

■ *Gregor Kirchhof, Die Allgemeinheit des Gesetzes. Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie.* 2009. XXI, 715 S. Ln. Euro 129,00. Mohr Siebeck, Tübingen. ISBN 978-3-16-150149-4.

»Ist die Normenflut eine unvermeidbare, eine schicksalhafte Begleiterscheinung des Sozialstaats im Zeitalter der Industriegesellschaft, oder fragt der moderne Staat mehr als früher nach dem Kodifikationsgedanken, nach der Allgemeinheit des Gesetzes? Ruht im Allgemeinheitspostulat eine Kraftquelle der parlamentarischen Demokratie, ein Garant der Freiheit und Gleichheit, welche gerade in der Industriegesellschaft, in einer Zeit der dichter werdenden internationalen Kooperation zu entfalten sind?« Diese ein Untersuchungsprogramm umreißenden Fragestellungen (S. 50) werden in einer außergewöhnlich stoff- und gedankenreichen Arbeit durch eine Theorie der Gesetzgebung im demokratischen Verfassungsstaat mit der umfassend begründeten These beantwortet, dass die rechtsstaatliche und demokratische Garantiefunktion des Gesetzes und seine rechtserzeugende Kraft nur erfüllt werden können, wenn in der Gesetzgebung das kodifikatorische Prinzip, die Rechtsidee der »Allgemeinheit« zur Geltung kommt. Mit mehrmals neu ansetzendem Blickwinkel umkreisen die Überlegungen des Verfassers die Ausgangslage der Gesetzgebungswirklichkeit, der parlamentarischen Praxis, der Unübersichtlichkeit und weitgetriebenen Parzellierung und Spezialisierung der Rechtsordnung und auch die Aporien des Einflusses nichtparlamentarischer Entscheidungsträger, vor allem aber die besondere Komplexität, die durch die normativen Anforderungen der europäischen Integration hervorgerufen wird. Der Verfasser ist davon überzeugt, dass der »Gedanke der verallgemeinernden Regelbildung« der Suche nach Antworten dienen kann. »Die Gesetzgebungswirklichkeit stellt so die Frage nach der Idee des Gesetzes.« Diesem Thema ist das Kernstück der Arbeit – »Das allgemeine Gesetz« – gewidmet, orientiert an der Tradition des Verfassungsstaates, an der durch das Grundgesetz verfassten Staatsordnung und an dem im europäischen Recht verwirklichten »Allgemeinheitsgedanken« (S. 67 bis 492). Anschließend wird der breit entwickelte Grundgedanke an drei »exemplarischen Rechtsfragen« veranschaulicht: Polizeiliche Generalklauseln – Bestimmtheit der Allgemeinheit, Steuerlasten – grundrechtsergänzende Allgemeinheit, Staatsverschuldung – Allgemeinheit in der Zeit. Der Verfasser hat sich bei der Bewältigung seines anspruchsvollen und weitgespannten Vorhabens nachgerade erschöpfend der Erfahrung und der Einsichten versichert, die er in dem fachlichen Thesaurus der Staatsrechtslehre finden konnte (Literaturverzeichnis, S. 641 bis 708).

Der Verfasser plädiert dafür, die »alte Idee des Gesetzes«, nämlich die ihm eigentümliche Allgemeinheit, zunächst als Klugheitsregel guter Gesetzgebung und dann als in der Verfassung begründete normative Forderung wieder zu beleben, um sie zu einem wichtigen Garanten des Zusammenhalts der Rechtsgemeinschaft, der parlamentarischen Demokratie und der Freiheit und Gleichheit wirksam werden zu lassen. Die Gesetzesallgemein-

heit könne insgesamt eine notwendige Ergänzung des Schutzes der Freiheit und Gleichheit vor dem Gesetz sein. Ein breit angelegter Abriss der die Idee des Gesetzes formenden Rechtstradition seit der griechischen Philosophie und der »Römischen Aufklärung« bereitet die ausführliche Analyse der Verwirklichung dieser Idee als Prinzip und als Rechtsgebot im Verfassungsstaat des Grundgesetzes vor: »Grundgesetz und allgemeines Gesetz« (S. 174 bis 385). Für seine zentrale These, dass das Gesetz als rechtsbildende Entscheidung der parlamentarischen Volksvertretung eine auch materielle Begrifflichkeit aufweist, kann sich der Verfasser auf das Urteil des Bundesverfassungsgericht zum finanzverfassungsrechtlichen Maßstäbengesetz berufen, das dem Gesetz wieder seine herkömmliche rechtsstaatliche Funktion zuweist: »Das Gesetz gestaltet in seiner formellen Allgemeinheit rational-planmäßig die Zukunft, setzt eine gewisse Dauerhaftigkeit der Regel voraus, erstreckt ihre Anwendung auf eine unbestimmte Vielzahl künftiger Fälle, wahrt damit Distanz zu den Betroffenen, wendet die Aufmerksamkeit des regelnden Organs dem auch für die Zukunft verpflichtenden Maß zu und verwirklicht die Erstzuständigkeit des Gesetzgebers bei der Verfassungsinterpretation« (BVerfGE 101, 158/217 f. – Zitat S. 179). Der Verfasser weicht der Frage nach der normativen Kraft und Justiziabilität allgemeiner Verfassungspostulate nicht aus und zeigt anhand einzelner Verfassungsnormen – so Art. 5 Abs. 2, Art. 14, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 und weiter Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und schließlich Art. 3 Abs. 1 GG – auf, welche »differenzierenden Verfassungsforderungen« erschlossen werden können. Damit wird nicht zuletzt der überkommene Streit über das Maßnahmegesetz (siehe BVerfGE 4, 7/18 f; 25 1/14 – Mühlengesetz; 25, 371/396 – lex Rheinstahl. – *K. Huber*, Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz, 1963; dazu *P. Badura*, AÖR 91, 1966, S. 135) in einen größeren Zusammenhang gestellt. Der Verfasser orientiert sich an einem »Dreiklang«: Die Entscheidung des Grundgesetzes für die Demokratie und die Allgemeinheit des Gesetzes führt zu differenzierenden Allgemeinheitsanforderungen und zu der Unterscheidung der in ihr ruhenden verfassungsrechtlichen Klugheitsregeln von den verbindlichen Verfassungsaufträgen und ihren justiziablen Vorgaben (S. 259, 377 ff.).

Das ungewöhnliche Werk des Verfassers sprengt den Zuschnitt einer Monographie. Ein tiefgründiges Thema der staatsrechtlichen Dogmatik erfährt eine nach der heutigen Lage der Dinge abschließende Behandlung. Dieses eigentliche Vorhaben ist mit zahlreichen, zum Teil selbst monographischen Abhandlungen verbunden, z. B. zum europäischen Recht (S. 386 bis 492) und zur Finanzverfassung (Steuergewalt, S. 529 bis 568; Staatsschuld, S. 569 bis 604). Die mit der Überschrift »Der Schutz des allgemeinen Gesetzes« versehene Zusammenfassung erleichtert den Überblick über den Gedankengang und die Hauptpunkte der Arbeit, gibt aber nur einen Abglanz von der Vielfalt und Fruchtbarkeit der einen Querschnitt des Staats- und Europarechts bildenden Einzeluntersuchungen.

Professor Dr. *Peter Badura*, München