

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 82

**Normbereiche von Einzelgrundrechten
in der Rechtsprechung
des Bundesverfassungsgerichts**

Von

Friedrich Müller



Duncker & Humblot · Berlin

FRIEDRICH MÜLLER

**Normbereiche von Einzelgrundrechten in der
Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 82

Normbereiche von Einzel- grundrechten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Von

Dr. Friedrich Müller



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1968 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1968 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany

Vorwort

Eine Rechtsnorm ist keine Attacke auf die Wirklichkeit, sondern eine ordnende und anordnende Folgerung aus ihr. Im Vorgang praktischer Rechtsanwendung sind „normative“ und „reale“ Elemente des fallentscheidenden Begründungszusammenhangs vielfach aufeinander angewiesen und damit von gleichrangiger normativer Wirkung. Das zeigt sich mit gesteigerter Deutlichkeit im Verfassungsrecht. Der vorliegende knappe Beitrag verfolgt unter Verzicht auf literarische Auseinandersetzung die Rolle von Bestandteilen grundrechtlicher Normbereiche in der bisherigen Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichts. Die Gewährleistungen der Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG werden dabei (aus thematischen Gründen einschließlich der konkreten Gleichheitsgebote und Diskriminierungsverbote des Grundgesetzes) ausgespart. Als Generalklauseln bieten sie andersartige Gesichtspunkte als die sachbestimmten Einzelfreiheitsrechte.

Inhalt

I. Zum hermeneutischen Aufbau der Rechtsnorm: Sachbereich, Normprogramm, Normbereich	9
II. Spezialität der Einzelgrundrechte zu Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG	13
III. Spezialität von Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien zu Art. 3 Abs. 1 GG	17
IV. Normbereiche von Einzelgrundrechten	20
V. Zur Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG	30

I.

Unter „Normbereich“ wird im folgenden der Sachbestandteil von Rechtsvorschriften verstanden¹. Jede Norm betrifft Gegebenheiten der sozialen Welt, setzt sie voraus, bestätigt oder verändert sie in kennzeichnender Weise. Aus der Gesamtheit der von einer Vorschrift betroffenen Gegebenheiten, dem „Sachbereich“, hebt das vor allem in ihrem Wortlaut ausgedrückte „Normprogramm“², also die normative Anordnung, den Normbereich als Bestandteil des Normativtatbestandes heraus. Er ist Konstituens sachbestimmter Normativität; nicht eine bloße Summe von Tatsachen, sondern ein als realmöglich formulierter Zusammenhang von Strukturelementen, die unter dem auswählenden und wertenden Gesichtspunkt des Normprogramms aus der sozialen Realität gewonnen werden und die zumeist schon rechtlich geformt erscheinen. Wegen dieser normativen Fragestellung und wegen seiner rechtlichen Formung ist der Normbereich nicht auf die Faktizität eines Ausschnitts außerrechtlicher Wirklichkeit beschränkt; eine „normative Kraft des Faktischen“ kommt nicht zur Sprache³. Im Tatsächlichen abgestützte Sachelemente können nur insoweit normativ wirken, als sie sich in Auslegung und Anwendung der Norm angesichts eines bestimmten Sachverhalts, des „Fallbereichs“, rational als Bestandteile konkreter Normativität erweisen. Die Norm wird somit als sachgeprägtes Ordnungsmodell verstanden; als verbindlicher Entwurf einer Teilordnung der Rechtsgemeinschaft, die der Rechtssatz abbildet und in der das Ordnende und das zu Ordnende notwendig zusammengehören und einander in der Praxis der Rechtsverwirklichung unabdingbar ergänzen und gegenseitig fundieren. Eine Rechtsregel ist kein von ihrem Geltungsraum abstrakter, gegenüber dem von ihr angezielten Wirklichkeitssegment isolierter Befehl, son-

¹ Hierzu grundsätzlich *F. Müller*, Normstruktur und Normativität, 1966, z. B. 107 f., 117 f., 125 f., 131 ff., 137 ff., 142 ff., 184 ff., 201 ff.

² a.a.O., z. B. 127, 172 f., 184 ff., 201 ff.

³ a.a.O.. 77 ff.. 188.

dern das verbindliche Entwerfen sachlich geprägter, aber in der Sachgegebenheit nicht aufgehender Ordnung.

Die Unterscheidung von Sachbereich, Normbereich und Normprogramm ist die begriffliche Abkürzung dieser Sichtweise, bedeutet ihre Umsetzung in Gesichtspunkte, die grundsätzlich in allen Rechtsdisziplinen, wenn auch mit wechselnder Deutlichkeit, die praktische Rechtskonkretisierung mitbestimmen. In der Praxis erweist es sich, daß die Rechtsprechung auch ohne hermeneutische Reflexion bei der Anwendung sachbestimmter Vorschriften die der Norm zugehörige und sie fundierende Teilwirklichkeit als Teil der Norm behandelt. Fragt man nicht allgemein rechtstheoretisch danach, was eine Norm „sei“, sondern hermeneutisch, also nach den allen methodischen Einzelheiten vorausliegenden Grundbedingungen praktischer Rechtsverwirklichung, so ergibt sich: „normativ“ heißt sinnvoll all das, was den zu entscheidenden Fall bestimmt, was seiner Lösung die Richtung weist. Normativ sind alle Elemente des Regelungszusammenhangs, die nicht entfallen könnten, ohne daß der konkrete Fall anders entschieden werden müßte. Bei Durchsicht der Rechtsprechung, hier der des Bundesverfassungsgerichts, zeigen sich Faktoren dessen, was herkömmlich allein als „Norm“ bezeichnet wird, also des im Wortlaut formulierten Befehls, neben gleichwertigen Faktoren aus der pauschal so genannten „Wirklichkeit“; beide Gruppen von Gesichtspunkten sind für die Rechtskonkretisierung, für die Entscheidung des Falles vielfach aufeinander angewiesen. Von der selbstverständlichen Rolle des Sachverhalts des Falles, des „Fallbereichs“, ist damit nicht gesprochen. Diesem gegenüber zeichnet sich der Normbereich durch einen höheren Grad von Verallgemeinerung aus; er umfaßt nur die vom Normprogramm herausgehobene Grundstruktur der normativen Realitätsbezüge.

Diese stellen in den einzelnen Rechtsdisziplinen verschiedene Probleme; das gilt etwa für normativ erfragte Daten der Familien- oder der Wirtschaftssoziologie, für sozialgeschichtlich und soziologisch fundierte Rechtsgeschichte und Rechtsvergleichung bei der Konkretisierung zivilrechtlicher Vorschriften; für die Aufhellung strafrechtlicher Normbereiche mit Hilfe von Rechtsvergleichung und Kriminologie; für die Beiträge der Verwaltungswissenschaft, Politikwissenschaft, politischen Soziologie und Verfassungsgeschichte im Öffent-

lichen Recht, in Staats- und Verfassungslehre. Die Verschiedenheiten der Disziplinen gründen nicht zuletzt in der verschiedenen sachlichen Eigenständigkeit der Normbereiche. Diese treten auf weite Strecken als hermeneutisch und methodisch selbständige Gesichtspunkte so gut wie nicht hervor, weil sie ausschließlich rechtsgeprägt sind, so bei Verfahrens- und Organisationsvorschriften, bei Verweisungsvorschriften, Legaldefinitionen und allen Regelungen mit rein rechtsdogmatisch-begrifflichem Norminhalt. Hier verschwindet der Normbereich hinter dem Normprogramm. Er vermag der Praxis der Konkretisierung keine zusätzlichen Sachaspekte zu liefern.

Je stärker sachgebunden dagegen eine Norm ist, desto stärker bedarf sie der Ergebnisse von Analysen des Normbereichs. Bei zahlreichen öffentlich-rechtlichen Vorschriften, nicht zuletzt bei den Grundrechten, sind die Normbereiche ergiebig und für die Konkretisierung von oft entscheidendem Gewicht. Insoweit ist die verfassungsrechtliche Spruchpraxis für die Grundbedingungen juristischer Hermeneutik von beispielhaftem Erkenntniswert⁴. An ihr läßt sich, wie es hier für Fragen der Freiheitsrechte geschehen soll, der Stellenwert ablesen, den Elemente des Normbereichs bei bestimmter Fallgestaltung für die konkrete Entscheidung wie für die Entwicklung verfassungsrechtlicher Dogmatik gewinnen können. An ihr läßt sich auch überprüfen, wie weit die Gerichte beim Rückgriff auf sachliche Gegebenheiten Faktoren des Normbereichs oder nur solche des Sachbereichs herangezogen haben, wie weit sie also zulässig normativ oder unzulässig normlos judizierten. Die hier vorgeschlagenen Strukturbegriffe erleichtern die Rationalisierbarkeit gerichtlicher Erkenntnisse auch für solche Fragestellungen.

Dabei sollen hier zum einen nicht alle Spielarten des Einbezugs normativer Sachelemente, sondern nur einige ihrer im Verfassungsrecht hervorgetretenen Haupttypen dargestellt werden; zum andern entfallen mit der Beschränkung auf die Einzelgrundrechte die Analyse der Normbereiche etwa von Kompetenznormen, aber auch die Untersuchung der umfangreichen Rechtsprechung zum allgemeinen Gleichheitssatz und zu seinen speziellen Einzelformen wie den Diskriminierungsverboten, den Geboten der Steuergerechtigkeit oder der Chancengleichheit miteinander konkurrierender politischer Parteien.

⁴ Vgl. a.a.O. etwa 103 ff., 114 ff.