

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 506

Parlamentarvorbehalt und Delegationsbefugnis

Zur „Wesentlichkeitstheorie“ und zur Reichweite
legislativer Regelungskompetenz, insbesondere
im Schulrecht

Von

Jürgen Staupe



Duncker & Humblot · Berlin

JÜRGEN STAUPE

Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 506

Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis

Zur „Wesentlichkeitstheorie“ und zur Reichweite
legislativer Regelungskompetenz, insbesondere im Schulrecht

Von

Dr. Jürgen Staupe



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Eine Veröffentlichung aus dem
Max-Planck-Institut für Bildungsforschung

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Staupe, Jürgen:

Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis: zur
„Wesentlichkeitstheorie“ u. zur Reichweite legis-
lativer Regelungskompetenz, insbesondere im Schul-
recht / von Jürgen Staupe. — Berlin: Duncker und
Humblot, 1986.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 506)

ISBN 3-428-06045-8

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Gedruckt 1986 bei Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3-428-06045-8

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist im Sommersemester 1985 vom Fachbereich Rechtswissenschaft II der Universität Hamburg als Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechtswissenschaft (Dr. jur.) angenommen worden. Gutachter waren Prof. Dr. Ingo Richter und Prof. Dr. Hans-Joachim Koch.

Die Erstellung der Arbeit wurde durch ein Stipendium der Max-Planck-Gesellschaft gefördert.

Das Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, an dem ich längere Zeit gearbeitet habe, hat die technische Herstellung des Buches bis zur Druckvorlage übernommen. Für die zügige und umsichtige Fertigstellung des Manuskripts in seinen verschiedenen Phasen sorgte Heide Hempel; Renate Hoffmann übernahm die Verantwortung für die Erstellung des druckfertigen Satzes. Den Umbruch besorgten Ulrich Kuhnert und Dieter Schmidt.

Allen, die das Entstehen und die Fertigstellung der Arbeit mit Rat und Tat, mit Ideen und Kritik unterstützt haben, insbesondere den Kollegen im Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, gilt mein herzlicher Dank. In diesen schließe ich auch Herrn Ernst Thamm, Geschäftsführer der Duncker & Humblot GmbH Verlagsbuchhandlung, ein, der das Erscheinen der Arbeit in der Schriftenreihe zum öffentlichen Recht durch einen entgegenkommenden Verlagsvertrag ermöglichte.

Das Manuskript wurde im Januar 1985 abgeschlossen. Spätere Rechtsprechung und Literatur wurden zum Teil noch in den Fußnoten nachträglich berücksichtigt.

Berlin, im Dezember 1985

Jürgen Staupe

Gliederung

Inhaltsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	18
I. Einleitung	23
II. Die historische Entwicklung des Vorbehalts des Gesetzes und der parlamentarischen Delegationsbefugnis	42
III. Die Entwicklung des Vorbehalts des Gesetzes im Schulverhältnis als besonderem Gewaltverhältnis	72
IV. Parlamentsvorbehalt und „Wesentlichkeitstheorie“	103
V. Die herkömmlichen Versuche einer verfassungsrechtlichen Begründung des Parlamentsvorbehalts	162
VI. Funktionell-strukturelle Begründung des Parlamentsvorbehalts	201
VII. Kriterien zur Bestimmung der Reichweite des Parlamentsvorbehalts	236
VIII. Alternativen zu einer materiell-rechtlichen Bestimmung der Reichweite des Parlamentsvorbehalts	296
IX. Die Reichweite des Parlamentsvorbehalts im Schulrecht	338
X. Thesenartige Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	387
Literaturverzeichnis	392
Stichwortverzeichnis	415

Inhaltsverzeichnis

Kapitel I Einleitung

1.	Problemstellung und Hauptfragen	23
2.	Kein Konsens über die Beantwortung der Grundfragen des Parlamentsvorbehalts	24
3.	Terminologische Vorklärungen	27
3.1	Die Vorbehaltsterminologie	28
3.1.1	Der Parlamentsvorbehalt	29
3.1.2	Abgrenzung des Parlamentsvorbehalts zu anderen Vorbehaltsbegriffen	31
	(1) Rechtssatzvorbehalt	31
	(2) Vorbehalt des Gesetzes	32
	(3) Gesetzesvorbehalt	32
	(4) Sonstige Vorbehaltsbegriffe	33
3.2	Der Delegationsbegriff	34
3.2.1	Definition	34
3.2.2	Schranken parlamentarischer Delegationsbefugnis	35
3.2.3	Offene und verdeckte Delegationen	37
3.2.4	Entbehrlichkeit des Delegationsbegriffs?	38
4.	Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis im Schulrecht	39
5.	Gang der Untersuchung	41

Kapitel II Die historische Entwicklung des Vorbehalts des Gesetzes und der parlamentarischen Delegationsbefugnis

1.	Die Voraussetzungen des Vorbehalts des Gesetzes	42
2.	Der Konstitutionalismus in Deutschland	44
2.1	Die Ausprägung des Vorbehalts des Gesetzes in den Vormärzverfassungen	44
2.2	Der Wandel des Vorbehaltsprinzips nach 1848	49
2.3	Das verstärkte Interesse an der Delegationsproblematik im Kaiserreich	53
3.	Kontinuität und Wandel während der Weimarer Republik	57
4.	Schrankenlose Delegationsbefugnis und völlige Selbstentmachtung des Gesetzgebers in der Zeit des Nationalsozialismus	63
5.	Die verfassungsrechtliche Ausgangssituation unter der Geltung des Grundgesetzes und der Landesverfassungen nach 1945	66
6.	Folgerungen	71

Kapitel III
Die Entwicklung des Vorbehalts des Gesetzes im Schulverhältnis
als besonderem Gewaltverhältnis

1.	Die Gegenstandsbereiche des Schulrechts	72
2.	Das Schulverhältnis als besonderes Gewaltverhältnis	74
2.1	Die staatsrechtlichen Grundlagen in der Zeit des Konstitutionalismus	75
2.2	Die rechtlichen Bezugspunkte der Rechtsfigur „besonderes Gewaltverhältnis“	77
2.3	Die These vom besonderen Gewaltverhältnis als rechtsfreiem Raum ...	78
2.3.1	Der Vorbehalt des Gesetzes	78
2.3.2	Der Vorrang des Gesetzes	79
2.3.3	Die Grundrechte im besonderen Gewaltverhältnis	81
2.3.4	Fazit	81
2.4	Die Weimarer Reichsverfassung und das Schulwesen	81
2.4.1	Die Weimarer Schulartikel und der Umfang gesetzlicher Normierung des Schulwesens	82
2.4.2	Der Vorbehalt des Gesetzes	84
2.4.3	Die Geltung der Grundrechte	86
2.4.4	Die Justitiabilität von Maßnahmen im besonderen Gewaltverhältnis	86
2.4.5	Fazit	86
2.5	Der Nationalsozialismus und das Schulwesen	87
2.6	Das Schulwesen unter der Geltung von Grundgesetz und Landesverfassungen	88
2.6.1	Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen	88
2.6.2	Die Landesgesetzgebung zum Schulrecht bis zum Beginn der siebziger Jahre	90
2.6.3	Der Vorbehalt des Gesetzes	92
2.6.4	Die Geltung der Grundrechte	93
2.6.5	Die Regelungskompetenz der Exekutive und die Sonderverordnungen	94
2.6.6	Die Justitiabilität von Maßnahmen im besonderen Gewaltverhältnis	95
2.6.7	Fazit	96
3.	Der Strafgefangenenbeschluß des BVerfG und seine Konsequenzen für die Geltung des Vorbehalts des Gesetzes im besonderen Gewaltverhältnis	99

Kapitel IV
Parlamentarvorbehalt und „Wesentlichkeitstheorie“

1.	Fragestellung	103
2.	Differenzierung zwischen Voraussetzungen und Rechtsfolgen des Parlamentarvorbehalts	103
3.	Tatbestandsseite	104
3.1	Das Kriterium der „Wesentlichkeit“	104
3.1.1	Die sogenannte „Wesentlichkeitstheorie“	104

3.1.2	Die Historie des Wesentlichkeitsmerkmals	106
3.1.3	Schwankende Terminologie	110
3.1.4	Bezugspunkte des Wesentlichkeitskriteriums	112
3.2	Die Grundrechtsrelevanz	113
3.2.1	Die Grundrechtsakzessorietät des Parlamentsvorbehalts	114
3.2.2	Die Abkehr von der Freiheit- und Eigentum-Formel	114
	(1) Freiheit und Eigentum	114
	(2) Die Abkehr vom Eingriffsdenken	115
	(3) Der Wandel des Grundrechtsverständnisses	116
	(4) Keine Einbuße der Abwehrfunktion der Grundrechte	116
	(5) Entbehrlichkeit der Unterscheidung zwischen Eingriff und Leistung	117
	(6) Kein Totalvorbehalt	119
3.3	Die Intensität der Grundrechtsbetroffenheit	120
3.3.1	Konkretisierungsbedürftigkeit des Intensitätsmerkmals	122
3.3.2	Gleitende Abstufung	123
3.3.3	Folgenorientiertheit des Intensitätsmerkmals	124
3.4	Der politische Parlamentsvorbehalt	126
4.	Rechtsfolgende Seite	128
4.1	Regelungsebene	129
4.1.1	Parlamentsvorbehalt oder Rechtssatzvorbehalt?	129
	(1) Rechtsprechung des BVerfG	130
	(2) Rechtsprechung des BVerwG	130
	(3) Literatur	131
	(4) Keine gemeinsame „Wesentlichkeitstheorie“ von BVerfG und BVerwG	132
	(5) Die Trennungslinie des Wesentlichkeitsmerkmals	132
4.1.2	Der Parlamentsvorbehalt als Delegationsverbot	133
4.2	Regelungsdichte	136
4.2.1	Konkretisierungen des Bestimmtheitsgebots	137
4.2.2	Verdeckte Delegationen	139
4.2.3	Bestimmtheitsgebot als integraler Bestandteil des Parlamentsvorbehalts	139
4.2.4	Abgrenzung gegenüber anderen verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgeboten	140
	(1) Rechtsstaatliches Bestimmtheitsgebot	140
	(2) Das Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG	142
5.	Relativierungen des Parlamentsvorbehalts	148
5.1	Der sogenannte „dynamische Grundrechtsschutz“	148
5.2	Bereichsspezifisch unterschiedliche Anforderungen (Eigengesetzlichkeit)	150
5.3	Vielgestaltige Sachverhalte	151
5.4	Schranken des Parlamentsvorbehalts aus den Grundrechten	152
5.5	Die Beschränkung auf den Bereich des „Normativen“	153
5.6	Die Einräumung von Übergangsfristen	155
5.7	Fazit	157
6.	Parlamentsvorbehalt und Vorbehaltslehre	158
6.1	Vorbehalt des formellen und des materiellen Gesetzes	158

6.2	Ausdifferenzierung der Vorbehaltslehre durch den Parlamentsvorbehalt	159
6.3	Ermächtigungen zu gesetzesändernden Rechtsverordnungen	160

Kapitel V

Die herkömmlichen Versuche einer verfassungsrechtlichen Begründung des Parlamentsvorbehalts

1.	Die primären Begründungsansätze	162
1.1	Das Demokratieprinzip	163
1.1.1	Die herrschende Auffassung	163
1.1.2	Einwände gegen die herrschende Meinung	167
	(1) Empirische Relativierung	167
	(2) Verfassungsunmittelbare institutionelle Legitimation der Exekutive	167
	(3) Funktionswandel des Vorbehaltsprinzips	171
	(4) „Wesentliche“ Kompetenzen anderer Staatsorgane	173
	(5) Höhere demokratische Legitimation volksbeschlossener Gesetze?	174
	(6) Die Formindifferenz des Demokratieprinzips	175
1.2	Das Rechtsstaatsprinzip	175
1.2.1	Die herrschende Auffassung	175
1.2.2	Einwände gegen die herrschende Meinung	178
	(1) Rechtsförmigkeit untergesetzlicher Rechtsnormen	179
	(2) Vorhersehbarkeit aufgrund der Ermächtigung?	179
	(3) Unterscheidung zwischen offenen und verdeckten Ermächtigungen	180
	(4) Folgerungen	181
	(5) Mögliche Erklärungen für den Rückgriff auf das Rechtsstaatsprinzip	181
1.3	Methodische Grenzen einer Deduktion aus allgemeinen Verfassungsprinzipien	182
2.	Weitere (sekundäre) Begründungsansätze	185
2.1	Sozialstaatsprinzip	185
2.2	Gewaltenteilung und Funktionentrennung	187
2.3	Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG	189
2.4	Die Kompetenznormen der Art. 73 ff. GG	190
2.4.1	Bleckmann	190
2.4.2	Unergiebigkeit der Art. 73 ff. GG	191
	(1) Horizontale Gewaltenteilung	191
	(2) Unanwendbarkeit für die Landesgesetzgebung	192
	(3) Abschtichtung innerhalb der Gesetzgebungsmaterien	192
2.5	Grundrechtsvorbehalte	193
2.5.1	Unterschiedlichkeit der Grundrechtsvorbehalte	193
2.5.2	Systematik der Grundrechtsvorbehalte	194
	(1) „durch Gesetz“	194
	(2) „aufgrund eines Gesetzes“	194
	(3) „aufgrund eines förmlichen Gesetzes“	195
	(4) „durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes“	195
	(5) Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt	195

2.5.3	Delegationsfeindliche Grundrechtsvorbehalte?	196
	(1) Art. 15 GG	196
	(2) Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG	197
	(3) Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG	197
2.5.4	Delegationsfreundliche Grundrechtsvorbehalte?	198
2.5.5	Die kompetentielle Offenheit der Grundrechtsvorbehalte	199
2.5.6	Rangverhältnis der Grundrechte?	199
3.	Ergebnis	200

Kapitel VI

Funktionell-strukturelle Begründung des Parlamentsvorbehalts

1.	Funktionell-rechtlicher Ansatz	201
2.	Methodische Problematik	202
3.	Materiell-rechtlicher Maßstab: die Grundrechte	202
3.1	Grundrechtsschutz und Grundrechtsverwirklichung durch Verfahren	203
3.2	Entwicklung dieses Rechtsgedankens	204
3.2.1	Justizgrundrechte	205
3.2.2	Verallgemeinerung des Rechtsgedankens	206
3.2.3	Beschränkung auf das gerichtliche Verfahren	207
3.2.4	Ausdehnung auf das Verwaltungsverfahren	207
3.2.5	Fehlende Anwendung auf das Rechtsetzungsverfahren	208
3.3	Die Ratio des Grundrechtsschutzes im gerichtlichen und behördlichen Verfahren	208
3.4	Die notwendige Anwendung auf das Rechtsetzungsverfahren	210
3.5	Die Frage nach der grundrechtsadäquaten Regelungsform (Parlamentsgesetz oder Rechtsverordnung)	211
3.6	Grundrechte als Kompetenzgarantien	213
4.	Strukturelle und funktionelle Unterschiede von Parlamentsgesetz und Rechtsverordnung	213
4.1	Organstruktur	214
4.1.1	Gesetzgeber	214
4.1.2	Verordnungsgeber	215
4.1.3	Zusammensetzung von Parlament und Regierung	216
4.1.4	Leistungsfähigkeit	219
4.2	Verfahrensstruktur	219
4.2.1	Mehrere Lesungen im Gesetzgebungsverfahren	219
4.2.2	Beteiligung anderer oberster Staatsorgane	220
4.2.3	Ausfertigung	221
4.2.4	Verkündung	221
4.2.5	Aufwendigkeit versus Flexibilität	222
4.2.6	Angleichungen und Nivellierungen der Verfahren	222
4.2.7	Kontrolle durch Kooperation	223
4.2.8	Öffentlichkeitsfunktion (Publizität)	224

4.2.9	Rolle der Opposition	226
4.2.10	Rolle der Medien	227
4.2.11	Orientierungsmöglichkeiten für den Wähler	227
4.3	Regelungsstruktur	228
4.3.1	Vorrang des Parlamentsgesetzes	228
4.3.2	Verhältnis zum Gewohnheitsrecht	230
4.3.3	Exkurs: Gewohnheitsrecht und Vorbehalt des Gesetzes	231
4.3.4	Außen- und Selbststeuerung	232
4.4	Zwischenergebnis	233
5.	Konsequenzen für Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis: die Proportionalität von Form und Inhalt	233
6.	Konsequenzen für die Bestimmung der Reichweite des Parlamentsvorbehalts	234

Kapitel VII

Kriterien zur Bestimmung der Reichweite des Parlamentsvorbehalts

1.	Einleitung	236
2.	Indikatoren für die Geltung des Parlamentsvorbehalts	237
2.1	Die Wichtigkeit (Wesentlichkeit) einer Regelung	237
2.2	Grundrechtliche und politische Wichtigkeit	238
2.3	Grundrechtswichtigkeit	239
2.3.1	Differenzierung nach der Art der Grundrechtsregelung	239
	(1) Eindimensionale Grundrechtsregelungen	239
	(2) Mehrdimensionale Grundrechtsregelungen	241
	(3) Komplexe Grundrechtsregelungen	241
2.3.2	Lösung von Grundrechtskollisionen	243
2.3.3	Grundrechtsrelevanz und Grundrechtsverletzung	244
2.3.4	Auswirkungen auf den Grundrechtsträger	245
2.3.5	Vorrang spezifischer Grundrechte?	245
2.3.6	Minderheitenschutz	246
2.3.7	„Verteilung des Mangels“	247
2.3.8	Strukturierung ganzer Lebensbereiche	247
2.4	Die politische Wichtigkeit	247
2.4.1	Politisch kontroverse Entscheidungen	248
	(1) Kisker	248
	(2) BVerfG	249
	(3) Stellungnahme	249
2.4.2	Wahl- und Wählerrelevanz	250
2.4.3	Größe des Adressatenkreises	251
2.4.4	Langfristige Festlegungen	252
2.4.5	Gravierende finanzielle Auswirkungen	252
2.4.6	Regelungen mit Prognose- und Experimentiercharakter	252
2.4.7	Alternativentscheidungen	253

2.4.8	Neuerungen	254
	(1) Rechtsprechung	254
	(2) Literatur	254
	(3) Stellungnahme	255
2.4.9	Leitentscheidungen	257
2.4.10	Kontroll- und Steuerungsbedürfnis	258
2.4.11	Verdrängung von Gewohnheitsrecht	259
2.4.12	Einheitlichkeit des Regelungsorts	260
2.4.13	Konkretisierung des offenen Verfassungsrechts	260
3.	Indikatoren für die Delegierbarkeit von Regelungen	261
3.1	Negativausgrenzung	261
3.2	Eigenständige Kriterien	261
3.2.1	Flexibilität und Anpassungsfähigkeit	262
3.2.2	Entwicklungsoffene Sachverhalte	264
3.2.3	Eigengesetzlichkeit des Regelungsgegenstandes	265
3.2.4	Versuche	265
3.2.5	Entlastungsfunktion untergesetzlicher Regelungen	266
3.2.6	Bundesstaatlicher Koordinierungsbedarf	267
3.2.7	Bedürfnis nach dezentralen Lösungen	269
3.2.8	Rechtsschutzaspekt	271
3.2.9	Beteiligungsrechte	275
3.2.10	Eilfälle	276
3.2.11	Fehlender Sachverstand und Leistungskapazität des Parlaments?	276
3.2.12	Technizität des Regelungsgegenstandes	277
4.	Delegationspflichten des Gesetzgebers	278
4.1	Delegation als Legislativermessen	278
4.2	Beschränkung auf „wesentliche“ Entscheidungen	279
4.2.1	Rechtspolitische Forderung	279
4.2.2	Verfassungsrechtliche Pflicht	279
4.2.3	Funktionell-struktureller Ansatz	280
5.	Realisierung des vorbehaltsrechtlichen Bestimmtheitsgebots	282
5.1	Formell-rechtliche Aspekte	282
5.1.1	Bestimmung des Ermächtigungsadressaten	282
5.1.2	Angabe der Regelungsform	283
5.1.3	Verpflichtung zum Erlaß einer Rechtsverordnung	283
5.2	Materiell-rechtliche Aspekte	284
5.2.1	Zieldefinition und Aufgabenbeschreibung	284
5.2.2	Maßstäbe und Entscheidungskriterien	285
5.2.3	Regelbeispiele	285
5.2.4	Fall- und Sachverhaltsgruppen	286
5.2.5	Härte- und Ausnahmeklauseln	286
5.2.6	Eingriffs- und Anspruchsvoraussetzungen	286
5.2.7	Konkrete finanzielle und zeitliche Angaben	287

5.2.8	Anweisungen für die inhaltliche Ausgestaltung	287
5.2.9	Organisations- und Verfahrensregelungen	287
5.2.10	Bestimmtheitsgebot und verdeckte Delegation	288
6.	Folgerungen	291
6.1	Materiell-rechtliche Bestimmung der Reichweite des Parlamentsvorbehalts	291
6.2	Restituierung des materiellen Gesetzesbegriffs?	291
6.3	Kriterienkatalog statt Wesentlichkeitsmerkmal	292
6.4	Mögliche Kritik	292
6.5	Methodische Grenzen materiell-rechtlicher Kriterien	293

Kapitel VIII

Alternativen zu einer materiell-rechtlichen Bestimmung der Reichweite des Parlamentsvorbehalts

1.	Die politisch-dezisionistische Variante (Legislativermessen)	296
2.	Die justitiell-kasuistische Variante	298
3.	Die verfassungsändernde Variante	299
4.	Die organisatorisch-dezisionistische Variante	299
5.	Die verfahrensrechtlich-geschäftsordnungsmäßige Variante (Oppositions- und Minderheitenrechte)	300
6.	Die partizipatorische Variante	302
7.	Die kompensatorisch-kooperative Variante	303
7.1	Vorlagepflicht	304
7.2	Anhörung und Stellungnahme (Konsultationspflicht)	304
7.3	Vetovorbehalt	304
7.4	Zustimmungsvorbehalt	305
7.5	Rückhol- und Kassationsvorbehalt	305
8.	Stellungnahme	306
8.1	Politisch-pragmatische Variante	306
8.2	Justitiell-kasuistische Variante	309
8.3	Verfassungsändernde Variante	312
8.4	Organisatorisch-dezisionistische Variante	314
8.5	Partizipatorische Variante	316
8.6	Kompensatorisch-kooperative Variante	317
8.6.1	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	318
8.6.2	Kompensationseffekt	320
8.6.3	Möglicher Anwendungsbereich	320
8.6.4	Kompensationsbedürfnis	321
	(1) Rechtliches Bestimmtheitsdefizit	322
	(2) Faktisches Bestimmtheitsdefizit	323
8.6.5	Verstärkte Zugriffsrechte	323
8.6.6	Art. 47 Abs. 1 Satz 2 Berliner Verfassung	324
8.6.7	Eingeschränkte Ermächtigung	325

8.6.8	Vorbehalt des Gesetzes oder Vorbehalt des Parlaments	326
	(1) Kisker	326
	(2) Scholz/Bismark	327
	(3) Rechtsprechung und herrschende Meinung in der Literatur	327
	(4) Stellungnahme	328
8.6.9	Zwischenergebnis	332
8.7	Verfahrensrechtlich-geschäftsordnungsmäßige Variante	333
8.7.1	Verfassungsmäßigkeit	333
8.7.2	Derzeitige Instrumente	334
8.7.3	Mögliche Bedenken	335
9.	Ergebnis	337

Kapitel IX

Die Reichweite des Parlamentsvorbehalts im Schulrecht

1.	Parlamentsvorbehalt und Schulsystem	338
1.1	Aufbau und Gliederung des Schulwesens	340
1.2	Förderstufe, gymnasiale Oberstufe	341
1.3	Schularten (Definition, Status, insbesondere Gesamtschule)	341
1.4	Auslese versus Breitenförderung/Durchlässigkeit	342
1.5	Behinderte Schüler	342
1.6	Ausländische Schüler	343
1.7	Konfessionelle Struktur, Religionsunterricht	343
1.8	Versuchsschulen, Schulversuche	343
1.9	Berufliche Schulen, Zweiter Bildungsweg	344
1.10	Klassenfrequenz	345
2.	Parlamentsvorbehalt und Schulorganisation	346
2.1	Schulorganisationsakte	347
2.2	Ganztagsschulen	349
2.3	Fünf-Tage-Woche	350
2.4	Schulbezirke (Schulsprengel)	351
2.5	Blockunterricht	352
2.6	Einfache Regelungen des laufenden Schulbetriebs	352
3.	Parlamentsvorbehalt und Schulinhalte	353
3.1	Bildungs- und Erziehungsziele	354
3.2	Sexualkundeunterricht	356
3.3	Fächerkatalog	356
3.4	Gegenstandsbereiche des Unterrichts	357
3.5	Fachspezifische Lernziele	358
3.6	Sprachenfolge in der Orientierungsstufe	358
3.7	Lehrpläne (Rahmenrichtlinien), Stundentafeln	360
3.8	Schulbuchzulassung	361
4.	Parlamentsvorbehalt und Schulverhältnis	362

Inhaltsverzeichnis

17

4.1	Begründung des Schulverhältnisses	364
4.2	Schulpflicht	364
4.3	Recht auf Bildung	365
4.4	Aufnahme, Entlassung, Zuweisung, Überweisung, Zulassungsbeschränkungen	366
4.5	Leistungsbedingte Schulentlassung	367
4.6	Disziplinarische Schulentlassung	368
4.7	Weitere Ordnungsmaßnahmen	368
4.7.1	Überweisung in eine Parallelklasse, befristeter Ausschluß vom Unterricht	369
4.7.2	Arrest, Nachsitzen	369
4.7.3	Verweis, Tadel	370
4.7.4	Verschiedene Regelungsorte?	370
4.8	Körperliche Züchtigung	371
4.9	Versetzung/Nichtversetzung	371
4.10	Zugang zur gymnasialen Oberstufe	373
4.11	Leistungsbewertungen, Prüfungen	373
4.12	Form der Leistungsbeurteilung	374
4.13	Notenspiegel	375
4.14	Politische Schülerrechte, Meinungsfreiheit	375
4.15	Politische Werbung, Plaketten	376
4.16	Pressefreiheit, Schülergruppen	377
5.	Parlamentsvorbehalt und Schulverfassung	377
6.	Parlamentsvorbehalt und Schulträgerschaft/Schulfinanzierung	379
6.1	Schulträgerschaft	379
6.2	Schulfinanzierung	380
6.3	Lernmittelfreiheit, Schülerbeförderung	381
7.	Parlamentsvorbehalt und Privatschulen (Schulen in freier Trägerschaft)	382
7.1	Genehmigung	382
7.2	Anerkennung	383
7.3	Privatschulfinanzierung	383
7.4	Zulassung privater Volksschulen	384
8.	Der Schulgesetzentwurf der Kommission Schulrecht des Deutschen Juristentages	384

Kapitel X

Thesenartige Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	387
--	------------

Literaturverzeichnis	392
Stichwortverzeichnis	415

Abkürzungsverzeichnis*

a.A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
a.F.	alte Fassung
AK-GG	Alternativkommentar zum Grundgesetz
AktZ	Aktenzeichen
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten vom 5.2.1794
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
ASchO	Allgemeine Schulordnung
ASOVG	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz
atw	atomwirtschaft-atomtechnik, Zeitschrift
B.	Beschluß
bay.	bayerisch
bayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
berl.	berliner
BFH	Bundesfinanzhof
BG(E)	Bundesgericht, Schweizerisches; Entscheidungen des BG
brem.	bremer
BVerfG(E)	Bundesverfassungsgericht; Entscheidungen des BVerfG
BVerwG(E)	Bundesverwaltungsgericht; Entscheidungen des BVerwG
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
b.-w.	baden-württembergisch
DJT	Deutscher Juristentag
DJT-SchulGE	Schulgesetzentwurf der Kommission Schulrecht des DJT (Schule im Rechtsstaat, Bd. I, 1981)
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DuR	Demokratie und Recht

* Vgl. im übrigen: Hildebert Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache. 3. Aufl., Berlin, New York 1983, bearbeitet von Hildebert Kirchner und Fritz Kastner.

DV	Deutsche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
ESVGH	Entscheidungen des hessischen Verwaltungsgerichtshofs (ab Bd. 12, 1963)
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen
EUG	Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (Bayern)
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
FS	Festschrift
GA	Goltdammers Archiv
GbSch	Gesetz über das berufliche Schulwesen (Bayern)
GesBl., GBl.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949
GO BT	Geschäftsordnung des Bundestages
GVBl./GVOBl. hamb.	Gesetz- und Verordnungsblatt hamburger
HdstR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
hess.	hessisch
HFR	Höchstrichterliche Finanzrechtsprechung
JA	Juristische Ausbildung
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KMK	Kultusministerkonferenz
KJ	Kritische Justiz
LFG	Lernmittelfreiheitsgesetz (NRW)
LMFrG	Gesetz über die Lernmittelfreiheit (Bayern)
LT-Drucks.	Landtagsdrucksache
LV(en)	Landesverfassung(en)
MS	Manuskript
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
nds.	niedersächsisch
n.F.	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
n.-w.	nordrhein-westfälisch
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht

PrivSchG	Privatschulgesetz
PrVerwBl.	Preußisches Verwaltungsblatt
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesen
Rdn.	Randnummer
RdS	Recht der Schule
RG	Reichsgericht
rh.-pf.	rheinland-pfälzisch
RiA	Recht im Amt
saarl.	saarländisch
SchFG	Schulfinanzierungsgesetz/Schulfinanzgesetz
SchMG	Gesetz über die Mitwirkung im Schulwesen – Schulmitwirkungsgesetz
SchO	Schulordnung
SchoG	Schulordnungsgesetz (Saarland)
SchOG	Schulordnungsgesetz (NRW)
SchulG	Schulgesetz
SchulGE	s. DJT-SchulGE
SchulpflichtG	Schulpflichtgesetz
SchulVerfG	Schulverfassungsgesetz
SchumG	Gesetz Nr. 994 über die Mitbestimmung und Mitwirkung im Schulwesen – Schulmitbestimmungsgesetz – (Saarland)
SchVG	Schulverwaltungsgesetz
s.-h.	schleswig-holsteinisch
SoSchG	Sonderschulgesetz (Bayern)
SPE	Ergänzbares Sammlungs- und prüfungsrechtlicher Entscheidungen, hrsg. von Knudsen/Seipp, Neuwied/Darmstadt, Stand: Dezember 1984
StGH	Staatsgerichtshof
U.	Urteil
Ua.	Urteilsabdruck
UPR	Umwelt und Planungsrecht
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VfGH	österreichischer Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VGH(E)	Verwaltungsgerichtshof; Entscheidungen des VGH
VvB	Verfassung von Berlin
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfPäd	Zeitschrift für Pädagogik

ZfSchwR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZLW	Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumfragen
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

I. Einleitung

1. Problemstellung und Hauptfragen

Mit der Erosion des besonderen Gewaltverhältnisses ist auch die Vorbehaltslehre heftig in Bewegung geraten. Die Diskussion um den Parlamentsvorbehalt ist bisher nicht zum Stillstand, geschweige denn zu einem klärenden Abschluß gekommen. Drei Fragen stehen im Vordergrund:

1. Was muß der Gesetzgeber selbst im Parliamentsgesetz regeln?
2. Was darf der Gesetzgeber zur Regelung an die Exekutive delegieren?
3. Wie konkret muß in diesen beiden Fällen die parlamentsgesetzliche Regelung, wie bestimmt muß die gesetzliche Delegationsermächtigung sein?¹

Mit diesen Fragen steht die Reichweite des Parlamentsvorbehalts zur Diskussion. Wie die drei Kernfragen erkennen lassen, geht es einerseits um die verfassungsrechtlich gebotene Regelungsebene (Fragen 1 und 2), andererseits aber zugleich auch um die der erforderlichen Regelungsdichte (Frage 3). Obwohl diese Fragen keineswegs neu und originell sind, bereitet ihre Beantwortung erhebliche Schwierigkeiten,² da sie grundlegende und sehr komplexe Probleme der verfassungsmäßigen Kompetenzordnung berühren. Komplex ist diese Problematik insbesondere deshalb, weil mit der Bestimmung der „richtigen“ Regelungsebene und Regelungsdichte Grundfragen der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung angesprochen sind, die das äußerst sensible Verhältnis zwischen den „Gewalten“, insbesondere im Verhältnis von Legislative und Exekutive betreffen.³ Diese Fragen besitzen vor allem deshalb so große Bedeutung, weil mit der verfassungsgemäßen Regelungsform zugleich festgelegt wird, welches Organ in welchem Verfahren über welchen Regelungsgegenstand zu entscheiden hat. Daraus erhellt zugleich, daß Kompetenzfragen letztlich nichts anderes sind als juristisch verkleidete Machtfragen.⁴

¹ Vgl. statt vieler BVerfGE 58, 257 (274); Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 1983, § 6, Rdn. 20; Hennecke, DÖV 1982, 696; Roewer/Hoischen, DVBl. 1979, 900 ff. (901); Jülich, Kooperativer Bildungsföderalismus und Gesetzesvorbehalt im Schulrecht, 1983, 755 ff. (758); Erichsen, Schulrecht und Parlamentsvorbehalt, 1984, 113 ff. (121) m.w.N.; Bryde, Rdn. 2 zu Art. 76, in: von Münch, GG-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl., 1983; Umbach, Das Wesentliche an der Wesentlichkeitstheorie, 1984, 111 ff. (122).

² Dies unterschätzt Thode, Das kommunal-staatliche Kondominium in der Schulträgerschaft, 1982, 70, wenn er zur Wesentlichkeitsrechtsprechung meint, in der Diskussion sei heute im Grunde genommen nur noch, welche Entscheidungen zu den Grundentscheidungen zählen, die der Gesetzgeber selbst zu treffen hat.

³ BVerfGE 58, 257 (271): Es geht um die Frage der Kompetenz des Gesetzgebers oder der Verwaltung, des Parlaments oder des Kultusministers.

⁴ Vgl. Ossenbühl, Zur Erziehungskompetenz des Staates, 1976, 751 ff. (753).

Hinter den drei genannten Kernfragen steht darüber hinaus das Problem, auf welchem methodischen Weg der Verfassungsinterpretation die aufgeworfenen Fragen beantwortet werden können. Unklar ist vor allem, wie verfassungsrechtlich fundierte, Rechtssicherheit and Praktikabilität versprechende Entscheidungskriterien gewonnen beziehungsweise konsensfähige Entscheidungen über diese Fragen herbeigeführt werden können.⁵ Über die eher pragmatische Frage nach der Reichweite des Parlamentsvorbehalts darf allerdings die zunächst zu beantwortende nicht vorschnell beiseite geschoben werden, das heißt die dogmatische Frage, ob und wenn ja wie sich die Geltung eines „Parlamentsvorbehalts“ überhaupt verfassungsrechtlich begründen läßt.⁶

2. Kein Konsens über die Beantwortung der Grundfragen des Parlamentsvorbehalts

Stellt man heute die Frage nach der Reichweite des Parlamentsvorbehalts, so wird man in aller Regel auf die sogenannte „Wesentlichkeitstheorie“ von BVerfG und BVerwG verwiesen.⁷ Der in allen einschlägigen Entscheidungen wiederkehrende Grundtenor dieser „Theorie“⁸ besagt, daß das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip des Grundgesetzes den Gesetzgeber verpflichten, die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der Verwaltung zu überlassen (Parlamentsvorbehalt).⁹ Mit diesen Kernsätzen und

⁵ Vgl. Buschmann, RiA 1979, 189 ff. (192 f.).

⁶ Ähnlich Erichsen, Schule und Parlamentsvorbehalt, 1984, 113 ff. (115).

⁷ Von einer Wesentlichkeitstheorie spricht – soweit ersichtlich – erstmals Oppermann (Bildung, in: von Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, 4. Aufl., 1976, II 6, 641, Fn. 140; Ders., Gutachten C zum 51. DJT 1976, C 46 mit Fn. 94, C 49 mit Fn. 104. Seit einigen Jahren ist die Bezeichnung „Wesentlichkeitstheorie“ zu einem festen Terminus im verfassungsrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Sprachgebrauch avanciert; vgl. Dietze, DVBl. 1975, 389; Starck, NJW 76, 1375; Stober, DÖV 1976, 518 ff.; Evers, JuS 1977, 804 ff.; Erichsen, VerwArch 69 (1978), 387 ff.; Nevermann, VerwArch 71, (1980), 241 ff.; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz 1980, Art. 7 Rdn. 23 ff.; Lerche, Bayerisches Schulrecht und Gesetzesvorbehalt, 1981, 12, 32 ff.; Hennecke, DÖV 1982, 696; Wilke, JZ 1982, 758 ff.; Niehues, Schul- und Prüfungsrecht, 2. Aufl. 1983, Rdn. 69; Schnapp, Rdn. 46 zu Art. 20 und Bryde, Rdn. 4 und 21 zu Art. 80 in: von Münch, GG-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl., 1983; Heussner, Vorbehalt des Gesetzes und „Wesentlichkeitstheorie“, 1983, 111; Osterloh, JuS 1983, 280 ff. (282); Bethge, NVwZ 1983, 577; Staff, Schul- und Hochschulrecht, 1983, 323 ff. (325 f.); Bethge, NVwZ 1983, 577; Degenhart, DVBl. 1983, 926 ff. (933); Gusy, JuS 1983, 189 ff. (191); Stern, Staatsrecht Bd. I, 1984, 803, 812, 1003; Bäuml/Ridder, Art. 20 Abs. 1-3, III, Rdn. 62 in: AK-GG 1984; Jekewitz, ebd., Art. 76 Rdn. 2 f.

⁸ Zur Kritik an der Bezeichnung „Theorie“ ist zu sagen, daß diese Bezeichnung im juristischen Sprachgebrauch nicht in dem strengen Sinne zu verstehen ist wie im naturwissenschaftlichen oder auch im sozialwissenschaftlichen Bereich. Juristische Theorien haben in der Regel nur die Funktion, ein bestimmtes Abgrenzungskriterium vor anderen herauszuheben (vgl. dazu A. von Brünneck, Die Ausweitung der Eigentumsgarantie durch Richterrecht, 1979, 215 ff., 222). Die Kritik Kloepfers am „Theorienehrigkeit“ des BVerfG (JZ 1984, 685 ff., 689) trifft angesichts der Zurückhaltung des BVerfG gegenüber der Verwendung der Bezeichnung „Wesentlichkeitstheorie“ den falschen Adressaten. Vgl. auch Mayer-Tasch/Kohler, ZParl 11 (1980), 530 ff.; Umbach (Fn. 1), 1984, 111 ff.

⁹ So zuletzt BVerfGE 58, 257 (268) – Versetzung/Schulentlassung – und BVerwGE 64, 308 (310) – Latein – für das Schulwesen und das Verhältnis Gesetzgeber – Schulverwaltung. Zuvor schon BVerfGE 34, 165 (192 f.) – Förderstufe; 41, 251 (259 f.) – Speyer-Kolleg; 45, 400 (417 f.) – gymnasiale Oberstufe; 47, 46 (78 f.) – Sexualkunde; 53, 185 (204) – gymnasiale Oberstufe; BVerwGE 47, 194 (197 ff.) – Sexualkunde; 47, (204 f.) – Fünf-Tage-Woche; 56, 155 (157 f.) – Versetzung; 57, 360 (363 f.) – Sexualkunde.

weiteren konkretisierenden Ausführungen haben BVerfG und BVerwG und ihnen folgend die Verfassungs- und Verwaltungsgerichte der Länder sowie weite Teile der Literatur die Diskussion um Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis vorstrukturiert. Wer sich heute der verfassungsrechtlichen Vorbehaltsproblematik zuwenden will, kommt an diesen Vorgaben nicht vorbei, sondern muß hier – gleichgültig ob affirmativ oder kritisch – ansetzen. Dies gilt um so mehr, als die zunächst vor allem für das Schulwesen entwickelten Grundzüge der „Wesentlichkeitsrechtsprechung“ inzwischen auf zahlreiche andere Rechtsgebiete übertragen worden sind, wie zum Beispiel das Arbeitsrecht,¹⁰ das Atomrecht,¹¹ das Beamtenrecht,¹² das Gnadenrecht,¹³ verschiedene Teile des Hochschulrechts,¹⁴ die Juristenausbildung,¹⁵ das Kommunalrecht,¹⁶ die Kriegsopferversorgung,¹⁷ die Nachrichtendienste,¹⁸ das Planungsrecht,¹⁹ das Prüfungsrecht,²⁰ das Rundfunkrecht,²¹ das Sozialrecht,²² das Subventionsrecht,²³ das Steuerrecht,²⁴ den Strafvollzug,²⁵ das Umweltrecht,²⁶

¹⁰ Kloepfer, NJW 1985, 2497 m.w.N.

¹¹ OVG Nordrhein-Westfalen, NJW 1978, 439 – Kalkar; BVerfGE 49, 89 (126 ff.) – Kalkar; VG Schleswig, NJW 1980, 1296 – Brokdorf; vgl. dazu Wagner/Ziegler, atw 1977, 622 ff.; Listl, DVBl. 1978, 10 ff.; Rengeling, NJW 1978, 2217; Kisker, ZParl 9 (1978), 53 ff.; Degenhart, Kernenergierecht 1981, 13, 191 ff., 200 ff.; Ders., DVBl. 1983, 296 ff. (933); Geulen, KJ 1982, 263, der in der derzeitigen Rechtsprechung und Literatur zur atomaren Entsorgung die Tendenz zu einem Unterlaufen des Gesetzesvorbehalts, des Bestimmtheitsgebots und des Wesentlichkeitsansatzes sieht. Hofmann, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, 1981, 233 ff., 254 ff., hält die zentrale entsorgungsrechtliche Vorschrift des § 9a Abs. 1 Atomgesetz wegen Verletzung des Wesentlichkeitsgebots für verfassungswidrig.

¹² VG Karlsruhe, nicht veröffentlichtes U. vom 19.7.1979, Ua., 10 – Anstellung als Beamter auf Probe; BVerfGE 55, 207 – Nebentätigkeitsverordnung. OVG Rheinland-Pfalz, DVBl. 1984, 967 (968); VG Schleswig, U. vom 16.5.1984 – Pflichtstundenzahl (nicht veröffentlicht); Battis, Bundesbeamtengesetz, 1980, § 15 Anm. 3.

¹³ BVerfGE 45, 187 (242 ff., 246 ff., 252) – lebenslange Freiheitsstrafe.

¹⁴ BVerfGE 33, 303 – Numerus clausus; BVerfGE 45, 393 (399) – Parallelstudium; BVerwGE 56, 31 (40) – Kapazitätsermittlung; BVerwG DVBl. 1982, 894 – Multiple Choice; vgl. auch Hufen, Die Freiheit der Kunst in staatlichen Institutionen, 1982, 296 ff., wonach die Grundzüge der Zuteilung von Lehrverpflichtungen des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an Hochschulen wegen ihrer erheblichen Grundrechtsrelevanz dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben müssen.

¹⁵ StGH Bremen, DÖV 1975, 352 mit Anm. Röper – Einstufige Juristenausbildung; vgl. auch OVG Saarlouis, U. vom 18.4.1974, NJW 1975, 132.

¹⁶ Vgl. Saarl. VerfGH, DVBl. 1984, 325; Umbach (Fn. 1), 1984, 111 ff. (129).

¹⁷ BVerfGE 56, 1.

¹⁸ Vgl. Liskan, ZRP 1984, 144.

¹⁹ Vgl. Ossenbühl, Verhandlungen des 50. DJT 1974, Bd. I, B 155 ff. Faber, Art. 20 Abs. 1-3 V Rdn. 7, in: AK-GG, 1984 m.w.N.; Ders., ebd., Art. 28 Abs. 2 Rdn. 37; VG München, ZLW 1981, 95.

²⁰ BVerwG, U. vom 18.5.1982, AktZ 7 C 24.81, Ua., 9 ff. – Multiple Choice. BVerwG DVBl. 1984, 269 – Approbationsordnung für Apotheker, multiple choice.

²¹ BVerfGE 57, 295; vgl. dazu Degenhart, DÖV 1981, 960; Ricker, NJW 1981, 1925; Schmidt, DVBl. 1981, 920; Scholz, JZ 1981, 561; Umbach (Fn. 1), 1984, 111 ff. (129 f.) – Neue Medien.

²² Vgl. Stern, Staatsrecht Bd. I, 1984, 810 m.w.N. unter Hinweis auf den in § 31 SGB festgelegten Vorbehalt des Gesetzes.

²³ VG Berlin, DVBl. 1975, 268; OVG Berlin, JZ 1976, 402 mit Anmerkung Hoffmann-Riem (Pressesubventionen), vgl. auch W. Henke, Das Recht der Wirtschaftssubventionen, 1979, 53 ff.; Grosser, BayVBl. 1983, 551 ff. m.w.N.; Schnapp, Rdn. 45 und 46 zu Art. 20, in: von Münch, GG-Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl., 1981; Krebs, DVBl. 1977, 632 ff.; Jarass, NVwZ 1984, 473 ff.; Bleckmann, Ordnungsrahmen für das Recht der Subventionen, Gutachten D zum 55. DJT 1984,