

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 Rechtstheorie**

**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 Imperativentheorie im allgemeinen .....	41
1. Die Imperativentheorie als Ursache der Diskussion über den „wahren“ Adressaten der Rechtsnorm .....	41
2. Fortbestehen des imperativtheoriespezifischen Adressatenproblems .....	43
3. Verteidigung der Imperativentheorie durch Karl Engisch .....	43
4. Ilmar Tammelos Reduzierung der Imperativentheorie auf ein logisches Modell .....	46
§ 9. Die Imperativentheorie zwischen Begriffshimmel und Wirklichkeit .....	47
1. Über die Modellvorstellung .....	47
2. Der Wirklichkeitsbezug der Imperativentheorie .....	48
3. Ernst-Joachim Lampes Kritik an der Imperativentheorie .....	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 Motivation .....	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 Gesetzgebungstechnik .....	82
1. Zum Begriff der Gesetzgebungstechnik .....	82
2. Robert Walters Antrittsvorlesung „Die Lehre von der Gesetzgebungstechnik“ .....	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 worden<sup>1</sup>. Rechtsgesetze bedeuten hier gesatzte Rechtsnormen; sie umfassen alle Gesetze im formellen und materiellen<sup>2</sup> 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 gibt<sup>3</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 kann<sup>4</sup>. 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 vorliegt<sup>5</sup>, 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 werden<sup>6</sup>.

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 pflegt<sup>7</sup>, 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 sei<sup>8</sup>. 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 romantische<sup>9</sup> Schule sogar als Regelfall angesehen und erstrebt<sup>10</sup>. Im hoch-

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

<sup>5</sup> 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 ruhegehaltstfähig erklärte“.

<sup>6</sup> Zum formellen und materiellen Adressatenkreis siehe unten § 11.

<sup>7</sup> 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.“

<sup>8</sup> Huber, S. 39.

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

<sup>10</sup> 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 hat<sup>11</sup> — nach Abstimmungsmajoritäten, Kommissions- und Ausschußmitgliedern und so fort bestimmt werden. Daher hilft auch Olivecronas Unterscheidung<sup>12</sup> 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 pluriformes<sup>13</sup> und heterogenes<sup>14</sup> 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).

<sup>11</sup> Engisch, Imperativentheorie, S. 88, Anm. 1.

<sup>12</sup> Olivecrona, S. 41.

<sup>13</sup> 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...“.

<sup>14</sup> z. B. die Parteien des Tarifvertrages und die staatliche Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit.