

Schriften zur Rechtslehre

Heft 17

Der Adressat des Rechtsgesetzes

Ein Beitrag zur Gesetzgebungslehre

Von

Dr. Uwe Krüger



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

UWE KRÜGER

Der Adressat des Rechtsgesetzes

Schriften zur Rechtslehre

Heft 17

Der Adressat des Rechtsgesetzes

Ein Beitrag zur Gesetzgebungslehre

Von

Dr. Uwe Krüger



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1969 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1969 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany

Meiner Mutter

Inhaltsverzeichnis

§ 1. Die Aufgabe	11
------------------------	----

Erstes Kapitel

Zur Terminologie

§ 2. Das Rechtsgesetz	11
1. Definition	11
2. Sonderstellung des Rechtsgesetzes	11
3. Zunehmende Bedeutung des Rechtsgesetzes	12
§ 3. Der Gesetzgeber	13
1. Definition	13
2. Materielle Modifikationen (Der „Wille des Gesetzgebers“)	13
§ 4. Der „Rechtsunterthan“	16
1. Vom Unterthanen zum Rechtsunterworfenen	16
2. Vom Rechtsunterworfenen zum Normadressaten	17
3. Das „Gespenst des Adressatenproblems“	17

Zweites Kapitel

Die Diskussion über den „wahren“ Adressaten der Rechtsnorm

A) Kritische Darstellung der einzelnen Lehren

§ 5. Die Lehre von den Behörden als den einzigen Adressaten der Rechtsnorm	19
1. Rudolf von Jhering	19
2. Merkels Kritik	20
3. Max Ernst Mayer	21
4. Thons Kritik	23
5. Julius Binders Prorektoratsrede „Rechtsnorm und Rechtspflicht“	24
6. Die Kritik an der Rede Julius Binders	26

7. Julius Binders Abhandlung „Der Adressat der Rechtsnorm und seine Verpflichtung“	27
8. Philosophische Hintergründe dieser Lehre	29
§ 6. Die Lehre vom untauglichen Normadressaten	32
1. Alexander Hold von Ferneck	32
2. Thons Kritik	34
3. Die Lösungsversuche von James Goldschmidt und Ernst Zitelmann	36
4. Felix Somló	37
§ 7. Die Lehre von der unbeschränkt allgemeinen Adresse der Rechtsnormen und ihre Modifikationen	38
1. Die herrschende Meinung	38
2. August Thon	39
3. Felix Somló	39
4. Armin Kaufmann	40
<i>B) Kritik der Diskussion</i>	
§ 8. Die Imperativtheorie im allgemeinen	41
1. Die Imperativtheorie als Ursache der Diskussion über den „wahren“ Adressaten der Rechtsnorm	41
2. Fortbestehen des imperativtheoriespezifischen Adressatenproblems	43
3. Verteidigung der Imperativtheorie durch Karl Engisch	43
4. Ilmar Tammelos Reduzierung der Imperativtheorie auf ein logisches Modell	46
§ 9. Die Imperativtheorie zwischen Begriffshimmel und Wirklichkeit	47
1. Über die Modellvorstellung	47
2. Der Wirklichkeitsbezug der Imperativtheorie	48
3. Ernst-Joachim Lampes Kritik an der Imperativtheorie	50
4. Die Position Adolf Arndts	53
5. Die eigene Position	53
6. Exkurs: Jeremy Bentham	55
§ 10. Die praktische Seite des Adressatenproblems	56
1. Abschied vom Wesensargument	56
2. Hinwendung zur Praxis	58
3. Gesetzgebung als kontrolliertes Experiment (Frederick K. Beutel, Carl August Emge)	58
4. Die zentrale Stellung des Adressaten	61

Drittes Kapitel

Das Adressatenproblem — ein Problem des Gesetzgebers

A) Gesetzgebungspolitik

§ 11. Der Adressatenkreis	63
1. Die Frage nach dem Adressaten — neu gestellt	63
2. Die formelle Adresse und ihre rechtsstaatlich-demokratische Funktion	63
3. Die materielle Adresse als Mittel der Gesetzgebungspolitik	66
§ 12. Motivation des Adressaten	68
1. Die Geltung des Rechtsgesetzes	68
2. Die Kundmachung als erste Voraussetzung normgemäßer Moti- vation	69
3. Über den Umfang der Kundmachung	70
4. Weitere Voraussetzungen normgemäßer Motivation	71
§ 13. Mitwirkung des Adressaten bei der Entstehung des Rechtsgesetzes	72
1. Vorbemerkung zur Mitwirkung	72
2. Die Mitwirkung des Adressaten als Anliegen des demokratischen Rechtsstaates	73
3. Das Beispiel der „technischen Normen“	74
§ 14. Mitwirkung des Adressaten bei der Realisierung des Rechtsgesetzes	77
1. Normgemäßes Verhalten: Parieren und Erfüllen	77
2. Erfüllung des Rechtsgesetzes als Ziel	78
3. „Dienst nach Vorschrift“	79
4. Die Aufgabe des Gesetzgebers	80

B) Gesetzgebungstechnik

§ 15. Die Erkennbarkeit für den Adressaten als Grundprinzip der Gesetz- gebungstechnik	82
1. Zum Begriff der Gesetzgebungstechnik	82
2. Robert Walters Antrittsvorlesung „Die Lehre von der Gesetzes- technik“	82
3. Das Kriterium der Erkennbarkeit	84
4. Der „interessierte Laie“	84
5. Die Erkennbarkeit als Postulat des demokratischen Rechtsstaates	86
§ 16. Das ökonomische Prinzip	88
1. Das Prinzip der Generalisierung	88
2. Das Prinzip der Reduktion	88
3. Verweisung und Fiktion	88
4. Vereinheitlichung und Bereinigung des Rechtsstoffes	90

§ 17. Das Prinzip der Adäquanz, Verständlichkeit und Präzision des Ausdrucks	91
1. Die führende Rolle der Gesetzessprache	91
2. Verständlichkeit und Genauigkeit	92
3. Über die Anforderungen, die der Gesetzgeber dem Adressaten stellen darf	95
§ 18. Das Prinzip der systematischen Ordnung	97
1. Systematisierung und Kodifikation	97
2. Hilfsmittel der systematischen Ordnung, insbesondere die Präambel	98
§ 19. Das Prinzip der Kundmachung	100
1. Publikation und Kundmachung	100
2. Erfordernisse der Publikation	100
3. Wider das „ius vigilantibus scriptum“	102
4. Formerfordernisse	102
5. Mitwirkung einer Behörde	102
6. Gebrauch von Formularen	103
7. Nachweis von Rechtskenntnissen als Voraussetzung zur Erteilung von Berechtigungen	103
8. Behördliche und private Rechtsbelehrungen	103

Viertes Kapitel

Ergebnis der Untersuchung

§ 20. Zusammenfassende Betrachtung	109
§ 21. Thesen	113
§ 22. Forderungen an den Gesetzgeber	114

Anhang

Auszug aus „Some Potentialities of Experimental Jurisprudence as a New Branch of Social Science“ von Frederick K. Beutel	115
--	-----

Literaturverzeichnis

§ 1. Die Aufgabe

Die vorliegende Arbeit untersucht das Verhältnis zwischen dem Rechtsgesetz und dessen Adressaten im demokratischen Rechtsstaat.

In diesem Verhältnis sollen insbesondere solche Beziehungen hervorgehoben werden, die für die Gesetzgebungslehre und damit für die Tätigkeit des Gesetzgebers bedeutsam sind. Dabei ist beabsichtigt, nachzuweisen, daß eine wirksame Rechtsordnung nicht nur normbewußte Adressaten erfordert, sondern gleichermaßen adressatenbewußte Gesetzgeber.

Erstes Kapitel

Zur Terminologie

§ 2. Das Rechtsgesetz

1. Der Terminus Rechtsgesetz ist in den unterschiedlichsten Bedeutungen verwendet worden¹. Rechtsgesetze bedeuten hier gesatzte Rechtsnormen; sie umfassen alle Gesetze im formellen und materiellen² Sinne, d. h. das geschriebene Recht von der positiven Verfassungsnorm bis zur Verordnung. Als ein gewillkürter Teil der Rechtsordnung zeichnen sich die Rechtsgesetze aus durch die Möglichkeit weitgehender Rationalität in Begründung und Funktion.

2. Obwohl es keine Rechtsnorm ohne Normadressaten gibt³, sprechen zwei Gründe dafür, sich besonders mit dem Adressaten des Rechtsgesetzes zu befassen.

Zum einen zeichnet sich das Rechtsgesetz in der Skala möglicher Rechtsnormsetzungen aus. Diese Skala reicht vom Verfassungsgeber über

¹ z. B. im Sinne eines reinen, von aller positiven Gesetzgebung unabhängigen Grundsatzes (Sittengesetzes): *Nelson*, Vorlesungen, Bd. 1, S. 144; Bd. 3, S. VII, 41, 84 ff.

² Eine Differenzierung ist hier und heute genauso entbehrlich wie damals für Bierling (vgl. *Jur. Prinzipienlehre*, Bd. 2, S. 189). Zur treffenden Kritik an der Unterscheidung zwischen materiellem und formellem Gesetz seien aus jüngster Zeit genannt: *Adolf Arndt*, *NJW* 1963, S. 1274 f., 1279, und *Kaniak*, *ÖJZ* 1966, S. 309 ff.

³ Diese u. a. von *Somló*, S. 497, und *Bucher*, S. 46, vertretene These ist nicht unbestritten, obwohl man sie — wie diese ganze Arbeit zeigen soll — allein schon im Interesse einer rationalen Gesetzgebung nicht aufgeben kann.

den (einfachen) Gesetzgeber und den Richter bis zum einzelnen, dessen subjektives Recht nach Ansicht einiger Autoren als Normsetzungsbefugnis aufgefaßt werden kann⁴. Im letzten Falle hat die „Norm“ — genauso wie die gerichtliche Entscheidung — keine(n) unbestimmten Adressaten mehr. Die Adressaten des Rechtsgesetzes sind hingegen unbestimmt, denn es ist unbestritten, daß sich das Rechtsgesetz *formell* ad incertam personam richtet. Dieser Grundsatz wird auch nicht durch die immer häufiger werdenden Maßnahme- und Einzelfallgesetze durchbrochen. Auch wenn materiell nur ein Adressat vorliegt⁵, wenn also die Norm nicht mehr generell und abstrakt genannt werden kann, bleibt die formelle Adresse unbestimmt, da nie gewiß ist, welche Personen (z. B. Richter und Vollzugsbeamte) außer dem materiell Berechtigten oder Verpflichteten durch das Gesetz rechtlich berührt werden⁶.

Zum andern wird die Untersuchung des Verhältnisses zwischen dem Rechtsgesetz und seinem Adressaten begünstigt durch die eben erwähnte besondere Stellung des Rechtsgesetzes: andere Rechtsnormen, etwa solche des Gewohnheits- und des Richterrechts, erlauben nicht im selben Maße die bewußte und kontrollierbare Berücksichtigung des Adressaten von Anfang an.

3. In der Literatur wird diese Sonderstellung des Rechtsgesetzes oft nicht hinreichend berücksichtigt. Es ist nämlich festzustellen, daß der Terminus „Gesetz“ von Juristen synonym mit „Rechtsnorm“ gebraucht zu werden pflegt⁷, obwohl dann regelmäßig das Rechtsgesetz und nur dieses den Untersuchungsgegenstand bildet. Eugen Huber ist dieser Gepflogenheit nicht gefolgt und hat betont, daß mit der Sonderbehandlung der Rechtsgesetze keine Unterschätzung anderer Rechtsquellen verbunden sei⁸. Dieser Hinweis gilt auch für die vorliegende Arbeit, zumal es möglich ist, daß sich das gesetzte Recht vom Gewohnheitsrecht nur durch die Schriftlichkeit unterscheidet, dann nämlich, wenn ein Gewohnheitsrecht gesetzlich fixiert wird. Diesen Fall hat die historische oder romantische⁹ Schule sogar als Regelfall angesehen und erstrebt¹⁰. Im hoch-

⁴ Eppler, S. 41—43; Burckhardt, S. 155, 202; Bucher, Das subjektive Recht als Normsetzungsbefugnis.

⁵ z. B. die sogenannte lex Wäldin (Baden-WürttGBl. 1957, S. 123), von der bei Ellwein (S. 143 f.) berichtet wird, daß sie, „obwohl abstrakt formuliert, nur einem Regierungspräsidenten zur Pension verhalf, indem sie seine frühere Amtszeit als ehrenamtlicher Bürgermeister für ruhegehaltspflichtig erklärte“.

⁶ Zum formellen und materiellen Adressatenkreis siehe unten § 11.

⁷ z. B.: Binder, Adressat, S. 10, unter Hinweis auf Art. 2 EGBGB; F. v. Hippel, S. 100; Walter, S. 85; ausdrücklich anders: Krüger, Staatslehre, S. 286 ff.: „Das Gesetz als die beste Gestalt der Norm.“

⁸ Huber, S. 39.

⁹ Jhering, Kampf, S. 12; zu Savignys (heute allerdings umstrittener) „Wendung ins Romantische“ vgl. Gagnér, S. 32—44.

¹⁰ Savigny, S. 79; Strauch (S. 255—257) berichtet jedoch davon, daß Savigny

zivilisierten Industriestaat erreicht jedoch die wechselseitige Abhängigkeit der Menschen eine solche Dichte und damit die Wahrscheinlichkeit von Normenkollisionen eine solche Höhe, daß nur eine gewillkürte Ordnung des Rechts die gesellschaftlichen Veränderungen sicher begleiten oder gar leiten kann.

§ 3. Der Gesetzgeber

1. Gesetzgeber ist jede staatliche Instanz oder Instanzenhäufung, die nach geltender Verfassung ermächtigt ist, Rechtsgesetze zu erlassen. Diese formelle Begriffsbestimmung ist einer materiellen vorzuziehen, weil ein materieller Begriff des Gesetzgebers auch Instanzen wie den Richter enthielte oder enthalten könnte und folglich mehr umfaßte, als dem Gegenstand dieser Untersuchung entspricht. Außerdem eignen sich materielle Kriterien nicht zu einer klaren Definition: der jeweils „wirkliche“, konkrete Gesetzgeber wäre jedesmal ein anderer und müßte — wie Karl Engisch es getan hat¹¹ — nach Abstimmungsmajoritäten, Kommissions- und Ausschußmitgliedern und so fort bestimmt werden. Daher hilft auch Olivecronas Unterscheidung¹² zwischen Gesetzgeber und Gesetzesverfasser in diesem Fall nicht weiter. Immer wäre der Kreis der Gesetzesschöpfer nur punktuell und unter größten Schwierigkeiten zu eruieren, ohne daß dem Aufwand ein für diesen Zusammenhang ebenso beträchtlicher Gewinn gegenüberstände.

2. Für die vorliegende Untersuchung genügt es, zusätzlich zu der formellen Begriffsbestimmung die folgende einfache, aber oft vernachlässigte Tatsache festzuhalten: Der Gesetzgeber ist heute ein pluriformes¹³ und heterogenes¹⁴ Gebilde. Daher stellt Beutel unwiderlegbar fest:

“De facto and de jure the lawmaker may be an individual, a court, a commission, a legislature, a body, an executive, a private organization, a pressure

in seiner Landrechtsvorlesung vom Sommer 1824 dem Gesetzgeber das Recht zu einer rechtsbildenden Funktion zuerkannt habe. — Noch weiter als Savigny ging Charles Comte (B. 1, S. 289 ff.), der zu den Gesetzen meinte: “Au lieu de les distinguer en lois écrites et en lois non écrites, on aurait dû les distinguer en lois décriées, et en lois non décriées” (Bd. 4, S. 537).

¹¹ Engisch, Imperativentheorie, S. 88, Anm. 1.

¹² Olivecrona, S. 41.

¹³ Beteiligte am Bundesgesetzgebungsverfahren: Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung, Bundespräsident; vgl. Ellwein, Regierungslehre, S. 27: es wirke „gelegentlich fast erheiternd... , wie unreal... vom ‚Gesetzgeber‘ gesprochen und so getan wird, als handele es sich dabei lediglich um das Parlament...“.

¹⁴ z. B. die Parteien des Tarifvertrages und die staatliche Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit.