

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Einzelfallgesetze

Durch das Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz (FMStErgG) sind in den vergangenen Wochen auch sogenannte **Einzelfallgesetze** wieder in die Diskussion geraten. Der Entwurf des FMStErgG enthält in Art. 3 das **Rettungsübernahmegesetz** (RettungsG), das **Enteignungen** zur Sicherung der Finanzmarktstabilität vorsieht. In Politik und Presse wird das RettungsG häufig ausschließlich mit der Hypo Real Estate Bank (HRE) in Verbindung gebracht; die HRE könnte von einer Enteignung als **Ultima Ratio** betroffen sein. Dadurch bekam das Gesetz in der öffentlichen Wahrnehmung den Charakter einer Einzelfallregelung. Der Gesetzestext und die Begründung des Gesetzentwurfs nehmen jedoch nicht Bezug auf die HRE.

Einzelfallgesetze sind als solche nach dem Grundgesetz (GG) nicht generell, sondern nur als sachwidrige Sonderregelung unzulässig. Der maßgebliche **Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG** lautet: „Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muss das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten.“ Die Verfassung verbietet Einzelfallgesetze also von vornherein nur für die Einschränkung von Grundrechten. Bei der Beurteilung einer Norm als „allgemein“ ist nicht die – größere oder kleinere – Zahl der von einem Gesetz erfassten Fälle entscheidend; es kommt vielmehr darauf an, ob sich wegen der abstrakten Fassung des gesetzlichen Tatbestandes nicht genau übersehen lässt, auf wie viele und auf welche konkreten Fälle das Gesetz Anwendung findet.

Es ist zulässig, dass ein Einzelfall der Anlass für ein Gesetz ist, solange der Gesetzgeber nicht beabsichtigt, ausschließlich den betreffenden Fall zu regeln. Solche „**Anlass- oder Maßnahmegesetze**“ widersprechen weder Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG noch dem Rechtsstaatsprinzip; laut Bundesverfassungsgericht unterliegen sie keiner strengeren verfassungsrechtlichen Prüfung als andere Gesetze. Kein unzulässiges Einzelfallgesetz liegt zudem vor, wenn es nur einen zu regelnden Fall gibt und die Regelung dieses Sachverhalts von sachlichen Gründen getragen wird. „Gesetz“ meint nur formelle Bundes- oder Landesgesetze (Parlamentsgesetze); von der Exekutive erlassene Rechtsverordnungen werden hingegen nicht von Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG erfasst. Im **Verhältnis zu Art. 14 Abs. 3 GG**, der die Voraussetzungen für (Legal-)Enteignungen festlegt, gilt nach überwiegender Auffassung: **Art. 14 Abs. 3 GG ist vorrangige Spezialregelung**; das Verbot des Einzelfallgesetzes gilt hier deshalb nicht.

Bisher hat das Bundesverfassungsgericht noch kein Gesetz wegen eines Verstoßes gegen Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG für nichtig erklärt. Allerdings sind in der Öffentlichkeit immer wieder Gesetze als Einzelfallgesetze kritisiert worden, etwa das „VW-Gesetz“ oder die Änderung im Gesetz für Parlamentarische Staatssekretäre im Jahr 1999, die „Lex Naumann“.

Quellen:

- Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz, BT-Drs. 16/12100, 1. Beratung am 6.3.2009, BT-Plenarprotokoll 16/209, S. 22581(A) – 22600(D); 2. und 3. Beratung am 20.3.2009; textidentische Regierungsvorlage BT-Drs. 16/12224. Öffentliche Anhörung: <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a07/anhoerungen/120/index.html>.
- Zur Beratung im Finanzausschuss am 18.3.2009: „Enteignung von Finanzinstituten als ultima ratio gebilligt“, heute im Bundestag (hib) vom 18.3.2009 (079/2009), http://www.bundestag.de/aktuell/hib/2009/2009_079/01.html.
- Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Kommentar zum Grundgesetz, 11. Auflage 2008, Art. 19 Rn. 8.
- Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage 2005, Art. 19 Rn. 3 ff. (29 ff.).
- Schneider, H., Gesetzgebung: Ein Lehr- und Handbuch, 3. Auflage 2002, S. 22 ff.

Nr. 25/09 (18. März 2009)

Das Dokument gibt nicht notwendigerweise die Auffassung des Deutschen Bundestages oder seiner Verwaltung wieder und ist urheberrechtlich geschützt.

Eine Verwertung bedarf der Zustimmung durch die Leitung der Abteilung W.

Ausgewählte Entscheidungen	Auszug aus den Gründen
<p>BVerfGE 13, 225 (228 f.):</p> <p>„<i>Bahnhofsapotheke Frankfurt</i>“ Urteil vom 29. November 1961 (Rüge des § 8 Abs. 3 Laden-schlussgesetz als unzulässiges Einzelfallgesetz)</p>	<p>„[...] Bei den Ausschussberatungen wurde die Apotheke des Beschwerdeführers als einzige Bahnhofsapotheke ausdrücklich genannt, zugleich jedoch erwähnt, dass eine weitere Bahnhofsapotheke in Nürnberg geplant sei [...] Hieraus ist jedoch nicht zu folgern, dass § 8 Abs. 3 LSchG ein mit dem Grundsatz der Allgemeinheit des Gesetzes (Art. 19 Abs. 1 GG) unvereinbares Einzelfallgesetz sei. Vielmehr hat die Existenz der Bahnhofsapotheke des Beschwerdeführers nur den Anstoß gegeben, eine generelle Regelung für Bahnhofsapotheken zu treffen. Dementsprechend sind die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale so abstrakt gefasst, dass sie nicht nur im Fall der Apotheke des Beschwerdeführers erfüllt sind, dass also nicht nur ein einmaliger Eintritt der vorgesehenen Rechtsfolge möglich ist; § 8 Abs. 3 LSchG ist vielmehr auf alle Bahnhofsapotheken anzuwenden, die etwa in Zukunft noch gegründet werden. Auch hat der Gesetzgeber nicht nur deshalb, um ein unzulässiges Einzelfallgesetz zu ‚tarnen‘, die allgemeine Fassung gewählt. Denn es war in der Tat mit der Möglichkeit zu rechnen, dass auch auf anderen größeren Bahnhöfen Apotheken als Bundesbahnnebenbetriebe errichtet werden [...]“.</p>
<p>BVerfGE 25, 371 (396 ff.):</p> <p>„<i>Lex Rheinstahl</i>“ Urteil vom 7. Mai 1969 (Rüge des Art. 3 Abs. 2 des Änderungsgesetzes bezüglich des Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus u. a. als unzulässiges Maßnahmegesetz)</p>	<p>„[...] Das Änderungsgesetz ist deshalb als ein auf einen konkreten Sachverhalt abgestelltes Gesetz (‚Maßnahmegesetz‘) bezeichnet worden. Maßnahmegesetze sind aber als solche weder unzulässig noch unterliegen sie einer strengeren verfassungsrechtlichen Prüfung als andere Gesetze [...] Der Begriff des Maßnahmegesetzes ist also verfassungsrechtlich irrelevant. [...] Einzelfallgesetze sind als solche nach dem Grundgesetz nicht schlechthin, sondern lediglich nach Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG unzulässig. [...] Ein über Art. 19 Abs. 1 GG hinausgreifendes Verbot von Einzelfallgesetzen lässt sich insbesondere nicht aus dem Rechtsstaatsprinzip herleiten. Dem Grundgesetz kann nicht entnommen werden, dass es – von Art. 19 Abs. 1 GG abgesehen – von einem Gesetzesbegriff ausgeht, der als Inhalt der Gesetze lediglich generelle Regelungen zulässt. Auch die gesetzliche Regelung eines einzelnen Falles kann erforderlich sein. Das gilt vor allem im Bereich der Wirtschafts- und Sozialordnung. [...] Nur für die Einschränkung von Grundrechten verbietet also das Grundgesetz Einzelfallgesetze; außerhalb dieses Bereiches sind sie als solche weder unzulässig noch unterliegen sie einer strengeren verfassungsrechtlichen Prüfung als andere Gesetze. [...]“.</p>
<p>BVerfGE 85, 360 (374):</p> <p>„<i>Akademie-Auflösung</i>“ Urteil vom 10. März 1992 (Rüge einzelner Vereinbarungen des Einigungsvertrages)</p>	<p>„Es liegt auch nicht [...] ein nach Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG unzulässiges Einzelfallgesetz vor. Diese Verfassungsnorm verbietet dem Gesetzgeber, aus einer Reihe gleichartiger Sachverhalte einen Fall herauszugreifen und zum Gegenstand einer Sonderregelung zu machen. Die gesetzliche Regelung eines Einzelfalles ist hingegen nicht ausgeschlossen, wenn der Sachverhalt so beschaffen ist, dass es nur einen Fall dieser Art gibt und die Regelung dieses singulären Sachverhaltes von sachlichen Gründen getragen wird [...]“.</p>
<p>BVerfGE 95,1 (17):</p> <p>„<i>Südumfahrung Stendal</i>“ Urteil vom 17. Juli 1996 (Rüge des Gesetzes über den Bau der „Südumfahrung Stendal“ der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde)</p>	<p>„Auch Detailpläne im Bereich der anlagenbezogenen Fachplanung, die konkrete Regelungen hinsichtlich eines einzelnen Vorhabens treffen, sind einer gesetzlichen Regelung zugänglich. [...] Dem Grundgesetz kann nicht entnommen werden, dass es von einem Gesetzesbegriff ausgeht, der nur generelle Regelungen zulässt. Dies bestätigen sowohl Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, der Einzelfallgesetze nicht generell, sondern nur in seinem Gewährleistungsbereich ausschließt, als auch Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG, der dem Gesetzgeber ausdrücklich die Möglichkeit der Enteignung durch Gesetz eröffnet. Mit der Planung eines einzelnen Vorhabens greift der Gesetzgeber mithin nicht notwendig in die Funktion ein, die die Verfassung der vollziehenden Gewalt oder der Rechtsprechung vorbehalten hat [...]“.</p>
<p>BVerfGE 99, 367 (400):</p> <p>„<i>Montan Mitbestimmung</i>“ Urteil vom 2. März 1999 (Rüge des § 3 Abs. 2 in Verbindung mit § 16 Abs. 1 Nr. 2 Montan-Mitbestimmungsergänzungsgesetz als unzulässiges Einzelfallgesetz)</p>	<p>„[...] Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verbietet grundrechtseinschränkende Gesetze, die nicht allgemein sind, sondern nur für den Einzelfall gelten. Die Anforderung, dass das Gesetz allgemein zu sein hat, ist dann erfüllt, wenn sich wegen der abstrakten Fassung der gesetzlichen Tatbestände nicht absehen lässt, auf wie viele und welche Fälle das Gesetz Anwendung findet [...], wenn also nicht nur ein einmaliger Eintritt der vorgesehenen Rechtsfolgen möglich ist [...]. Dass der Gesetzgeber eine Anzahl konkreter Fälle vor Augen hat, die er zum Anlass seiner Regelung nimmt, verleiht dieser nicht den Charakter eines Einzelfallgesetzes, wenn sie nach der Art der in Betracht kommenden Sachverhalte geeignet ist, unbestimmt viele weitere Fälle zu regeln [...]. Die abstrakt-generelle Formulierung darf mithin nicht zur Verschleierung einer einzelfallbezogenen Regelung dienen [...]“.</p>