

Inhaltsverzeichnis

Erstes Kapitel: Allgemeinheit in Recht und Rechtswissenschaft

1

A. Gesetz, Grundrechte und Demokratie	3
I. Der Schutz der Freiheit und Gleichheit	3
II. Die Idee der verallgemeinernden Regelbildung	14
III. Die gegenwärtige Rechtsetzungspraxis	20
IV. Gesetz und Recht	23
B. Verallgemeinerung als Kategorie wissenschaftlichen Denkens	28
C. Spezialität und Freiheit.	33
D. Allgemeinheit und Gerechtigkeit	35

Zweites Kapitel: Das allgemeine Gesetz

37

A. Gesetzgebungswirklichkeit.	39
I. Schwer überblickbares Recht	39
II. Neue Anforderungen an das Recht.	47
III. Parzellierendes Wissen.	50
IV. Entscheidungsmacht nichtparlamentarischer Entscheidungsträger	55
V. Koordinationsauftrag	57
1. Demokratiedefizit und Koordination der Rechtsquellen . . .	57
2. Der Einfluss des Europarechts.	59
3. Abstimmungsprobleme.	61
VI. Die Frage nach dem Gesetz	64
B. Die Idee des Gesetzes.	67
I. Rechtstradition und normative Forderung	67
II. Allgemeinheit als Wesensmerkmal des Gesetzes	69

1. ‚Römische Aufklärung‘ – Gesetzgebung als weltliche Setzung allgemeiner Regeln	69
a) Das allen zugängliche, das gegenständliche und verständliche Recht	71
b) Abstraktionsanspruch.	74
c) Das festgeschriebene Gesetz und seine Deutung.	77
d) Rationale Kraft der Gesetzgebungspraxis.	78
2. Das allen dienende Gesetz	78
3. Erste Lehre der Allgemeinheit des Gesetzes	82
4. Schriftliche, dauerhafte, gemeinschaftsichernde Gesetze. . .	84
5. Rechtsquellen und römische Allgemeinheitenlehren	87
a) Die prägende Kraft des Gesetzgebers, Gesetz als Akt des Wollens.	88
b) Römische Lehren zur Gesetzesallgemeinheit.	89
c) Gewaltenteilung und allgemeines Gesetz	91
6. Kodifikationen und ‚kluges Gesetz‘.	93
III. Allgemeinheit als Ausrichtung auf das gemeine Wohl	95
1. Weltliche und transzendente Gesetze, funktionales Gesetzesverständnis	95
a) Gewohnheitsrecht	95
b) Rechtszersplitterung	96
c) Aufspüren hergebrachten Rechts und Sicherheit des schriftlichen Rechts	97
d) Funktionales Gesetzesverständnis und Gewaltenteilung	100
2. Kraft des schriftlichen, verständlichen, territorial allgemeinen Gesetzes.	101
a) Schriftlichkeit und territoriale Allgemeinheit	101
b) Verständlichkeit der Rechtssprache	103
3. Verbindlichkeit und Koordination des Rechts.	104
4. Erweiterung der Lehre vom allgemeinen Gesetz	105
a) Die Notwendigkeit des weltlichen, des zurückhaltenden Gesetzes	105
b) Das allgemeine Gesetz dient dem gemeinen Wohl	108
c) Notwendige Normierung des Regelfalls	109
d) Gemeinwohlbezug und Allgemeinheit des Gesetzes. . . .	111
5. Die Allgemeinheit des Gesetzgebers	111
IV. Allgemeinheit als Sicherung der Freiheit und Gleichheit vor dem Gesetz	114
1. Konstitutionalisierung: Rechtsförmlichkeit, Vertrauens- schutz, Rechtssicherheit	114
2. Freiheitsicherung als zentrales Ziel des allgemeinen Gesetzes	116

3. Das auf die „Natur der Dinge“ bezogene Gesetz	119
4. Allgemeinheit des Gesetzes und des Gesetzgebers	121
5. Volkssouveränität, Mehrheitswille, Grundrechte und Allgemeinheit des Gesetzes	125
a) Epochenwende	125
b) Ein Allgemeinheitspostulat wird geltendes Recht	129
6. Der „Geist der Freiheit“ des allgemeinen Gesetzes	136
7. Individuelle Freiheit und Gemeinschaft	140
V. Allgemeinheit als Fundament des Friedens und der Demokratie	143
1. Ringen um Demokratie und Freiheit	143
2. Konstitutionalisierung und große Kodifikationen	147
3. Rechtsetzungslehren	149
4. Steuerungskraft des Gesetzes und Demokratie	152
5. Verantwortung des Parlaments	155
6. Demokratie, Gewaltenteilung, Menschenrechte	158
VI. Bedeutungsvielfalt und Struktur des allgemeinen Gesetzes . . .	160
1. Sprachliche Allgemeinheit	161
2. Temporale Allgemeinheit	162
3. Territoriale Allgemeinheit	164
4. Personale Allgemeinheit	165
5. Gegenständliche Allgemeinheit	167
6. Finale Allgemeinheit	168
7. Instrumentelle Allgemeinheit	170
8. Eigenständigkeit und Zusammenwirken der Merkmale . . .	172
C. Grundgesetz und allgemeines Gesetz	174
I. Zentrum der Demokratie und des Rechtsstaats	174
1. Fundament der rechtsstaatlichen Demokratie und „inhaltsleerer“ Gesetzesbegriff	174
2. Differenzierende Verfassungsforderungen und Justitiabilität	180
3. Das prägende Wort des Parlaments	186
4. Klugheitsregel, Verfassungsauftrag, justitiabler Maßstab . .	190
II. Die Allgemeinheit grundrechtsbeeinträchtigender Gesetze . .	196
1. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG – vernachlässigter Garant der Freiheit	196
a) Die „besondere Bedeutung“ des Allgemeinheitspostulats	197
b) Der bisher verkannte „wahre Eckstein des Rechtsstaats“	200
c) Freiheitschonender Schutzwall – sich ergänzende Elemente des Menschenrechtsschutzes	202
d) Gesetzesallgemeinheit und Verbot des Einzelfallgesetzes	207
e) Anwendungsbereich	211

f)	Differenzierte Allgemeinheitsforderung	215
aa)	Kodifikationen und Ausnahmeregelungen.	215
bb)	Gesetzesgeprägte Verallgemeinerung und differenzierende Justitiabilität.	216
cc)	Der schmale Grat	221
g)	Gesetzesallgemeinheit und Verhältnismäßigkeit	224
h)	Legalenteignungen – das Beispiel Stendal	227
i)	Allgemeinheit und Gleichheit vor dem Gesetz	232
aa)	Weite und Enge der Regelungsaufträge.	234
bb)	Verbot des Einzelfallgesetzes	236
cc)	Wechselseitiges Ergänzungsverhältnis	236
j)	Institutionelle Unterschiede	237
2.	Das Allgemeinheitspostulat des Art. 5 Abs. 2 GG.	238
a)	Spezielles und allgemeines Allgemeinheitspostulat	238
b)	Die Wechselwirkungslehre und ihre Erweiterung	240
c)	Notwendige Allgemeinheit der Wechselwirkung	241
3.	Zitiergebot.	242
4.	Wesentlichkeitslehre	245
a)	„Inhaltsleere“ Selbstverständlichkeit im demokratischen Rechtsstaat?	245
b)	Beschränkung der gesetzgeberischen Tätigkeit auf das Grundlegende	246
c)	Bereiche der anderen Gewalten.	248
d)	Grundrechtliche Bestätigung der Gesetzesallgemeinheit	250
5.	Grundrechtliche Gesetzesvorbehalte und Allgemeinheits- forderungen	251
6.	Allgemeiner Gesetzesbegriff und grundgesetzliche Allgemeinheit	254
7.	Gemeinschaft- und struktursichernde Kraft des Gesetzes	256
III.	Das Gesetz als Quelle der Demokratie	258
1.	Element des Menschenrechtsschutzes und Stütze der Demokratie	258
a)	Parlamentarische Entscheidung und allgemeines Gesetz	258
b)	Wirkung der Gesetze, Koordination des Rechts	260
2.	Demokratische Mitbestimmung, nicht Fremdbestimmung	265
3.	Legitimationsniveau – selbstreferentielle Gemeinwohl- orientierung	267
4.	Republik – parlamentarische und individuelle Gemeinwohl- verwirklichung	271
5.	Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG: „Vertreter des ganzen Volkes“	274
a)	Repräsentation durch jeden einzelnen und die Gesamt- heit der Abgeordneten.	274

b) „Persönlichkeit, Erfahrung und Gewissen“	277
c) Die Gesamtheit und der einzelne Abgeordnete.	278
d) Der demokratische Gedanke der temporalen Allgemeinheit	279
e) Sprachliche, instrumentelle und finale Allgemeinheit . . .	279
6. Allgemeine, freie und gleiche Wahl	280
7. Gesetzgebungsauftrag des Parlaments	282
a) Unerfüllbare Allgemeinheitserwartungen?	282
b) Unterschiedliche Gesetzgebungsaufträge	284
c) Allgemeinheit der Rechtsverordnungen und Satzungen. .	288
d) Diener der Demokratie	291
8. Entmachtung und Auftrag	291
a) Gehemmte Demokratie	291
b) Institutionelle Chance.	292
c) Einfluss des Parlaments	294
d) Entmachtung und Entrechtlichung	296
9. Individuelle Freiheit und parlamentarische Demokratie . . .	297
IV. Das Gesetz im System der Gewaltenteilung.	298
1. Der Auftrag der Gewaltenteilung	298
2. Primat des Gesetzes und Balance der Gewalten	299
3. Die drei Gewalten.	301
a) Die klassischen Funktionen	301
b) Allgemeinheitserwartung der Rechtsschutzgarantie. . . .	302
c) Gewaltenteilender Gesetzesbegriff	304
4. Funktionsgerechte Gesetzgebung.	307
a) Die Zusammensetzung des Bundestags	308
b) Gesetzgebungsverfahren	310
c) Der Koordinationsauftrag	313
5. Individuelle Freiheit und parlamentarische Demokratie . . .	315
V. Rechtsstaatliche Forderungen an das Gesetz	315
1. Freiheitsichernder Zusammenklang der Strukturprinzipien	315
2. Verständliche und „berechenbare“ Gesetze	316
a) Sprachliche und instrumentelle Allgemeinheit – Maß der Verallgemeinerung.	316
b) Begründung von Gesetzen	319
3. Widerspruchsfreiheit und Folgerichtigkeit.	321
a) „Normwahrheit“.	321
b) Differenzierung nach Regelungsbereichen und Eingriffs- intensität	323
c) Strukturverantwortung des Parlaments und justitiable Kernforderungen	325
4. Kontinuität und Verlässlichkeit	327

a) Parlamentarische Gestaltung und Beständigkeit	327
b) Vertrauensschutz.	328
c) Kontinuitätsgewähr	329
5. Bestimmtheit und Verallgemeinerung	330
a) Zusammenwirken der Strukturentscheidungen	330
b) Präzision, nicht Konkretheit – Ausrichtung auf das Ganze.	333
6. Vorrang des Gesetzes.	335
a) Vorrang der Verfassung	336
b) Klare Auslegungsregeln.	337
c) Recht und Gesetz	339
7. Freiheitlicher sozialer Rechtsstaat.	340
VI. Grundrechtsergänzender Schutz der Freiheit.	343
1. Garant der Freiheit und der prägenden Kraft des Parlaments	343
2. Notwendige Ergänzung des Grundrechtsschutzes	345
a) Voraussehender Schutz der Freiheit	345
b) Komplizierte Gesetze	346
c) Kumulierende Gesetzesfolgen	348
d) Künftige gesetzliche Wirkungen.	351
e) Breitenwirkung und grundrechtliche Zumutbarkeits- prüfung	352
f) Schutz vor übermäßiger Verrechtlichung und Individua- lisierung.	352
3. Ausgangspunkt der Rechtsanwendung und Verhältnis- mäßigkeitsprüfung	353
a) Maß der Grundrechtsprüfung	353
b) Freiheitsgerechte Orientierung am Regelfall – kein Denken vom Ausnahmefall.	355
4. Freiheitliche Ausrichtung des Staats	356
5. Gemeinschaftstiftende Kraft der Gesellschaft.	360
VII. Garant der Gleichheit vor dem Gesetz.	362
1. Geltungsbedingung der Rechtsordnung	362
2. Gleichheitsgerechte allgemeine Gesetzgebung.	363
a) Differenzierungsauftrag	363
b) Gesetzliche Differenzierungsverbote und Unter- scheidungsgebote	364
c) „Bereichsspezifische“ Regelbildung	365
d) Sich ergänzende Elemente des Menschenrechtsschutzes. .	367
3. Gleichheit im Regelungsbereich.	368
a) Bezugspunkt der Allgemeinheit und Gleichheit	368
b) Differenzierungsauftrag und Kooperationsgebot	369
4. Ergänzung des grundrechtlichen Gleichheitsschutzes	373

a) Voraussetzender Gleichheitsschutz	373
b) Gleichheit in der Zeit	373
c) Finale und instrumentelle Allgemeinheit	375
5. Gegenseitigkeit und Allseitigkeit	376
VIII. Das Allgemeinheitsspostulat des Grundgesetzes	377
1. Verfassungsrechtlicher Dreiklang	377
2. Maß der Verfassungsbindung	378
a) Justitiable Kerngehalte	378
b) Verbindlicher, aber nicht justitierbarer Verallgemeinerungs-	
auftrag	379
c) Verfassungsrechtliche Klugheitsregeln	382
3. Individuelle Freiheit und parlamentarischer Gestaltungs-	
raum	384
D. Allgemeinheitssgedanke im europäischen Recht	386
I. „Vereinfachungskultur“ europäischer Rechtsetzung	386
1. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	386
2. Allgemeine Richtlinien und Verordnungen	390
3. Strukturgebende Grundsätze des Europarechts	394
II. Allgemeine Geltung der Verordnung	398
1. Ausdrückliche Allgemeinheitssforderung	398
2. Einzelfallverordnungen	400
3. Allgemeines Verordnungsrecht für 27 Mitgliedstaaten	402
a) Geltung in jedem Mitgliedstaat – territoriale	
Allgemeinheit	402
b) Umfassende Verbindlichkeit der Verordnung	403
c) Unmittelbare Wirkung und Verhältnismäßigkeit	405
d) Allgemeine Geltung – die klassischen Allgemeinheitss-	
postulate	408
4. Anspruch des Europarechts	410
III. Allgemeinheit der Richtlinien	411
1. Allgemeine und individuelle Richtlinien	411
2. Die Unterscheidung der Rechtsakte	412
3. Instrument zur Sicherung der Konsistenz des Rechts	414
4. Immanente Allgemeinheitssforderungen	417
5. Unmittelbare Geltung der Richtlinie	419
6. Drängender Koordinationsauftrag und institutionelle	
Beratung	420
IV. Demokratische Erwartungen an das Sekundärrecht	421
1. Die aktuelle Frage nach der europäischen Demokratie	421
2. Konkretisierungsansätze	429
3. Europäische Demokratie und allgemeine Rechtssätze	434

a)	Sprachliche und instrumentelle Grundforderungen	434
b)	Wachsendes Demokratiedefizit durch die Rechtsetzungs- praxis	435
c)	Der Einfluss der Kommission	437
d)	Demokratische Zurückhaltung – finale Allgemeinheit . .	439
e)	Tendenz der Entmachtung und Entrechtlichung	440
f)	Europäische Repräsentation und Gemeinwohl	440
g)	Sachliche demokratische Legitimation durch das Primär- recht	441
4.	Die intensivierte Kraft der primärrechtlichen Allgemein- heitsforderungen	444
V.	Begrenzte Einzelermächtigung und Subsidiarität	444
1.	Kompetenz und Verallgemeinerung	445
2.	Das erste Regelungsinstrument der Union	447
3.	Weite und Nähe des Rechts	448
VI.	Unmittelbare individualrechtliche Allgemeinheitsforderungen	453
1.	Die verallgemeinernde Kraft der Grundfreiheiten	453
2.	Personale Allgemeinheit der Diskriminierungsverbote . . .	458
3.	Gleichheit vor dem Gesetz und Diskriminierungsverbote . .	460
4.	Justitiable Kernforderungen der vier klassischen Allgemein- heitspostulate	464
VII.	Rechtsstaatliche Forderungen an die Rechtsetzung	466
1.	„Institutionelles Gleichgewicht“ und mitgliedstaatlicher Vollzug	466
2.	Verantwortungszurechnung	468
3.	Klares, verständliches und konsistentes Sekundärrecht . . .	470
VIII.	Europäischer Grundrechtsschutz	473
1.	Gemeinsamer Schutz der Freiheit und Gleichheit	473
2.	Freiheitsgefährdender Freiheitschutz	476
a)	Der Einfluss der Grundfreiheiten	477
b)	Weite Deutung der Diskriminierungsverbote	478
c)	Das Maß des Grundrechtsschutzes	482
3.	Der gemäßigte europäische Grundrechtsschutz	485
4.	Das zentrale Element des europäischen Menschenrechts- schutzes	486
IX.	Aktueller Koordinationsauftrag und ‚Geist des Europarechts‘	489

Drittes Kapitel
Drei exemplarische Rechtsfragen
493

A. Prävention, Gemeinlast, Vorgriff in die Zukunft	495
B. Polizeiliche Generalklauseln – Bestimmtheit der Allgemeinheit. . . .	498
I. Sicherheit und legitime öffentliche Gewalt	498
II. Das auf allgemeine Regelungen angelegte Polizeirecht.	501
1. Grundgesetzliche Forderung nach speziellen Polizei-	
gesetzen?	501
2. Grenzen der Spezialermächtigungen	504
3. Grundrechtliche Balance und allgemeines Gesetz.	508
4. Neue Gefahrenlagen – demokratische und gewaltenteilende	
Gesetzesallgemeinheit	512
5. Der notwendige Rückgriff auf die Generalklausel	515
6. Rechtsgrundlage für rasche polizeiliche Tätigkeit.	517
7. Unterschiedliche Gesetzgebungskompetenzen und	
Koordinationsauftrag.	517
8. Die spezifische polizeirechtliche Allgemeinheitsforderung .	523
9. Gesetzesallgemeinheit und Vollzugsallgemeinheit	524
III. Allgemeinheit und Individualität.	527
C. Steuerlasten – grundrechtsergänzende Allgemeinheit.	529
I. Allgemeinheit von Lasten und Leistungen	529
II. Die Gemeinlast der Steuer.	530
1. Der grundsätzliche Vorrang der Steuer vor anderen	
Abgaben	530
2. Schwächen des grundrechtlichen Schutzes vor Steuern. . . .	532
a) Gleichheit vor dem Steuergesetz	533
b) Freiheitsrechtlicher Schutz vor Steuerlasten	535
c) Grundrechtsschutz und Allgemeinheit des Gesetzes . . .	536
3. Der Gesetzgeber setzt den Grundrechtsschutz ins Werk –	
das Maß des allgemeinen Steuergesetzes	538
4. Regelungsauftrag, gesetzliche Allgemeinheit, Verwaltungs-	
praxis.	542
5. Atypische Sachverhalte.	545
6. Das dauerhafte Steuergesetz	546
7. Der allgemeine Belastungsgrund	546
III. Die aktuelle Reform des Unternehmensteuerrechts	548
1. Der Auftrag der allgemeinen Besteuerung	548
2. Das Einkommen	548
a) Der allgemeine Gegenstand der Besteuerung.	548

b) Die fehlende gegenständliche Allgemeinheit des Reform-	
gesetzes	551
3. Das Steuersubjekt	552
a) Bezugspunkt der personalen Allgemeinheit	552
b) Trennungsprinzip und Transparenzprinzip	555
c) Allgemeinheitensforderungen.	556
d) Nachbelastung	559
e) Steuerrechtliche Lenkung.	560
4. Unausweichlichkeit des Steuerrechts – der Dreiklang	
des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG	561
a) Zinsschranke und „Betrieb“	561
b) Gewerbesteuer	563
c) Außensteuerrecht	564
IV. Gesetzesallgemeinheit und Steuergestaltung	567
<i>D. Staatsverschuldung – Allgemeinheit in der Zeit</i>	<i>569</i>
I. Beständigkeit und Rechtsvertrauen	569
II. Der dauerhafte Finanzbedarf des Staats	573
1. Unumgebarkeit der finanzverfassungsrechtlichen	
Vorgaben.	573
a) Art. 115 Abs. 1 GG a.F. – wirkungslose „Schulden-	
bremse“	574
b) Das Anliegen der instrumentellen Allgemeinheit	577
c) Die Neuregelung des Art. 115 GG	578
2. Die Begriffe des Rechts.	579
3. Die prägende Kraft der finalen Allgemeinheit	582
a) Vage Zwecke, die grundlegenderen Zielen dienen	583
b) Vollständigkeit der Gesetzgebungsziele und Zweck-	
widmung	585
c) Maßstabprägende Kraft der Gesetzesallgemeinheit	588
4. Die neue ‚Schuldenbremse‘ – Art. 115 Abs. 2 GG n.F.	589
a) Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben.	589
b) Konjunkturbedingte Schulden	590
c) Rückführungspflicht	593
d) Die fehlende gegenständliche Allgemeinheit	593
e) Ausgleichskonto und Stabilitätsrat.	595
f) Kreditaufnahme in Notsituationen	597
g) Allgemeinheitsorientierte Auslegung	598
h) Die Allgemeinheit der Ausführungsgesetze	599
5. Notwendige Ergänzung des Grundrechtsschutzes	601
III. Ausrichtung auf die Gemeinschaft	603

Viertes Kapitel

Der Schutz des allgemeinen Gesetzes – Zusammenfassung

605

<i>A. Die Elemente des Schutzes der Freiheit und Gleichheit.</i>	607
<i>B. Grundrechte, Demokratie, Rechtsstaat.</i>	614
<i>C. Recht aus unterschiedlichen Quellen</i>	627
<i>D. Zukunftsbezogene Allgemeinheit</i>	636
Literaturverzeichnis	641
Register	709