - 3) W. Jellinek, Gesetzesanwendung, S. 148.
 - 4) Jacobi, HdbdStR, S. 237.

K ö t t g e n ¹⁾, L a f o r e t ²⁾ und
F r i e d r i c h s ³⁾, ⁴⁾ heran.

(3) Schließlich berücksichtigt eine weitere Mei-
nungsrichtung sowohl sachliche als auch perso-
nale Gesichtspunkte. Hauptvertreter dieser Ansicht
ist T h o m a , der dies besonders deutlich bei
der Abgrenzung von Polizeiverordnung und -verfügung
hervorhebt ⁵⁾. Auch Carl S c h m i t t bezieht
sich ausdrücklich auf beide Gesichtspunkte, wenn
er am Schluß seiner Ausführungen ⁶⁾ zum rechtsstaat-
lichen Gesetzesbegriff den Satz D u g u i t s zi-
tiert: "Das Gesetz kann schlecht sein, ungerecht,
aber infolge seiner generellen und abstrakten Fas-
sung ist diese Gefahr auf ein Minimum reduziert.
Der Schutzcharakter des Gesetzes, ja sein
r a i s o n d' ê t r e (Hervorhebung im Original)
selbst liegen in seinem generellen Charakter."

1) VerwArch 36 (1931), S. 176 ff.

2) Verwaltungsrecht, S. 168.

3) Allgemeiner Teil, S. 24

4) Die Kernaussagen der zuletzt genannten Autoren
finden sich bei Volkmar, Einzelakt, S. 37 f. im
Wortlaut zitiert.

5) Thoma, Polizeibefehl, S. 65; ders. (HdbdStR,
S. 146 ff.) scheint allerdings für Parlaments-
gesetze durch die Gegenüberstellung von Allge-
meinverfügung (Anordnung "en vue d'un cas donné"
für kurze Zeit, um eine bestimmte, vorübergehende
Lage zu meistern") und Individualakt wieder nur
personale Merkmale heranzuziehen. Ganz klar wird
dies jedoch nicht.

6) C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 156.

(4) Die knappe Referierung einiger Stimmen zum
Verständnis des Individualcharakters in sachli-
cher und/oder persönlicher Hinsicht in Verbindung
mit den Ausführungen zum Gesetzesbegriff im ersten
Hauptteil ¹⁾ ergeben bereits ein Meinungsspektrum,
das die Heranziehung einer bestimmten Auffassung
für die Auslegung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ohne
weiteres unmöglich macht. Das Durchschlagen der
Diskussion um den Kompetenzbereich von Legislative
und Exekutive auf die Definition des Rechtssatzes ²⁾
und damit des Fallbegriffs (mit der Folge unter-
schiedlicher Auffassungen) verdeutlicht den sehr
begrenzten Erkenntniswert enzyklopädischer Auf-
schlüsselung der Ansichten der älteren Staatsrechts-
lehre im Hinblick auf die Klärung der noch offenen
Fragen zur positiven Verfassungsvorschrift des
Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Es ist M e n g e r ³⁾
und Karl H ü b e r ⁴⁾ zuzugeben, daß Art. 19
Abs. 1 Satz 1 GG ohne die Berücksichtigung der hi-
storischen Entwicklung der deutschen Staatsrechts-
lehre und der Gesetzgebungspraxis nicht zu verste-
hen ist, daß die Vorschrift ein ausdrückliches Be-
kenntnis zum Rechtsstaat ablegt. Das historische
Material der Rechtswissenschaft ist aber zu viel-
deutig, vielfach auch zu unklar ⁵⁾, um über ein

1) Vgl. oben S. 46 ff.

2) Vgl. dazu E.W. Böckenförde, Organisationsgewalt,
S. 63.

3) Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1
Rdn. 26; ders., Inhalt, S. 321.

4) Maßnahmegesetz, S. 132/133.

5) Volkmar (Einzelakt, S. 28) beklagt in der Vorbe-
merkung zu seiner Exegese der "Lösungsversuche
der neueren Wissenschaft" mit Recht die teilweise
inkorrekte Sprachweise, verbunden mit der Verwen-
dung mehrerer und u.U. sogar miteinander in Wi-
derspruch stehender Elemente bei e i n e m
Autor.

solches Bekenntnis hinaus problematische Fragen des Fallbegriffs der Vorschrift zu lösen ¹⁾.

bb) Die tatsächliche Entwicklung der Gesetzgebung

Es bleibt aber die Frage an die historische Entwicklung, ob sich nicht aus ihr selbst - jenseits des Streits um das Gesetz und den Rechtssatz - etwas klären läßt zum Fallbegriff des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Bereits die systematische Prüfung sprach dafür, daß das Einzelfallgesetz personen- und nicht sachbezogen ist. Stehen Grundrechte des Bürgers auf dem Spiel, so ergibt sich eine durchaus unterschiedliche Interessen- und Gefährdungslage, je nachdem, ob sich das Individuelle personal oder sachlich konkretisiert.

Die personale und die sachliche Schutzrichtung stellen sich auch aus historischer Sicht unterschiedlich dar. Die Ausgangslage schildert treffend ein bereits in anderem Zusammenhang ²⁾ erwähnter Satz E.W.

Böckenförde: "Dies (gemeint ist damit die kurz zuvor erwähnte geistesgeschichtliche Lage

1) Die große Kontroverse der Weimarer Zeit zwischen C. Schmitt und H. Heller um das Einzelfallgesetz verdeutlicht noch einmal die Unterschiedlichkeit der Standpunkte. P. Schneider (Einzelpersonengesetz, S. 87 ff., 93) sieht sich trotz eingehender Analyse der Auseinandersetzung zu folgender Aussage gezwungen: "Freilich wird weder bei Schmitt noch bei Heller der Unterschied zwischen zulässiger und unzulässiger gesetzlicher Differenzierung und Bruch des Rechtsstaatsprinzips deutlich gemacht. Schließlich bleibt auch unklar, was eigentlich unter Individualentscheidung, was unter allgemeinem Gesetz zu verstehen sei. Deutlich werden lediglich Abwehr t e n d e n z e n: ..." (Hervorhebung vom Verf.). Auch Menger (Bonner Kommentar, Zweitearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 13, 14; ders., Inhalt, S. 23) und Bauernfeind (NJW 1976, S. 193) knüpfen an die Lehren Hellers und Schmitts an.

2) Siehe auch oben S. 100.

der damaligen Staatsrechtslehre; Anm. d. Verf.) hatte zur Folge, daß die ganze Diskussion sozusagen unter falscher Flagge geführt wurde: Was der Sache nach als eine verfassungsdogmatische (Hervorhebung im Original) Diskussion um den Kompetenzbereich von Legislative und Exekutive und den sog. allgemeinen Gesetzesvorbehalt gemeint war, wurde geführt als 'rein theoretische' Diskussion um Inhalt und Umfang eines vorgeblich allgemeinen, theoretisch-abstrakten Begriffs." ¹⁾ Im Zeitalter des parlamentarischen Kampfes mit den Monarchen konnte das Einzelpersonengesetz keine Rolle spielen. Ein solches "Gesetz", besser, ein solcher Akt der Vertretung des Bürgers, war nicht erforderlich. Dies lag zum einen in der Konstanz der Lebensverhältnisse ²⁾ begründet, zum anderen aber, und vor allem, in der Zielrichtung konstitutionellen Wirkens. Es ging um den Schutz des (liberalen) Bürgers vor monarchischer Willkür, vor monarchisch-exekutivischen (Einzel-)Eingriffen ³⁾. Die Funktion der Bürgervertretung bestand darin, diesen Schutz durch Zurückdrängung königlicher Kompetenz herbeizuführen. Dies sicherte in den Augen des Bürgers die Freiheit, deshalb fehlte das Bewußtsein für Gefährdungen durch parlamentarische Akte. Dieses Bewußtsein hat sich bis heute im angelsächsischen Rechtskreis erhalten. Der Gedanke, das Parlament werde nichts gänzlich Un-

1) E.W. Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 62/63.

2) Dies hält G. Jellinek (Gesetz, S. 236) für entscheidend: "Die Konstanz der Lebensverhältnisse ist der Grund der Allgemeinheit der Rechtsregeln." Die Frage nach der Ursache solcher Konstanz wäre in diesem Zusammenhang falsch gestellt, es geht um die Beschreibung des status quo, nicht dessen Legitimation.

3) Vgl. Menger, Verfassungsgeschichte, Rdn. 232 a.E.; ders., Rechtsstaat, S. 770; ferner K. Zeidler, Maßnahmegesetz, S. 105 ff.

vernünftiges beschließen ¹⁾, kennzeichnet das Vertrauen des Bürgers in die nunmehr parlamentarische Machtausübung: Die Volksvertretung kann auch personal (individuelle Gesetze) beschließen ²⁾.

Auch wenn nach dem Ende des Preußischen Verfassungskonflikts die Kämpfe um Rechte und Vorrechte der gesetzgebenden Körperschaft nicht mehr so akut waren ³⁾ und die juristische Durchdringung der staatsrechtlichen Erscheinungen begann, mußte für die Frage der Kompetenzabgrenzung das Individuelle im Tatbestand untersuchungswürdig sein, denn vor allem darum war es - was Individualstrukturen anbetrifft - bei den politischen Auseinandersetzungen gegangen,

1) So H. Schneider, Einzelfallgesetze, S. 173 f.

2) In den USA geschah und geschieht dies durch sog. private bills, die sich im Gegensatz zu den public bills auf Einzelpersonen oder Einzeleinrichtungen beziehen. Hier sind vor allem drei Regelungsgegenstände zu nennen: Geldansprüche gegen den Fiskus, Einwanderung und Einbürgerung sowie Anträge auf Übertragung von Bundeseigentum. Vgl. dazu und zu den Modifikationen durch Teile des Legislative Reorganization Act (60 Stat. 812) Loewenstein, Verfassungsrecht, S. 196 und 405; zur zahlenmäßigen Entwicklung der private bills vgl. ebenfalls Loewenstein, Verfassungsrecht, S. 205 sowie die Tabelle auf S. 622; zu Individualgesetzen im angelsächsischen Rechtskreis vgl. ferner H. Schneider, Einzelfallgesetze, S. 173 ff.; ebenso Bücker, Individualgesetz, S. 4-8; zur Geschichte des englischen Gesetzesbegriffs ausführlich G. Jellinek (Gesetz, S. 3-20), der ebenso wie H. Schneider (a.a.O.) darlegt, daß Individualgesetze in England begrifflich keine Besonderheit sind; ausführlich zum Gesetzesbegriff in England und den USA Kopp, Diss., S. 229 ff., besonders S. 274 ff.

3) Lotz, Diss., S. 3; Kimminich, Verfassungsgeschichte, S. 375 unten.

wie die Beispiele Labands zeigen ¹⁾.

Laband erwähnt zwar auch die gesetzliche Einrichtung einer Regentschaft und die Thronfolge für einen speziellen Fall, hierbei geht es jedoch nicht um die Personen des Regenten oder des Thronfolgers. Daß hier ein einzelner betroffen wird, ist im Sinne der Aufzählung Labands nur Nebenerscheinung ²⁾. Das Einzelpersonengesetz war jedenfalls aus liberaler Sicht keine Frage der Kompetenzabgrenzung. Richtete sich die konstitutionelle Idee des liberalen Staates in erster Linie nicht auf Machtteilhabe, sondern auf möglichst weitgehende Freiheit vom Staat, mußte der einzelne als Ziel belastender Akte der Volksvertretung ein ungewohnter Gedanke sein. Erst mit dem langsamen Wechsel von der Ständevertretung zum Parlament in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erreichte die Volksvertretung einen Kompetenzzuwachs, der sich auch verändernd auf die ursprünglich rein liberale Funktion auswirkte. "War es (sc. das Parlament) zu Zeiten der Monarchie Schutz und Anwalt der Bürger, so ist es heute ³⁾ in gewissem Sinne ihr Gegenspieler geworden, der als schier unüberwindliche Tatsache für sich ins Feld führen kann, im Namen der Allgemeinheit aufzutreten." ⁴⁾

Diese Rollenveränderung, die sich überaus vielschichtig darstellt und hier bewußt vereinfacht wird ⁵⁾, eröffnet den Blick für die Einzelperson, die Eingriff-

1) So geht es z.B. um die Wahlen zum Reichstag, die Vereinigung von Helgoland mit dem Deutschen Reich, um die Kontrolle der Staatsrechnungen, vgl. Laband, Staatsrecht, 5. Aufl., S. 1 ff.

2) Lotz, Diss., S. 3.

3) Das Zitat stammt aus dem Jahre 1932.

4) So auch Lotz, Diss., S. 4.

5) Einen instruktiven Überblick über die Entwicklung gibt K. Zeidler, Maßnahmegesetz, S. 104-114.

fe von der Volksvertretung zu gewärtigen hat. Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sahen sich die Parlamente vor die Aufgabe gestellt, nicht nur gegen den Staat gerichtete, abwehrende, sondern die Ordnung gestaltende und damit eingreifende Aufgaben zu erfüllen, ein "Pyrrhussieg", wie Karl Zeidler¹⁾ mit Blick auf die Situation um 1800 meint.

Die Staatsrechtslehre erörtert nun zwar auch personale Individualstrukturen von Akten der gesetzgebenden Körperschaft, insgesamt aber findet sich keine durchgängige Linie, was sich auch in der schwankenden Terminologie zeigt²⁾. Noch in der Weimarer Zeit - letztlich auch noch heute - tauchen unter dem Begriff "Individualgesetz" sowohl konkrete wie individuelle Regelungen auf, ohne daß der darin liegenden Doppelproblematik im einzelnen nachgegangen würde³⁾. Nach wie vor gingen die Auseinandersetzungen darüber, was das Gesetz alles befehlen dürfe und wie ein parlamentarischer Akt zu nennen sei, der danach "Un-Gesetzliches" anordne⁴⁾, ferner darum,

1) Maßnahmegesetz, S. 120.

2) Rümelin, Gesetz, S. 153; vgl. ferner die Nachweise bei Kopp, Diss., S. 12 ff.; zur unterschiedlichen Terminologie vgl. auch Lotz, Diss., S. 4-6; W. Jellinek (Gesetzesanwendung, S. 146) grenzt allerdings den an eine einzelne Person gerichteten Befehl aus dem Begriff des Rechtssatzes aus; kritisch dazu Kopp, Diss., S. 111 f.

3) C. Schmitt (Verfassungslehre, S. 157) nennt nebeneinander die "individuell bestimmte Person" und "einen einzelnen Tatbestand". Kaum klarer ist auch seine Aussage: "Art. 109 RV verbietet also Ausnahmegesetze im eigentlichen Sinn, d.h. aus individuellen Gründen (Herabhebung vom Verf.) gegen eine bestimmte Person oder Mehrheit bestimmter Einzelpersonen gerichtete Gesetze."; vgl. auch oben S. 260.

4) Vgl. den Abriß bei Jesch, Gesetz und Verwaltung, S. 19 ff.

ob ein solcher Akt überhaupt erlassen werden dürfe¹⁾. Die tatsächliche Entwicklung ist an diesem akademischen Streit vorübergegangen, soweit konkrete (also tatbestandlich-individuelle) Akte der Volksvertretung in Frage standen. Unangefochten gab es von jeher Gesetze, die einzelne Tatbestände, also konkret regelten²⁾.

Anders steht es jedoch mit solchen Gesetzen, die einzelne Personen belastend betrafen. Nicht nur in Frankreich haftete ihnen etwas Skandalöses³⁾ an. Vom Standpunkt der Gegenwart aus scheint der Staatsrechtswissenschaft die Verschiebung des Interesses des Bürgers nicht in dem erforderlichen Umfang bewußt worden zu sein. Die Behandlung von Tatbestand und Person nebeneinander als Gegenstand individueller Regelung ignorierte sowohl die Gesetzgebungspraxis als auch die historisch gewachsene Emanzipation der parlamentarischen Kräfte. Da dieser Kräftezuwachs nur auf Kosten der monarchischen Gewalt mit dem schließlichen Wechsel der Souveränität auf das Volk und seine Vertretung möglich war, war die Frage der politischen Kompetenzen an sich gegenstandslos. Deshalb ist auch die weitere Frage, ob bei dieser historisch gewachsenen Lage eine be-

1) So die Erörterungen bei H. Rosin, Polizeiverordnungsrecht, S. 4 ff.; ferner bei G. Jellinek, Gesetz, S. 255, 240; beide gehören zu den wenigen Autoren, die sich nicht auf eine rein begriffsjuristische Auseinandersetzung mit der dualistischen Gesetzestheorie beschränken, sondern die Kompetenzfrage des Gesetzgebers zumindest stellen, wengleich im Ergebnis bejahen.

2) Vgl. die Beispiele bei K. Zeidler, Maßnahmegesetz, S. 139 ff.

3) So H. Schneider, Einzelfallgesetze, S. 173 im Zusammenhang mit dem französischen "lois de dessaisissement" vom März 1899, das die strafgerichtliche Zuständigkeit im Dreyfus-Prozeß änderte.

stimmte Materie durch das Parlament oder die Exekutive im Weg konkreter Regelung erfaßt werden soll, aus kompetenzrechtlicher Sicht unerheblich. Allein entscheidend konnte und kann von nun an nur noch die Frage sein, ob, unter welchem Namen auch immer, die ins Auge gefaßte konkrete Regelung überhaupt noch möglich, d.h. zulässig ist. Will man nicht weite Bereiche staatlicher Akte in der Form des Gesetzes für rechtswidrig erklären, und damit die Augen vor der seit mehr als einhundert Jahren geübten Praxis des Gesetzgebers verschließen, muß man m.E. konkrete Regelungen bei der Diskussion um die Zulässigkeit gesetzlicher Einzeleingriffe auch wegen des historischen Befundes ausschließen.

Dieser historische Aspekt gewinnt noch an Konturenschärfe, wenn man die Entwicklung bis in die Gegenwart des Grundgesetzes weiter verfolgt. Die ungenügende Trennung konkreter und individueller Gesetze durch die ältere Staatsrechtslehre ist vielleicht mit ein Grund dafür, daß die Diskussion um das Maßnahmegesetz unter der Geltung des Grundgesetzes praktisch ergebnislos geblieben ist ¹⁾. Denn auch dort spielt die Anknüpfung des Gesetzes an die konkrete Situation neben der Zweckausrichtung eine wichtige Rolle. Wenn auch der Begriff der Maßnahmegesetze sehr unterschiedlich definiert wurde und etwa nach der Menger'schen Definition ²⁾

1) Es haben sich die Stimmen durchgesetzt, die die Kategorie des Maßnahmegesetzes für überflüssig halten, so schon früh und ausdrücklich Scheuner, VVDStRL 15 (1957), S. 69; Merk, VVDStRL 15 (1957), S. 76 ff.; Münch, VVDStRL 15 (1957), S. 87 ff.; vgl. auch die Nachweise oben S. 5.

2) Nach Menger (VVDStRL 15 (1957), S. 8) ist das Maßnahmegesetz "ein Rechtssatz, in welchem der Gesetzgeber einen zeitlich und/oder zahlenmäßig begrenzten Kreis von Lebenssachverhalten in einem Tatbestande mit der Absicht zusammenfaßt, ihn einer rein zweckmäßigen Rechtsfolge zu unterwerfen." Vgl. auch die Klarstellung Mengers, a.a.O., S. 106/107.

nur wenige Typen von Gesetzen umfassen konnte, während andererseits Ballerstedt ¹⁾ dem Maßnahmegesetz eine weit umfassendere Bedeutung zumaß, ist es keiner der verschiedenen Meinungsrichtungen gelungen, exakte Beispiele für die Verfassungswidrigkeit solcher Gesetze anzuführen. Die auf induktivem Wege gewonnenen Beispiele Konrad Hübbers ²⁾ für Maßnahmegesetze in Verbindung mit den sehr umfangreichen Nachweisen Karl Zeidlers ³⁾ zu vorkonstitutionellen Akten des Gesetzgebers ähnlicher Prägung machten die Schwierigkeiten besonderer rechtlicher Schlußfolgerungen deutlich: bei dem ganz überwiegenden Teil der Gesetze liegt auf der Hand, daß sie verfassungsrechtlich zulässig sein müssen, weil in ihnen wichtige Gegenstände geregelt werden, die für das Funktionieren von Staat und Gesellschaft große Bedeutung haben. Es besteht zwar grundsätzlich die Möglichkeit, daß diese Gesetze verfassungswidrig sind, daß also eine Entwicklung gegen die geschriebene Verfassung stattgefunden hat ⁴⁾. Die Möglich-

1) Der Schwerpunkt der Ausführungen Ballerstedts (Maßnahmegesetz, S. 369, 373) liegt auf wirtschaftlichen Maßnahmegesetzen. Dies seien solche, bei denen die Schaffung einer Rechtsnorm dergestalt in den Dienst eines wirtschaftspolitischen Zieles gestellt werde, daß sie als Mittel zu dem betreffenden Zweck Verwendung finde.

2) Maßnahmegesetz, S. 23 und 26 ff.

3) Maßnahmegesetz, 2. Kapitel, besonders S. 135 ff.

4) Vgl. zu dem häufig falsch verstandenen Verhältnis von geschriebener Verfassung und der sog. Verfassungswirklichkeit Maunz, Staatsrecht, § 8 II; K. Hesse, Verfassungsrecht, § 2 I a.E.; Doehring, Staatsrecht, S. 23 ff.; Stern, Staatsrecht, S. 78 ff.

keit ist jedoch rein theoretisch ¹⁾, denn dann hätte sich die Gesetzgebungspraxis in einem Maße von der Verfassung entfernt, daß ihr normativer Geltungsanspruch ohne Chance auf reale Verwirklichung wäre. Auch aus diesem Blickwinkel zeigt sich damit, daß die Konkretheit eines Gesetzes, also das Ausgehen vom Tatbestand einer Norm, kaum entscheidender Gesichtspunkt für ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit sein kann.

cc) Zusammenfassung

Zusammenfassend hat die historisch-genetische Auslegung folgendes ergeben: Die Entstehungsgeschichte des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG sowie die älteren Stimmen zur Zulässigkeit von Individualgesetzen geben weder etwas dafür her, ob konkrete und/oder individuelle Gesetze durch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verboten werden, noch läßt sich der Fallbegriff selbst weiter präzisieren. Jedoch ist aus der tatsächlichen geschichtlichen Entwicklung der Stellung und der Kompetenz des Gesetzgebers in Verbindung mit der Gesetzgebungspraxis zu entnehmen, daß konkrete Akte des Gesetzgebers nicht durch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verboten sind; vielmehr geht es - insoweit durch die systematische Auslegung gestützt - nur um Einzelpersonengesetze.

1) Eine solch fundamentale Divergenz wird in dem hier untersuchten Bereich von niemandem konstatiert. Auch die Berichte der Enquête-Kommission für Verfassungsreform (vgl. den Zwischenbericht BT-Drucks. VI/3829 und den Schlußbericht BT-Drucks. 7/5924) enthalten für derart tiefgreifende Fehlentwicklungen keinen Anhaltspunkt.

5. Teleologische Auslegung

a) Voraussetzungen

Die teleologische Auslegung ist eine mehrdimensionale Methode, die an die Argumentation und die Ergebnisse der anderen Auslegungsmethoden anzuknüpfen hat ¹⁾. Für die weitere Auslegung seien deshalb die bisher gefundenen Ergebnisse der Rechtsfolge des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG kurz zusammengefaßt:

- Das allgemein geltende und das nicht nur für den Einzelfall geltende Gesetz sind in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ein und dasselbe, es handelt sich insoweit um eine echte Doppelaussage ²⁾.
- Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG gilt nur für Einzelpersonengesetze, also nur für konkret- oder abstrakt-individuelle Gesetze.
- Was die Einzelperson ausmacht und wie ermittelt werden kann, ob ein Gesetz lediglich eine Einzelperson erfaßt, ist bisher noch nicht hinreichend geklärt. Hier zeichnen sich lediglich Tendenzen ab: die "Einzelperson" gehört einer quantitativen Dimension an, ihr Vorliegen ist also grundsätzlich nicht von der inhaltlichen Allgemeinheit (Gerechtigkeit) des sie erfassenden Gesetzes abhängig. Dementsprechend ergibt sich auch ein selbständiger Bedeutungsgehalt gegenüber Art. 3 Abs. 1 GG.

1) Vgl. nur Larenz, Methodenlehre, 4. Aufl., S. 321: "Die einzelne Bestimmung ist im Rahmen ihres möglichen Wortsinns und in Übereinstimmung mit dem Bedeutungszusammenhang des Gesetzes ... auszulegen, ...".

2) Vgl. oben S. 226 ff.

Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG will bereits die Gefahr einer Grundrechtsverletzung verhindern. Ob Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG **a u s n a h m s l o s** jedes grundrechtsrelevante Einzelpersonengesetz verbietet, bedarf ebenfalls noch weiterer Ausführungen.

b) Die Ratio der quantitativen Dimension der Einzelperson

Entsprechend den oben aufgeworfenen Fragen ¹⁾ und den bisherigen Ergebnissen ²⁾ verdient die quantitative Kategorisierung der Rechtsfolge des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG gegenüber der Identifizierung mit Art. 3 Abs. 1 GG auch nach Sinn und Zweck den Vorrang, wenn auch insoweit ein eigenständiger Regelungsbereich vorhanden ist. Griffinger formuliert: Worin liegen der Sinn und Zweck eines quantitativen Postulats hinsichtlich des Adressatenkreises, reicht die Verhinderung der aktuellen Verletzung des Gleichheitssatzes durch Art. 3 Abs. 1 GG nicht aus?

Auf die besonderen Gefahren für die Grundrechte bei Einzelpersonengesetzen durch Verfahren und Zusammensetzung der gesetzgebenden Körperschaft ist bereits hingewiesen worden ³⁾.

Hinzu kommt, daß der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gegenüber dem Parlamentsgesetz im Vergleich zu anderen Emanationen staatlicher Gewalt

1) Vgl. oben S. 213 f.

2) Oben S. 228 ff., 239 ff.

3) Oben S. 245 ff.

relativ wenig Wirkungskraft aufbringt ¹⁾.

Die Kategorien der Willkür oder der Sachwidrigkeit sind verfassungsrechtliche Grenzen des Gesetzgebers, die ihm einen weiten Spielraum lassen ²⁾. Solange sich der Gesetzgeber zulässigerweise in den so vorgezeichneten Bahnen bewegt, ist das Gesetz aus der Sicht des Gleichheitssatzes auch bei völliger Ausschöpfung der möglichen Differenzierungsalternativen ³⁾ inhaltlich gerecht. Gegen eine solche Differenzierungskompetenz des Gesetzgebers mag nichts einzuwenden sein, solange der Adressatenkreis einen gewissen Umfang behält, wenn er generell ist. Geht die gesetzliche Differenzierung jedoch so weit, daß die Einzelperson in das Blickfeld des Gesetzgebers gerät, wird die Gefahr, die Wahrscheinlichkeit einer Gleichheitssatzverletzung so groß, daß Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG echten zusätzlichen Schutz bietet, weil die Frage der materiellen Gerechtigkeit beim Einzelpersonengesetz (zunächst ⁴⁾ nicht gestellt werden darf.

1) Oben S. 55 ff.

2) So BVerfGE 37, S. 217, 259; 36, S. 111, 117; 33, S. 171, 189; 25, S. 269, 292 f.; 19, S. 354, 367; 14, S. 221, 238; vgl. schon oben S. 55 ff., 239 ff.

3) Das Willkürverbot ist nur schwacher Widerpart, denn: "Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muß es grundsätzlich dem Gesetzgeber überlassen werden, die Merkmale zu bestimmen, nach denen Sachverhalte als hinreichend gleich anzusehen sind, um sie gleich zu regeln. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ... besteht in erster Linie darin, aus der Vielzahl der Lebenssachverhalte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Gleich- oder Ungleichbehandlung maßgeblich sein sollen." (BVerfGE 25, S. 371, 400)

4) Zu den möglichen Ausnahmen siehe unten S. 284 ff.

Ein solcher zusätzlicher Schutz erscheint deswegen sinnvoll, weil aus der ex-ante Betrachtung nicht feststeht, ob ein Gesetz materieller Gerechtigkeit im Sinne des Gleichheitssatzes entspricht oder nicht. Wegen der Enge des Willkürbegriffs, des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers tritt der Schutz durch die mögliche verfassungsgerichtliche Überprüfung der materiellen Verletzung des Gleichheitssatzes hinter der Beachtung genereller Normierung zurück.

Läßt man einmal die Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Einzelperson bei Personenmehrheiten außer Betracht, ist der Umfang des Adressatenkreises und damit das Vorliegen des Einzelpersonengesetzes sicherer und einfacher zu klären, als die Frage, ob das grundrechtsrelevante Gesetz dem Gleichheitssatz entspricht. Ihre Beantwortung wird ohne Wertungen nicht auskommen und u.U. sehr komplexe Erwägungen nötig machen. Das Risiko der gesetzgeberischen, aber auch der verfassungsgerichtlichen Fehlentscheidung verringert Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG gegenüber Art. 3 Abs. 1 GG. Darin liegt hier die Sicherungsfunktion genereller Normierung, die Ratio bereits der *G e f a h r* von Grundrechtsverletzungen.

Von daher gewinnt auch der bereits erwähnte Satz Herbert *K r ü g e r s* ¹⁾ an Überzeugungskraft, daß nämlich auch in einem ganz besonders gelagerten Einzelfalle in ein Grundrecht nicht in der Form eines Einzelgesetzes eingegriffen werden dürfe.

1) DVBl. 1950, S. 625, 626; vgl. oben S. 241.

Damit werde die Diskussion darüber vermieden, ob tatsächlich (*K r ü g e r*: "an sich") eine ganz besondere, einmalige Lage vorliegt, die bejahendfalls den Gebrauch des Begriffs der Einzelperson zweifelhaft erscheinen ließe, weil im Sinne dieser Lage ja die Personengesamtheit erfaßt würde. Auch nach Sinn und Zweck geht Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG also nicht in Art. 3 Abs. 1 GG auf ¹⁾.

Deshalb kann endgültig gesagt werden: Die Einzelperson in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG gehört einer quantitativen Größe an, die grundsätzlich unabhängig vom Regelungsgegenstand des grundrechtsrelevanten Gesetzes ist. Das Einzelpersonengesetz des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verliert eben diese Eigenschaft nicht aus Gründen inhaltlicher Allgemeinheit. Die insoweit geforderte Generellität des Gesetzes sichert Grundrechte vor Einzeleingriffen, indem sie eine Kategorie zur Verfügung stellt, die vom Regelungsgegenstand abstrahiert, die Frage nach inhaltlicher Richtigkeit grundsätzlich nicht stellt.

c) Begriff und Ermittlung des "Einzelperson"

aa) Grundlagen

Die Auslegung baut auf der in der Einzelkritik der Stimmen zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG geäußerten Auffassung ²⁾ sowie auf der bisherigen Auslegung ³⁾ auf;

1) Im Ergebnis ebenso *Volkmar*, Einzelakt, S. 226; *H. Schneider*, Einzelfallgesetze, S. 171; *P. Schneider*, Einzelpersonengesetz, S. 95 ff.; *Dürig*, JZ 1957, S. 7; *Hamann/Lenz*, Grundgesetz, Art. 19 Anm. 3

2) Vgl. oben S. 65-127.

3) Vgl. die Ergebnisse auf S. 228, 233, 250, 254, 270.

insoweit sei an dieser Stelle auf die dort gemachten Ausführungen verwiesen.

Danach ist von folgendem auszugehen: "Einzelperson" beinhaltet jedenfalls mehr als eine einzige Person. Eine exakte Quantifizierung dieser Größe scheint nicht möglich zu sein. Zum einen lassen sich die Größen "unbestimmte/bestimmte Adressatenzahl" nicht heranziehen. Sowohl bei einer sehr großen als auch bei einer sehr kleinen Personenzahl erfüllt diese Abgrenzung Sinn und Zweck des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht:

Bei Gesetzen, die wegen ihrer Rückanknüpfung bestimmt sind, aber eine sehr große Zahl von Adressaten erfassen, besteht ebensowenig oder -soviel Gefahr für die Verletzung von Grundrechten wie bei einer großen unbestimmten Zahl von Adressaten. Eine kleine unbestimmte Zahl von Adressaten bietet gegenüber einer kleinen bestimmten ebenfalls keine größere Gewähr für die Verhinderung der Gefahr von Grundrechtsverletzungen.

Zum anderen ist eine Einteilung nach präzisen Zahlen willkürlich. So wird man, wie bei jeder anderen Kombination von zwei aufeinanderfolgenden Zahlen der Adressaten, etwa bei neunzehn und zwanzig, nicht sagen können, jene sei einer Einzelpersonen-, diese einer generellen Regelung zuzurechnen. Dieser Befund muß nicht dazu zwingen, die Einzelperson als quantitative Größe aufzugeben. Es hat sich gezeigt, daß die einzig mögliche Alternative, also die Annahme qualitativ wertender Betrachtungsweise, grundsätzlich Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht gerecht wird ¹⁾. Es kommt deshalb darauf an, die Aussage-

fähigkeit des quantitativen Aspekts so weit wie möglich auszuschöpfen und dann zu beurteilen, ob etwa verbleibende Unklarheiten hingenommen werden können.

Begriffliche Unterscheidungen müssen sich unter diesen Voraussetzungen daran ausrichten, inwiefern die Variabilität der Zahl der durch das Gesetz erfaßten Adressaten die Größe der Gefahr von Grundrechtsverletzungen beeinflusst.

bb) Die negative Definition durch das generelle Gesetz

Keine gesteigerte Gefahr von Grundrechtsverletzungen geht von solchen Gesetzen aus, die so viele Personen erfassen, daß sie weder für den Gesetzgeber noch sonst objektiv übersehbar sind ¹⁾. Nicht übersehbar soll heißen, daß sich die hinter der Gattung verbergenden Menschen nicht personalisieren, individualisieren lassen. Solche Gesetze sind immer generell, ohne Rücksicht darauf, ob die Zahl der Adressaten mathematisch zählbar feststeht oder nicht. Diese Definition vermag allerdings nichts darüber auszusagen, wo die untere Grenze verläuft, d.h., wann die Zahl der erfaßten Adressaten so klein wird, daß sie (die Adressaten) übersehbar werden.

1) Gesetze wie das Lastenausgleichsgesetz vom 14.8.1952 (LAG, BGBI. I, S. 446), das Investitionshilfegesetz vom 7.1.1952 (IHG, BGBI. I, S. 7) und das Allgemeine Kriegsfolchengesetz vom 5.11.1957 (BGBI. I, S. 1747) fallen deshalb endgültig aus dem Problemfeld des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG heraus.

1) Vgl. oben S. 228 ff., 232.

cc) Die Einzelpersonenregelung im Bereich der kleinen Zahl von Adressaten

Die idealtypische Verkörperung des Einzelpersonengesetzes ist auf der anderen Seite eines, das nur eine einzige Person erfassen kann. Ein solches Gesetz ist nur möglich, wenn es den Adressaten namentlich bzw. durch sonstige persönliche Merkmale kennzeichnet ¹⁾. Die besondere Gefährlichkeit eines solchen Gesetzes ergibt sich jedoch nicht aus der objektiven Zahl "eins", sondern aus der subjektiven Verbindung des Gesetzgebers zum Adressaten. Damit gewinnt auch in diesem Bereich der kleinen Zahl die Übersehbarkeit ²⁾ Bedeutung.

Die Einzelpersonenregelung umfaßt auch eine Mehrheit von Personen, wenn die Personen für den Gesetzgeber übersehbar sind, denn die Gefahr der Grundrechtsverletzung, die Gefahr des "Herauspickens", wird nicht geringer, wenn statt einer drei, fünf oder zwanzig Personen erfaßt werden.

Auch im Bereich der kleinen Zahl erweist sich der Begriff der Bestimmtheit nicht als leistungsfähig.

1) Deshalb ist es z.B. unerheblich, ob das Gesetz eine abstrakte Formulierung aufweist: zwischen "A wird bestraft" und "Alle Menschen, die am 1.01.01 in H in der S-Straße Nr. 12, erstes Obergeschoß links gewohnt haben, werden bestraft", besteht kein Unterschied.

2) Übersehbarkeit hängt also weder "von der abstrakten Fassung des gesetzlichen Tatbestandes" noch davon ab, ob "nur ein einmaliger Eintritt der vorgesehenen Rechtsfolge möglich ist" (so aber BVerfGE 25, S. 371, 396 mit Bezugnahme auf E 10, S. 234, 242 und E 13, S. 225, 229).

K a n n das Gesetz z.B. nur fünf Personen betreffen, ist es für die erfaßten Personen nicht gefährlicher als ein Gesetz, das eine Regelung trifft, die fünf Personen sicher trifft, aber auch die Möglichkeit enthält, daß noch zwei oder drei weitere Personen erfaßt werden, ohne daß dies sicher ist ¹⁾.

Andererseits ist keine erhöhte Gefahr für Grundrechtsverletzungen erkennbar, wenn der Gesetzgeber weiß, daß das Gesetz wegen der geregelten Materie nur wenige Personen erfaßt, wenn sich diese Personen aber ihm gegenüber nicht personalisieren ²⁾.

Daraus ergeben sich zwei Konsequenzen: Weil das subjektive Moment, das Wissen um die erfaßten Personen, die Grundrechtsgefährdung ausmacht, ist auf den Horizont des Gesetzgebers abzustellen. Sein Wissen um den erfaßten Personenkreis ist entscheidend für die Einzelpersonenqualität des Gesetzes,

1) Eine Unterscheidung zwischen "engerem" und "weiterem" Adressatenkreis (so v. Mutius, Rechtsnorm, S. 199 ff. unter Bezugnahme auf Volkmar, Einzelakt, S. 48-52), zwischen "konkreter" und "abstrakter" Betroffenheit der Adressaten (Beispiele dazu bei Volkmar, a.a.O.) erscheint nicht sinnvoll. Auch wenn potentiell nur relativ (etwa zur polizeilichen Meldepflicht) wenige Rechtsgenossen von einem Gesetz betroffen werden können, wie z.B. bei der Buchführungspflicht der Handelsmäkler (§ 100 HGB), hängt davon die Generellität eines Gesetzes nicht ab. Es ist auch lebensfremd zu sagen, das Gesetz betreffe potentiell alle, weil ja jeder Handelsmäkler werden könne. Der Begriff der Übersehbarkeit ist eher in der Lage, die Bedeutung der bisher nicht erfaßten Personen für die sicher erfaßten zu klären, anders, es ist zu fragen, ob bei der Abschätzung und Einbeziehung des Kreises der potentiell Betroffenen in den Kreis der bereits sicher Erfaßten der Gesamtkomplex der Betroffenen übersehbar bleibt.

2) Beispielhaft wären hier etwa die in den Art. 55 Abs. 2 und 66 GG geregelten Inkompatibilitäten des Bundespräsidenten und des Bundeskanzlers zu nennen.

und zwar zum Zeitpunkt des Erlasses der Regelung. Dies gilt jedoch nur in einer Richtung: entsprechend der oben versuchten negativen Abgrenzung ¹⁾ spielt die Übersehbarkeit für den Gesetzgeber keine Rolle, wenn schon objektiv - also z.B. aus der ex-post-Betrachtung verfassungsgerichtlicher Nachprüfung - feststeht, daß der Adressatenkreis nicht übersehbar ist ²⁾.

Zum anderen muß ermittelt werden, wie weit sich die subjektive Zielrichtung des Gesetzgebers, also die Übersehbarkeit erstreckt. Weiß der Gesetzgeber, daß die von ihm intendierte Regelung im wesentlichen nur die ihm vor Augen stehenden Adressaten erfaßt, liegt eine Einzelpersonenregelung vor. Im wesentlichen bedeutet, daß es nicht darauf ankommt, daß der Gesetzgeber mit Gewißheit alle erfaßten Personen kennt. Jedoch müssen die dem Gesetzgeber bekannten Adressaten so sehr im Vordergrund stehen, daß die Erfassung weiterer, noch nicht individualisierter Personen dagegen sehr unwahrscheinlich ist oder in der Bedeutung zurücktritt ³⁾.

1) Siehe oben S. 277.

2) Hierunter wären die Fälle zu fassen, in denen der Gesetzgeber zwar lediglich einen für ihn übersehbaren Adressatenkreis erfassen möchte, tatsächlich jedoch auch weitere Personen derart erfaßt werden, daß insgesamt der Adressatenkreis objektiv unübersehbar ist.

3) Beispiel für eine solche Fallgestaltung ist die AKU-Entscheidung des BVerfG (E 24, S. 33 ff.). Danach war der Fall der ehemaligen deutschen Aktionäre der AKU "...unbezweifelbar der Anlaß für die Regelungen des Zusatzabkommens; auch werden von ihnen - soweit bisher bekannt - nur diese ehemaligen Aktionäre betroffen" (BVerfGE 33, S. 52). Hier liegt ein Einzelpersonengesetz vor. Die genteilige Auffassung des BVerfG (a.a.O.), die behauptet, daß sich nicht übersehen lasse, auf wieviele und welche Fälle das Gesetz Anwendung finde, widerspricht damit den Feststellungen des Gerichts selbst.

Ein Einzelpersonengesetz liegt folglich nicht vor, wenn das Gesetz zunächst nur die dem Gesetzgeber vor Augen stehenden Personen erfaßt, die Erfassung weiterer, für den Gesetzgeber nicht übersehbarer Personen real möglich ist und dieser Personenkreis gegenüber dem übersehbaren nicht nur völlig untergeordnete Bedeutung hat ¹⁾.

Daraus folgt weiter, daß a l l e i n die subjektive Zielrichtung des Gesetzgebers, also das "Herauspicken-Wollen" das Einzelpersonengesetz noch nicht ausmacht. Steht aus der ex-post-Betrachtung objektiv fest, daß der Gesetzgeber den Adressatenkreis nicht übersehen hat (z.B. weil er weitere bedeutsame Anwendungsfälle nicht vorausgesehen hat), kann ein Einzelpersonengesetz nicht vorliegen.

1) Einzelpersonengesetze liegen deshalb nicht vor in den Sachverhalten, die den Entscheidungen des BVerfG in E 7, S. 129 ff. - Schörner - und E 13, S. 225 - Bahnhofsapotheke - zugrunde liegen. Im ersten Fall (zum Sachverhalt ausführlich Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 758 ff., S. 791 ff.; Volkmar, Einzelakt, S. 253 ff.; vgl. ferner Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 119) ist der Adressatenkreis unübersehbar, weil nicht lediglich General Schörner, sondern eine weitere Vielzahl von Adressaten betroffen war, die sich gegenüber dem Gesetzgeber nicht individualisierte. Es war nämlich nicht überschaubar, gegen wen ein Verfahren nach § 9 des Gesetzes zu Art. 131 GG eröffnet werden würde, und zwar nicht als Folge des Anwendungsvorbehalts der Exekutive, sondern weil die potentiell betroffenen Personen noch nicht bekannt waren. Daß Anlaß für die Regelung des Falles der General Schörner war, spielt dagegen im Rahmen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG keine Rolle, ebenso nicht die rückwirkende Inkraftsetzung der angegriffenen Norm. Eine andere Frage ist natürlich, ob sich Bedenken aus dem rechtsstaatlichen Rückwirkungsverbot ergeben, vgl. dazu ausführlich Scheerbarth, Rückwirkung, S. 72 FN. 11, 12 sowie S. 54, 55. Daß Gesetze rückwirkende Kraft haben können, ist im übrigen keine Besonderheit des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, sondern gilt für alle Gesetze.

Der hier vorgeschlagene Begriff des Einzelpersonengesetzes ergibt sich also aus einer Kombination objektiver und subjektiver ¹⁾ Merkmale. Er hat den Vorzug, daß nicht besonders erörtert werden muß, ob ein sog. Anstoßfall ²⁾, eine Lückenregelung ³⁾ oder eine Tarnung ⁴⁾ des Gesetzgebers durch abstrakte und generelle Formulierung vorliegt.

- 1) Damit soll nicht die quantitative Dimension überhaupt aufgegeben werden, aber die Abhängigkeit des Einzelpersonengesetzes von der subjektiven Beziehung des Gesetzgebers zu den erfaßten Adressaten dargestellt werden.
- 2) Vgl. dazu BVerfGE 25, S. 371, 396.
- 3) BVerfGE 7, S. 129, 151 r e c h t f e r t i g t damit ein Gesetz für den Einzelfall.
- 4) Die Erörterung des sog. "getarnten Individualgesetzes" nimmt in der Literatur teilweise breiten Raum ein (vgl. Hildegard Krüger, DVBl. 1955, S. 794, 795; v. Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Art. 19 Anm. III 2 c (S. 546); Herbert Krüger, DVBl. 1950, S. 626; Volkmar, Einzelakt, S. 240 ff.; W. Jellinek, Gesetzesanwendung, S. 266 f. und S. 356 ff.; auch das BVerfG ist in der Platow-Entscheidung (E 10, S. 234, 244) darauf ausführlich eingegangen). Das Problem scheint heute weitgehend erledigt zu sein: nicht auf die Formulierung, sondern auf den nach den herkömmlichen Auslegungsmethoden zu ermittelnden Inhalt kommt es an (so auch das BVerfG, a.a.O.), sodann auf die o.g. Kriterien der Ermittlung des Einzelpersonengesetzes. Liegt danach ein Einzelpersonengesetz vor, so ist die weitere Frage, ob es ausnahmsweise (dazu näher unten S. 284 ff.) zulässig ist. Die Beantwortung dieser Frage ist nicht von der "Tarnung" als solcher abhängig. Ist das grundrechtsrelevante Einzelpersonengesetz, das die Adressaten ohne Umschweife nennt, ausnahmsweise zulässig, wäre das lediglich mit Absicht verdeckt formulierte und im übrigen gleiche Gesetz nicht unzulässig.

Nachteilig ist dagegen, daß bei tendenziell steigender Zahl der Adressaten keine exakte Grenze angegeben werden kann, ab der für den Gesetzgeber Unübersichtbarkeit vorliegt. Es bleibt also ein relativ großer mittlerer Bereich der Zahl der erfaßten Adressaten, in dem sich positiv das Vorliegen eines Einzelpersonengesetzes nicht nachweisen läßt.

Dieser Mangel läßt sich nicht hinwegdiskutieren, die Vorteile einer subjektiv-praktischen Begriffsbildung verdienen jedoch den Vorzug: Die Durchmusterung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ¹⁾ zum Problembereich der Einzelpersonenregelung ergibt, daß sie in der ganz überwiegenden Zahl aller Fälle durchaus positiv oder negativ abgegrenzt werden kann. Zweifelsfälle tauchen weniger hier, als bei der Z u l ä s s i g k e i t der gesetzlichen Differenzierung auf ²⁾. Der hier vertretene Begriff des Einzelpersonengesetzes verzichtet aber gerade darauf, hierzu Stellung zu nehmen. Die Einzelpersonenregelung hängt keinesfalls davon ab, ob der Gesetzgeber angesichts der zu regelnden Materie die Adressaten "richtig" erfaßt, ob er vernünftig differenziert hat, ob er zu einer sachgerechten Gruppenbildung gekommen ist.

Die Frage, ob solche Überlegungen im Rahmen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG anzustellen sind, wenn das Vorliegen eines Einzelpersonengesetzes feststeht, d.h. ob mit dem Befund des Einzelpersonengesetzes ausnahmslos dessen Verfassungswidrigkeit feststeht,

- 1) Menger (Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 114-133), der den Begriff des Einzelpersonengesetzes ähnlich der hier vertretenen Auffassung befürwortet, hat dessen Praktikabilität anhand der einschlägigen Rechtsprechung des BVerfG nachgewiesen.
- 2) So z.B. bei den Fallgruppen Bauernfeinds, DVBl. 1976, S. 196, 197.

ist damit allerdings noch nicht beantwortet.

c) Das Verhältnis inhaltlicher Allgemeinheit und quantitativer Generellität ¹⁾

Es bleibt deshalb zu prüfen, ob nach Sinn und Zweck des Verbots des Einzelpersonengesetzes Ausnahmen ²⁾ von dem Grundsatz genereller Normierung im Grundrechtsbereich zu machen sind. Denn die durchgängige Einhaltung des Verbots würde dazu führen, daß der Gesetzgeber bestimmte Materien überhaupt nicht regeln könnte ³⁾. Diese schwerwiegende Konsequenz zeigt noch einmal ⁴⁾ die Problematik einer rein formalen Qualifizierung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG.

1) Vgl. dazu Starck, Gesetzesbegriff, S. 210, 214.

2) Die Ausnahme spielt bei Individualgesetzen eine besondere Rolle, und zwar nicht nur bei dem Bemühen, den Grundsatz eines in bestimmter Weise aufgefaßten Verbotes von Einzelpersonengesetzen durch eine von Sinn und Zweck des Verbots geforderte Ausnahme wirksam zu machen (so z.B. Volkmar, Einzelakt, S. 232; ähnlich Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 197), sondern auch hinsichtlich des Charakters des Individualgesetzes im Verhältnis zum generellen Gesetz, so insbesondere bei H. Schneider (Einzelfallgesetze, S. 169): "Die Ausnahme empfängt von der Norm her ihren Sinn und die Norm läßt sich erst von der Ausnahme aus voll begreifen. Nur Regel und Ausnahme zusammen sichern eine gerechte Ordnung." Zur Ausnahmbildung bei Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG vgl. auch Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 62 ff.; zur Ausnahme im Zusammenhang mit Art. 48 Abs. 2 WRV vgl. C. Schmitt, Diktatur, S. 226; vgl. zu H. Schneider, auch oben S. 75 ff.

3) Das aber wäre, wie erwähnt (oben S. 243), ein absolut geschützter Bezirk, den Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG gerade nicht will. Wenn dies auch keine gesetzesfreie Materie als solche wäre, würde das Regelungsverbot dem Gesetzgeber in Gestalt des aktuellen sozialen Phänomens gegenüberreten.

4) Zur Kritik an dem Begriff der formalen Garantie
oben S. 142, 236.

Der Gesetzgeber hätte nämlich keine Möglichkeit, der "Form" zu entsprechen. Wollte er etwas regeln, was sich lediglich durch Erfassung einer einzelnen Person bewerkstelligen ließe, weil sich nur in ihr ein bestimmter, für regelungsbedürftig erachteter Sachverhalt konkretisiert, könnte er Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht einfach dadurch Genüge tun, daß er generell normiert. Entweder er formuliert lediglich generell, ohne daß sich an der tatsächlichen Erfassung der betroffenen Person etwas ändern würde ¹⁾, oder aber, er verändert zugleich inhaltlich den Regelungsgegenstand ²⁾. Im ersten Fall entgeht er dem Verdikt des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht, im zweiten hat er in Wirklichkeit auf die angestrebte Regelung verzichtet ³⁾. Damit würde Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG jede - und sei sie noch so dringend erforderlich - grundrechtsrelevante gesetzliche Regelung verbieten, die sich nur durch Erfassung einer Einzelperson verwirklichen lassen könnte.

Hier läßt sich einmal die Auffassung vertreten, ein solches Ergebnis sei im Sinne rechtsstaatlicher Vorhersehbarkeit, Rechtssicherheit und Grundrechtsschutz

1) Das wäre der klassische Fall der Tarnung der wirklich gemeinten Person.

2) Ähnlich Pestalozza, Formenmißbrauch, S. 51.

3) Ob ein solches Gesetz wiederum wegen des Verstosses gegen das Erforderlichkeitsprinzip verfassungswidrig wäre, ist zweifelhaft, vgl. dazu Lerche (Übermaß, S. 205): "...maßnahmerechtfertigende Funktion des Erforderlichkeitsgedankens...", vgl. auch schon oben S. 95 ff.; Menger (Inhalt, S. 327; ebenso ders., VVDStRL 15 (1957), S. 20 oben) hält es sogar für sinnlos und irreführend, den Gesetzgeber auch dann zu einer abstrakten und generellen Formulierung zwingen zu wollen, wenn ein Gesetz seinen Tatbestand nur auf einige oder wenige bereits feststehende Sachverhalte gründe.

zu begrüßen ¹⁾.

Dies wird sich jedoch nur dann durchhalten lassen, wenn der Stellenwert der Generellität eines Gesetzes so hoch zu veranschlagen wäre, daß dahinter Fragen der materialen Allgemeinheit (Gerechtigkeit) auch in Form dringender Gemeinschaftsbelange zurückzutreten hätten ²⁾.

Der soeben aufgezeigte Gegensatz besteht in der Rechtswirklichkeit aber nur, wenn Generellität und inhaltliche Allgemeinheit des Gesetzes überhaupt in ein Spannungsverhältnis treten können. Daß dies der Fall ist, hat die Diskussion um den Gesetzesbegriff des Grundgesetzes hinreichend deutlich gemacht ³⁾ und braucht hier im einzelnen nicht mehr belegt zu werden. "Inhaltliche Allgemeinheit und Generellität sind aber nur in der Regel, nicht im Sinne strenger Proportionalität miteinander verbunden." ⁴⁾ Daß gerechte, auch grundrechtsrelevante Individualgesetze vorstellbar sind, zeigen die Beispiele Mengers, Starcks und Karl Zeidlers ⁵⁾.

1) M.a.W.: im Rechtsstaat sei nichts so wichtig, als daß es durch grundrechtsrelevantes Einzelpersonengesetz geregelt werden müsse.

2) Eine schlechthin ausschlaggebende Rolle spielt die Generellität bei C. Schmitt, Verfassungslehre, S. 155 f.; ähnlich Neumann, ZGesStW 109 (1953), S. 32; wesentlich zurückhaltender dagegen die heutige Auffassung, z.B. Schaumann, JZ 1966, S. 722.

3) Vgl. nur Starck, Gesetzesbegriff, S. 210 ff., 234 ff.

4) Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 63.

5) Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 64; Starck, Gesetzesbegriff, S. 237; K. Zeidler, Diss., S. 31 ff.

Seit langer Zeit, spätestens seit dem Ersten Weltkrieg ¹⁾, besteht die Tendenz des Gesetzes zu immer größerer Diversifizierung, Differenzierung, Perfektionierung und zu umfassender Regelung aller Lebensbereiche ²⁾. Die Instabilität der Lebensverhältnisse in dem hoch arbeitsteiligen Industriestaat der Gegenwart, der eine autonome Lebensführung kaum noch zuläßt, die gegenseitige Durchdringung von Staat und Gesellschaft, die von niemandem in der Sache in Frage gestellte staatliche Intervention zur Behebung einer gesellschaftlichen Störungslage ³⁾ in der Form des Gesetzes - all dies ist oft und eingehend ⁴⁾ dargestellt, analysiert und zum großen Teil für die außerordentlich hohe Zahl der Gesetze und deren Spezialisierung verantwortlich gemacht worden.

Nun führen stark differenzierende, Unterschiede berücksichtigende und damit nach Einzelfallgerechtigkeit strebende Gesetze nicht geradewegs zum Einzelpersonengesetz, obwohl mit wachsender Differen-

1) E.R. Huber (DÖV 1956, S. 204) sieht bereits früher ähnliche Phänomene zweckhaften Reagierens.

2) Unter dem Grundgesetz wurde und wird diese Tendenz noch verstärkt durch die Anforderungen der Rechtsprechung des BVerfG an die Bestimmtheit des die Freiheit beeinträchtigenden Gesetzes, vgl. BVerfGE 22, S. 330, 345 f.; 9, S. 137, 147; 8, S. 276, 325; 7, S. 282, 302.

3) Angesichts der von K. Huber (Maßnahmegesetz, S. 129 FN. 6) zugrundegelegten Zahlenverhältnisse von Maßnahme- zu sonstigen Gesetzen wird der Begriff Störungslage zweifelhaft und nur noch in dem Sinne berechtigt, daß diese Lage nicht sein soll, nicht jedoch, daß die Lage anormal sei.

4) Das ist die zentrale Frage der Maßnahmediskussion, vgl. dazu die Nachweise oben S. 5 FN. 1.

zierung der Regelungsabstand zwischen Gesetz und Adressaten schwindet. In aller Regel bleiben Gesetze bei der nach Millionen zu bemessenden Zahl der potentiellen Adressaten ¹⁾ auch dann generelle Regelungen, wenn sie sich mit der Regelung von mehr speziellen Teilbereichen gesellschaftlicher Existenz befassen. Das Spannungsverhältnis zwischen dem nach Einzelfallgerechtigkeit strebenden, möglichst alles und jeden berücksichtigenden Gesetz einerseits und der Rechtssicherheit, Vorhersehbarkeit und dem ebenfalls Gleichheit erzeugenden Gesetz des generalisierenden Gesetzgebers andererseits scheint denn auch nicht so sehr Anstoß der Einzelpersonenproblematik zu sein.

Die größere Bedeutung liegt m.E. in der egalitären Tendenz moderner Gesetzgebung, ja der gesamten Staatstätigkeit, begründet. Vielleicht kennzeichnet ein berühmter Gedanke Alexis de Tocquevilles am besten das Gemeinte: "La haine que les hommes portent au privilège s'augmente à mesure que les privilèges deviennent plus rares et moins grands, de telle sorte qu'on dirait que les passions démocratiques s'enflamment davantage dans les temps même ou elles trouvent

1) Deshalb erscheinen auch die Beispiele, die - wie etwa bei K. Zeidler (Diss., S. 31 ff., dazu auch oben S. 231) - von einer kleinen Grundgesamtheit aller potentiellen Adressaten ausgehen, wenig aussagefähig. Das Bemühen um begriffliche Klärung darf nicht zu einem Realitätsverlust führen, der dann für die Beurteilung des Rechtsstaates des Grundgesetzes von ausschlaggebender Bedeutung wird. Handelt es sich dagegen um ein staatliches Gemeinwesen, dessen Staatsgebiet und Staatsvolk vergleichsweise verschwindend klein sind, wäre erst noch zu prüfen, ob hierauf die Maßstäbe der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Verfassung übertragen werden können.

les moins d'aliments. J'ai déjà donné la raison de ce phénomène. Il n'y a pas de si grande inégalité qui blesse les regards lorsque toutes les conditions sont inégales; tandis que la plus petite dissemblance paraît choquante au sein de l'uniformité générale; la vue en devient plus insupportable à mesure que l'uniformité est plus complète. Il est donc naturel que l'amour de l'égalité croisse sans cesse avec l'égalité elle-même; en le satisfaisant, on le développe." ¹⁾ Ähnlich bereits an anderer Stelle: "Quand l'inégalité est la loi commune d'une société, les plus fortes inégalités ne frappent point l'oeil; quand tout est à peu près de niveau, les moindres le blessent. C'est pour cela que le désir de l'égalité devient toujours plus insatiable à mesure que l'égalité est plus grande." ²⁾

Der hier niedergelegte Gedanke muß sich in den komplizierten Lebensverhältnissen der Gegenwart noch verstärkt auswirken. In dem Maße, in dem der Gesetzgeber die Durchnormierung fast aller Lebensbereiche durchgeführt hat oder durchführt und dabei seine Vorstellung von Gleichheit ins Werk setzt, wachsen die Instabilität der Lebensverhältnisse und die Störungsanfälligkeit des Gesamtsystems. Gleichzeitig nimmt die Sensibilisierung für noch bestehende vermeintliche oder tatsächliche Ungerechtigkeiten zu,

1) Tocqueville, De la démocratie en Amérique, Quatrième partie, chap. III, p. 302.

2) Tocqueville, a.a.O., Deuxième partie, chap. XIII, p. 144; vgl. auch die Wiedergabe der deutschen Übersetzung des zuerst angeführten Zitats mit weiteren Erläuterungen bei Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 3 Abs. 1 Rdnrn. 167 ff.; Berg (JuS 1980, S. 418) greift die Stelle im Zusammenhang mit dem Problem der Gleichheit im Unrecht auf.

die als umso störender und beseitigungsbedürftiger empfunden werden, je deutlicher und schärfer das bereits normierte Umfeld ihre Konturen hervortreten läßt. Es liegt in der Natur der mit umfassendem Regelungsanspruch agierenden Gesetzgebung, daß sie auch solche Sozialphänomene "in den Griff" bekommen will, die sich nur in Einzelpersonen konkretisieren, anders ausgedrückt: Der Anspruch auf Regelung aller für regelungsbedürftig erachteten Gegenstände ist systemimmanent und gilt damit auch für solche Gegenstände, die nur in der Einzelperson existieren oder, was dasselbe ist, nur in ihr gesehen werden.

Nun könnte Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG ja gerade gegen eine solche Entwicklung ins Feld geführt werden, etwa mit der Begründung, der mühsame Kampf gegen die Monarchie sei nicht deswegen geführt worden, damit der Bürger (liberaler Prägung) nunmehr dieselben Pressionen durch den parlamentarisch-repräsentierten Souverän zu gewärtigen habe, man habe den Absolutismus des princeps nicht beseitigt, um jetzt dem Absolutismus des parlamentarischen Gesetzgebers ausgesetzt zu sein. In dieser Argumentation dürfte sich auch die Deutung Hildegard Krügers¹⁾ vom Sinn des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG einreihen lassen: Das Verbot des Einzelfallgesetzes als Sieg des Rechtsstaates über die Demokratie im Konfliktfall.

Diese Argumentation würde jedoch nicht ausreichend berücksichtigen, daß es nicht ceteris paribus um die Ersetzung einer Herrschaftsform durch die andere geht. Die bereits erwähnte Instabilität der Verhält-

1) DVBl. 1955, S. 760.

nisse weist dem Gesetzgeber moderner Prägung eine Steuerungsaufgabe und Störungsbeseitigungsfunktion zu, die er bei konstanteren Lebensverhältnissen nicht hatte und auch nicht zu haben brauchte. Bei den gegenwärtigen Verhältnissen in Staat und Gesellschaft muß es der Gesetzgebung schwerfallen, auf die Regelung einer erkannten Störungslage auch in einer einzelnen Person zu verzichten. Das Ansinnen an den Gesetzgeber, eine bestimmte einzelne Person aus rechtsstaatlichen Erwägungen mit einer ihm erforderlich erscheinenden Regelung zu verschonen, hat angesichts fehlender gesellschaftlicher Selbstregulierungskräfte und der erwähnten Steuerungsfunktion der Gesetzgebung jedenfalls einen anderen Stellenwert als im liberalen Rechtsstaat.

Deshalb kann sich die Generellität eines Gesetzes im Konfliktfall auch nicht gegen die inhaltliche Allgemeinheit durchsetzen¹⁾. Generellität hat gegenüber inhaltlicher Allgemeinheit dienende Funktion. Kann ihre Ratio, nämlich die Verhinderung der Gefahr der Verletzung von Grundrechten, nur durch Verstoß gegen die Gerechtigkeit verwirklicht werden, muß die Generellität weichen.

Eine absolut undurchlässige Grenze vermag Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG also nicht aufzurichten.

Damit ist die Auslegung nicht auf eine Interpretation des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG i.S.d. Art. 3 Abs. 1 GG zurückgeworfen. Es liegt in dem festgestellten Ausnahmecharakter des Konfliktfalles zwischen Generellität und inhaltlicher Allgemeinheit

1) Im Ergebnis ebenso Starck, Gesetzesbegriff, S. 237, 209; Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 65 f.; ähnlich, aber in der Begründung kaum überzeugend (dazu oben S. 95 ff.) Lerche, Übermaß, S. 208, 209.

des Gesetzes begründet, daß die inhaltliche Allgemeinheit nur durch ein ganz überragendes Gemeinschaftsinteresse ¹⁾ gegen die Generellität ins Feld geführt werden kann. Dieses Interesse liegt nicht schon dann vor, wenn der Gesetzgeber "sachgerechte" Erwägungen anstellt, ist nicht identisch mit der Gleichheit des Art. 3 Abs. 1 GG, deren Inhalt ihm durch eine weitgehende Gestaltungsfreiheit in denkbar großem Umfang anheimgestellt ist.

Vielmehr bedarf es einer besonderen Begründung, warum das Gemeinschaftsinteresse die extreme Differenzierung - Verlust des Generellität - verlangt, und warum auf diese gesetzliche Regelung nicht verzichtet werden kann. Es liegt auf der Hand, daß diese Begründung nicht einfach mit Hinweis auf eine "singuläre" Situation erfolgen kann, denn dies besagt ja nicht mehr, als daß der Gesetzgeber bis zur Einzelperson differenziert hat, nicht jedoch, daß diese Differenzierung zulässig ist. Letzteres ist erst dann der Fall, wenn die Gerechtigkeit in der Form des soeben näher bestimmten Gemeinschaftsinteresses gebietet, in concreto den Grundrechtsschutz der Generellität zu verlassen und inhaltlichen Erwägungen den Vorzug zu geben.

Wie diese Gerechtigkeit aussieht, welche Gemeinschaftsinteressen also so bedeutsam sind, daß sie in der Lage sind, Generellität zu verdrängen, läßt

1) Das Erforderlichkeitsprinzip Lerches (dazu oben S. 91 ff.) vermag die inhaltliche Allgemeinheit nicht gegen die Generellität zu mobilisieren.

sich abstrakt ¹⁾ nicht sagen, eine solche Bewertung ist nur für das aktuelle Gesetz unter Berücksichtigung der geregelten Materie und der betroffenen Grundrechte möglich. Immerhin zeigen die erwähnten Beispiele Situationen, in denen wichtige Gemeinschaftsbelange als wirksame Gegenkraft zur Generellität problematisiert werden.

Nun wird der Gesetzgeber im Ernstfall durch die Schaffung des Einzelpersonengesetzes immer nicht nur die Einzigartigkeit, sondern auch die Regelungsbedürftigkeit des sich in der Einzelperson konkretisierenden Lebenssachverhalts behaupten. Die Wirksamkeit grundrechtlichen Schutzes durch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG hängt also wesentlich davon ab, wer letztlich über die Bewertung des Spannungsverhältnisses zwischen Generellität und inhaltlicher Allgemeinheit zu entscheiden hat.

Nach dem Vorangegangenen kann dies der Gesetzgeber nicht in gleichem Umfang sein, wie dies bei der sonstigen Bestimmung der Gleichheit in Art. 3 Abs. 1 GG der Fall ist. Der Gesetzgeber wird sich vielmehr eine dichtere Überprüfung seiner Motive und Ziele gefallen lassen müssen, weitgehende Gestaltungsfreiheit und Spielraum können ihm insoweit

1) Daß sich aus der sog. Schrankensystematik der Grundrechte hierzu nichts entnehmen läßt, wurde bereits erörtert. Auch eine Wertordnung im Sinne einer abstrakten Wertrangordnung der Grundrechte hat sich bisher nicht nachweisen lassen; ebenso Bethge (Grundrechtskollisionen, S. 268 f.) im Zusammenhang mit Grundrechtskollisionen; die Aussage kann gleichwohl auch auf die Kollision von inhaltlicher Allgemeinheit und Generellität übertragen werden. Zur Kritik an der häufig vom BVerfG verwendeten Figur der "Wertordnung" vor allem Goerlich, Wertordnung, durchgehend; Denninger, JZ 1975, S. 546; im Zusammenhang mit Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG kritisch auch Menger, Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdn. 68, sowie schon oben S. 176 FN. 1.

nicht zugebilligt werden. Dieser Verlust gesetzgeberischen Spielraums hat den Zuwachs verfassungsgerichtlicher Überprüfbarkeit zur Folge. Die Gefahr der Verletzung von Grundrechten durch fehlende Generellität wird vermindert durch die verschärfte Prüfungscompetenz des Bundesverfassungsgerichts. Mit dieser Auslegung verwirklicht Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG selbst im Ausnahmefall fehlender Generellität Grundrechtsschutz: Die gegenüber dem Gesetzgeber aufgebaute Sicherung genereller Normierung wirkt der Sache nach durch Einengung seines Differenzierungsspielraums.

Der hier vorgeschlagene Weg bringt es allerdings mit sich, daß das Bundesverfassungsgericht letztlich die Einschätzung des Gesetzgebers über den Stellenwert wichtiger Gemeinschaftsbelange zu überprüfen und ggfls. zu korrigieren hat. Im Umfang der Ausnahme zum Grundsatz des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG scheint dies jedoch zulässig zu sein: Damit wird nicht etwa der Verlagerung der *suprema potestas* im Staat auf das Bundesverfassungsgericht befürwortet ¹⁾. Der Prüfungsmaßstab mag zu schwierigen ²⁾ Wertungen zwingen, dem bei Friedrich Klein anklingenden Vorwurf der Beliebigkeit des Prüfungsergebnisses im Zusammenhang mit der Gerechtigkeit kann jedoch nicht

1) Mit Recht weisen Leibholz/Rinck (Grundgesetz, Vorwort, Abschn. V) darauf hin, daß die *suprema potestas* nicht beim BVerfG liegt, sondern daß es lediglich um die Sichtbarmachung gewisser äußerster Grenzen geht, die dem Gesetzgeber durch die Verfassung gezogen sind.

2) Die aber - entgegen einer häufig angewandten Methode (siehe dazu oben S. 75 ff., 113 ff.) - erst dann anzustellen sind, wenn feststeht, daß eine Einzelpersonenregelung vorliegt.

gefolgt werden ¹⁾. Wenn auch die Frage materieller Grundrechtsbegrenzungen auf einer anderen Ebene untersucht wird, als bei der Einzelpersonenregelung, sind doch grundsätzliche Unterschiede in den Anforderungen an die Prüfungs- und Abwägungstätigkeit des Gerichts nicht zu erkennen, die den Vorwurf der Überforderung rechtfertigen könnten.

Das Bundesverfassungsgericht hat vor allem bei der Überprüfung eines Gesetzes am Maßstab der Verhältnismäßigkeit gegenüber dem Gesetz und damit dem Gesetzgeber auch die Zielvorgaben des Gesetzgebers, also seine Vorstellung des öffentlichen Interesses, gemessen und dabei dem Gesetzgeber ganz unterschiedliche Beurteilungsspielräume eingeräumt ²⁾.

1) F. Klein, VVDStRL 15 (1957), S. 69.

2) Vgl. dazu Bleckmann, Grundrechtslehren, S. 256 ff. mit ausführlichen Nachweisen auf S. 256 in FN. 7; ferner Grabitz (AöR 98 (1973), S. 602 ff.), der eine Typik legislatorischer Zwecksetzungskompetenz im Grundrechtsbereich entwickelt und dabei zwischen relativen und absoluten öffentlichen Interessen differenziert; vgl. z.B. auch BVerfGE 7, S. 377, 406 - Apothekenurteil -, wo das Gericht subjektive Berufszulassungsregelungen nur durch "ein überragendes Gemeinschaftsgut, das der Freiheit des einzelnen vorgeht", legitimiert sah; dazu auch Grabitz, a.a.O., S. 306 m.w.N.

IV. Der Einfluß der Grundrechtsthematik auf die Auswirkungen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG

Ist Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG wirklich - wie oben schon einmal angesprochen ¹⁾ - die gleichlange Elle, die ohne Rücksicht auf den grundrechtlich geschützten Freiheitsbereich an das grundrechtsrelevante Gesetz angelegt wird? Oder ist der Schutz vor gesetzlichen Einzeleingriffen unterschiedlich stark ausgestaltet, je nachdem welche Grundrechtsbestimmung einschlägig ist?

Mit der Einordnung der Begrifflichkeit von Einzelpersonengesetz/generellem Gesetz in eine quantitative Dimension ²⁾ ist letzteres auch bei Berücksichtigung einer Kombination von subjektiven und objektiven Elementen bei der Ermittlung des Einzelpersonengesetzes nicht der Fall; bei der Ermittlung des Einzelpersonengesetzes ist ja grundsätzlich bewußt auf die Prüfung der Angemessenheit der Regelung, des richtigen Verhältnisses zwischen geregelter Materie, also betroffenem Freiheitsbereich, und den Adressaten verzichtet worden. Auch ist versucht worden darzulegen, daß sich die differenzierte Systematik grundrechtlicher Begrenzungen auf die Anwendung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG nicht auswirkt, und daß sich insbesondere die Auffassung von der Beschränkung des Anwendungsbereichs des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG auf solche Grundrechtsbestimmungen, die einen ausdrücklichen Einschränkungsvorbehalt aufweisen, nicht halten läßt ³⁾. Im Grundsatz ist

1) Siehe oben S. 142.

2) Vgl. oben S. 228 ff.

3) Vgl. oben S. 202.

die eingangs aufgeworfene Frage deshalb zu bejahen.

Setzt sich jedoch *a u s n a h m s w e i s e* die materiale Allgemeinheit gegen die Generellität durch, wird der Boden quantitativer Einschätzung verlassen. Hier gewinnt der Regelungsgegenstand, mithin der betroffene Freiheitsbereich des Grundrechts, entscheidende Bedeutung. Auch im Bereich der Ausnahmeregelung kann aber nicht etwa auf die Schrankensystematik in der Weise zurückgegriffen werden, daß man im Konfliktfall die materiale Allgemeinheit gegenüber der Generellität bei der betroffenen Grundrechtsbestimmung ganz allgemein umso stärker gewichtet, je größer die Einschränkungsmöglichkeiten sind. Eine solche Differenzierung grundrechtlichen Schutzes bei Einzelpersonenregelungen kommt auch ausnahmsweise schon deshalb nicht in Betracht, weil sich auch bei generellen Gesetzen aus der Differenzierung der Grundrechtsschranken bei den einzelnen Grundrechtsbestimmungen keine Rangordnung der Grundrechtsgeltung entnehmen läßt. Auch setzt sich ggfls. die materiale Allgemeinheit gegenüber der Generellität nur in ein Spannungsverhältnis, weil wichtige Gemeinschaftsinteressen nicht die Begrenzung des Grundrechts allgemein, sondern gerade für die Einzelperson fordern.

Es fällt jedoch auf, daß bei der Diskussion von als problematisch empfundenen Beispielen häufig solche Grundrechte berührt sind, deren Freiheitsbereich den Wirtschafts- und Sozialbereich des Bürgers gewährleistet ¹⁾. Ausnahmen vom Verbot der Einzelpersonen-

1) Vgl. z.B. BVerfGE 42, S. 263 ff. - Contergan -; 25, S. 371 ff. - Rheinstahl -; 24, S. 367 ff. - DOG -; 24, S. 33 ff. - AKU -; 15, S. 126 ff. - Allgemeines Kriegsfolgesgesetz -; 13, S. 225 ff. - Bahnhofsapotheke -; 10, S. 89 ff. - Erftverband -; 4, S. 7 - Investitionshilfegesetz -.

regelung des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG werden vor allem hier erörtert. Das deutet darauf hin, daß sich das Spannungsverhältnis zwischen materialer Allgemeinheit und Generellität in diesem Bereich mit besonderer Schärfe abzeichnet, und daß hier offenbar Einzelpersonenregelungen am ehesten für erforderlich gehalten werden. Dabei wird selten begründet, warum diese Regelung "erforderlich" ¹⁾ ist; der extremen Situation der Beispiele wohnt unmittelbar viel Überzeugungskraft inne, ohne daß so recht klar wird, auf welchem Wege das Ergebnis gewonnen wird.

Ein Anknüpfungspunkt ergibt sich aus der Begründung, mit der hier überhaupt Ausnahmen ²⁾ vom Verbot des Einzelpersonengesetzes befürwortet werden. Eine besondere Rolle spielte dabei die Steuerungsfunktion, die der moderne Gesetzgeber gegenüber einer ökonomisch und sozial instabilen Gesellschaft wahrnimmt, verbunden mit der Pflicht zur Beseitigung von sog. Störungslagen. Eine Spannungslage wird sich also dort tendenziell eher aktualisieren, wo die geplante gesetzliche Regelung einen solchen grundrechtlichen Freiheitsbereich einer Einzelperson tangiert, der in besonderem Maße die Einbettung des Individuums in ein soziales Gefüge verdeutlicht. In dem Maße, in dem sich grundrechtliche Freiheit im "Außenbereich" abspielt und die Ausübung der Freiheit Reflexe im übrigen gesellschaftlichen Bereich zeitigt, verstärkt sich die Möglichkeit, daß die materiale Allgemeinheit die Erfassung der Einzelperson zuläßt.

1) So ohne weitere Erläuterung BVerfGE 25, S. 371, 398; ebenso Starck, Gesetzesbegriff, S. 237.

2) Vgl. oben S. 110 bei FN. 1.

Darin liegt der Grund, warum - fast unbewußt - Einzelpersonengesetze beim wirtschaftlichen Zusammenbruch eines Großunternehmens für wirklichkeitsnäher gehalten werden, als bei Peter Schneiders ¹⁾ gefährlichem Kriminellen, dem "keine Zuchthausmauer standhält". Deshalb auch vermögen die bereits mehrfach erwähnten Beispiele Friedrich Kleins, die sich mit dem gesetzlichen Verbot von Demonstrationen beschäftigen, zwar viel zum Verständnis der Einzelperson beizutragen, kaum aber eine wirkliche Konfliktlage zu charakterisieren ²⁾. Vielmehr zeigt sich an den Gesetzen, die unter den Begriff des Maßnahmegesetzes subsumiert werden, und die häufig mit dem Zusatz "wirtschaftlich" ³⁾ näher gekennzeichnet werden, daß vor allem der durch die Art. 14 und 12 GG thematisierte Freiheitsbereich als Problemfeld von Einzelpersonengesetzen in Betracht kommt ⁴⁾. Hier agiert, öfter reagiert, der Gesetzgeber unter hoher Differenzierung auf niedriger Abstraktionshöhe, deshalb geraten auch eher als etwa im Bereich der

1) Einzelpersonengesetz, S. 89; siehe schon oben S. 100.

2) So bietet das Versammlungsgesetz in seinen §§ 14 und 15 wirksame Möglichkeiten, Demonstrationen aus Anlaß eines sowjetischen Staatsbesuchs (vgl. oben S. 74 FN. 3) in dem für die Garantie der Sicherheit der Staatsgäste erforderlichen Umfang zu verbieten. Auch wenn entgegen dem Verbot dennoch demonstriert würde, bestünde im Vergleich zum unmittelbaren gesetzlichen Verbot kein Unterschied: Das Verhalten der Demonstranten wäre in beiden Fällen rechtswidrig.

3) Vgl. Ballerstedt, Maßnahmegesetz, S. 369 ff.; schon früher Hausleiter, DÖV 1951, S. 157 ff.

4) Ähnlich Fleschutz, Diss., S. 150; ferner Imboden, Gesetz, S. 39 f.

Religions-, Gewissens- oder Versammlungsfreiheit die in Einzelpersonen verwirklichteten sozialen und wirtschaftlichen Phänomene in sein Blickfeld. In diesen Bereich passen auch die Fallkonstellationen, die als "Fälle öffentlicher Bedeutung" ¹⁾ im Rahmen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG besonders behandelt werden. Denn sie beruhen darauf, daß der wirtschaftliche und soziale Stellenwert des einzelnen Unternehmens ²⁾ oder einer sonstigen Einzelperson so bedeutsam ist, daß krasse Fehlentwicklungen in einer solchen Einzelperson eine Fülle von Rückwirkungen auf andere Bürger nach sich ziehen.

Andererseits ist die unterschiedliche Gewichtung der grundrechtlichen Freiheitsbereiche bei der Ausnahmbildung vom Gebot der Generellität nicht in der Lage, ein festes, hierarchisch gestuftes System von Grundrechtsbestimmungen hervorzubringen, denen unabhängig vom aktuellen Gesetz eine bestimmte Widerstandskraft gegenüber Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zugemessen werden könnte. Die bei der Ausnahmbildung erforderliche wertende Abwägung im aktuellen "Fall" erlaubt insoweit nicht mehr als eine grundsätzliche Orientierung. Sie ist m.E. aber besser, als die bereits kritisierte Herausnahme des Wirtschaftsbereiches aus Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG durch das Bundesverfassungsgericht ³⁾ oder die Ausnahmen-

1) Z.B. Bauernfeind, DVBl. 1976, S. 197.

2) "It (gemeint ist der Typ der modernen Aktiengesellschaft in der Größenordnung multinationaler Konzerne, Anm. d. Verf.) also makes itself socially indispensable. We now know that if a corporation is large enough, it can no longer be allowed to fail and go out of business. The recent history of Lockheed, Rolls-Royce, Penn Central, the other eastern railroads in the United States, Krupp, British Leyland, British Chrysler affirms the point." (Galbraith, The age of uncertainty, p. 278)

3) Vgl. dazu oben S. 125.

bildung aus Gründen öffentlicher Bedeutung, geeignet, die Bedeutsamkeit der grundrechtlichen Freiheitsbereiche beim ausnahmsweise zulässigen Abweichen von der Generellität zu erklären.

Vor allem das häufig, letztlich aber ohne überzeugendes Ergebnis erörterte Verhältnis zwischen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 und Art. 14 Abs. 3 GG scheint nach der hier vertretenen Auffassung nicht in anti-nomischer Unauflösbarkeit zu verharren. Unabhängig von der umstrittenen Frage, ob die in diesem Zusammenhang interessierende Legalenteignung in jedem Fall die Voraussetzungen des nach Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich verbotenen Einzelpersonengesetzes erfüllt ¹⁾, zeigt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, daß die Legalenteignung nicht das normale Handlungsmittel des Gesetzgebers darstellt und die Administrativ- und die Legalenteignung nicht beliebig substituierbar sind. Es läßt sich daher nicht sagen, daß Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG etwas verbietet, was Art. 14 Abs. 3 GG ausdrücklich erlaubt. Der Sache nach dürften sich die Anforderungen an die Zulässigkeit des Gesetzes kaum unterscheiden, wie bereits Menger ²⁾ zutreffend im Zusammenhang mit der Analyse des Hamburgischen Gesetzes zur Ordnung deichrechtlicher Verhältnisse vom 29. April 1964 ³⁾ ausführt. In einer neueren Entscheidung ⁴⁾ tritt das Bundesverfassungs-

1) Zu dem dahinterstehenden Theorienstreit vgl. oben S. 185 ff.

2) Bonner Kommentar, Zweitbearb., Art. 19 Abs. 1 Rdnrn. 130, 66, 110.

3) GVBl. I, S. 79.

4) BVerfGE 45, S. 297 ff.; die Entscheidung behandelt allerdings den Sonderfall der Kombination von Legal- und Administrativenteignung.

gericht zu Recht der Auffassung entgegen, die Legalenteignung¹⁾ sei bereits deswegen zulässig, weil sie in Art. 14 Abs. 3 GG vorgesehen sei²⁾. Unter Berufung auf die Teilung der Funktionen und die rechtsstaatliche Ordnung verwehrt das Gericht dem Gesetzgeber praktisch die Legalenteignung "in den Fällen der klassischen Enteignung", in concreto, der Güterbeschaffung für die öffentliche Hand. Ist die Legalenteignung - so das Bundesverfassungsgericht - anstelle der Administrativenteignung nur "ausnahmsweise", in "eng begrenzten Fällen" möglich und wird dies im wesentlichen mit Argumenten gestützt, die auch im Rahmen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG zu den Grundlagen gehören, entspannt sich die Relation der beiden Vorschriften. Art. 14 Abs. 3 GG markiert dann innerhalb der möglichen Ausnahmeregelungen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG einen Bereich, in dem die Verfassung selbst noch am ehesten die Kollision zwischen materialer Allgemeinheit und Generellität für möglich hält und sich zugunsten der materialen Allgemeinheit entscheidet.

1) Ausdrücklich wendet sich das BVerfG (E 45, S. 331) nur gegen die Übernahme von Elementen der Legalenteignung in ein einmaliges, von der Verwaltung durchzuführendes Verfahren; durch den Hinweis auf BVerfGE 24, S. 367, 398 ff., wo das Gericht von "eng begrenzten Fällen" spricht, dürfte sich die zurückhaltende Beurteilung der Zulässigkeit aber auch auf die Legalenteignung als solche erstrecken.

2) So z.B. Dicke, in: v. Münch, Grundgesetz, Art. 14 Rdn. 74.

Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse

1. Der Schutz der Grundrechte vor gesetzlichen Einzeleingriffen ergibt sich nach dem Grundgesetz lediglich nach Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Das Rechtsstaatsprinzip, insbesondere die Funktionentrennung, der allgemeine Gleichheitssatz oder der Gesetzesbegriff haben daneben keine *s e l b s t ä n d i g e* Bedeutung.
2. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG erfaßt alle Grundrechtsbestimmungen, also insbesondere nicht nur die des Kataloges im Abschnitt I des Grundgesetzes, sowie ohne Rücksicht darauf, ob die Bestimmungen einen sog. ausdrücklichen Einschränkungsvorbehalt aufweisen. Demgemäß liegt ein Eingriff i.S.d. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG dann vor, wenn das Gesetz ein Grundrecht nachteilig betrifft (grundrechtsrelevantes Gesetz).
3. Der Schutz vor gesetzlichen Einzeleingriffen erfaßt lediglich das förmliche Parlamentsgesetz.
4. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG erfaßt nur Einzelpersonengesetze, also nur individuelle, nicht auch konkrete Regelungen.
5. Ein Einzelpersonengesetz liegt vor, wenn für den Gesetzgeber der Adressatenkreis übersehbar ist. Dies schließt ein, daß
 - a) Einzelpersonengesetze nur bei einer kleinen Zahl von Adressaten möglich sind. Diese Zahl,

oder eine obere Grenze, ist exakt jedoch nicht zu quantifizieren;

-
-
-
-
-

b) der Gesetzgeber zu den erfaßten Adressaten in eine subjektive Beziehung derart tritt, daß sie sich ihm im wesentlichen individualisieren, er sie im wesentlichen also kennt. Im wesentlichen bedeutet, daß der Gesetzgeber nicht mit Gewißheit jede der erfaßten Personen kennen muß; die ihm bekannten Personen müssen jedoch so sehr im Vordergrund der gesetzlichen Regelung stehen, daß die Erfassung weiterer Personen real unwahrscheinlich ist oder in der Bedeutung völlig untergeordnet ist.

6. Ein solches grundrechtsrelevantes Gesetz ist nach Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich, jedoch nicht ausnahmslos verfassungswidrig.
7. Ausnahmsweise ist das Einzelpersonengesetz dann zulässig, wenn die materiale Allgemeinheit, d.i. die Gerechtigkeit in Form sehr wichtiger Gemeinschaftsbelange, ein Abweichen von der Generellität des grundrechtsrelevanten Gesetzes erlaubt. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG steht damit nicht zur Disposition des Gesetzgebers, weil die Abwägung bei der Konfliktlösung, anders als z.B. im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG die Bestimmung der Gleichheit, einer umfassenden verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterliegt.
8. Die Thematik der Freiheitsgrundrechte hat für die Auswirkungen des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich keine Bedeutung. Erst bei der Prüfung der Zulässigkeit einer Ausnahme entwickeln

die unterschiedlichen Freiheitsbereiche unterschiedliches Gewicht. Tendenziell tritt die materiale Allgemeinheit in Form wichtigster Gemeinschaftsinteressen gegenüber der Generellität bei den Freiheitsgrundrechten am ehesten in einen Gegensatz, bei deren Ausübung der Wirtschafts- und Sozialbereich betroffen ist. Tendenziell heißt, daß die Berücksichtigung des Freiheitsbereichs eines Grundrechts bei der Prüfung einer Ausnahme nur ein Entscheidungsparameter ist. Maßgeblich bleibt die Abwägung im Einzelfall.

Lebenslauf

Am 30. August 1948 wurde ich als Sohn des Bundestagsabgeordneten Hermann Scheffler und seiner Ehefrau Wilhelmine, geb. Muth in Hemer/Westig geboren.

Die Grundschule besuchte ich in Hohenlimburg von 1955 bis 1959. Von 1959 bis 1967 war ich Schüler des mathematisch-naturwissenschaftlichen Gymnasiums mit neusprachlichem Zweig in Hohenlimburg, wo ich am 4. Juli 1967 die Reifeprüfung ablegte.

Im Sommersemester 1969 nahm ich an der Ruhruniversität Bochum das Jurastudium auf. Das Studium führte ich zunächst in Freiburg, dann in Münster fort; hier legte ich am 6. April 1974 das Referendarexamen ab.

Den juristischen Vorbereitungsdienst trat ich am 1. Oktober 1974 in Hagen an. Mit Bestehen der Zweiten juristischen Staatsprüfung schloß ich ihn am 18. Februar 1977 ab.

Im Sommer 1977 war ich als freier Mitarbeiter an der Fernuniversität Hagen tätig.

Seit dem 1. Oktober 1977 war ich als wissenschaftliche Hilfskraft, ab 1. Januar 1978 als Verwalter der Stelle eines wissenschaftlichen Assistenten am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster beschäftigt.