

Das *Tvind*-Urteil des dänischen Obersten Gerichtshofs

Fredrik Thomas*

Im Jahre 1849 wurde in Kopenhagen ein Grundgesetz verabschiedet, das, von kleineren Änderungen abgesehen, noch heute in Kraft ist. Im vergangenen Sommer wurde das 150-jährige Jubiläum dieses Grundgesetzes mit hunderten von Veranstaltungen begangen. Das Angebot reichte vom "Grundgesetzfest" der Dänischen Volkspartei, auf dem 10.000 Jubiläumsausgaben des Grundgesetzes verteilt wurden, über das "Grundgesetzfest" des Kreises Vejle, auf dem neben Tanz und Theater auch ein Vortrag der EU-Kommissarin Ritt Bjerregaard gehalten wurde, bis zum "Grundgesetzwochenende" für dänische Motorradfahrer.¹

Bereits wenige Monate zuvor hatte das Grundgesetz im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gestanden, als der Oberste Gerichtshof das *Tvind*-Urteil verkündete.² Das *Tvind*-Gesetz,³ das einzelne, namentlich aufgeführte Schulen von staatlicher Förderung ausschloß, verstößt nach diesem Urteil gegen den in §3 Grundgesetz niedergelegten Grundsatz der Gewaltenteilung und ist daher im konkret vorliegenden Verfahren nicht anzuwenden. Damit hatte der Oberste Gerichtshof zum ersten Mal ein Gesetz wegen dessen Verfassungswidrigkeit nicht angewandt.⁴ Dieses Urteil ist eine verfassungsrechtliche Revolution,⁵ durch die Dänemark *de facto* einen Verfassungsgerichtshof bekommen hat.⁶ Auch wenn das Urteil die Fachöffentlichkeit überraschte, so waren doch das *Prüfungsurteil* (1996)⁷ und das

* Referendar, ehemaliger Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut.

¹ Grundloven 150 år, Nr.6, Juni 1999, Hrsg.: Folketing, 4ff.

² Urteil vom 19. Februar 1999. Eine Übersetzung ist diesem Beitrag als Anhang beigelegt. Das Urteil ist vollständig abgedruckt in: UfR [Ugeskrift for Retsvæsen] 1999, 841 ff., die wesentlichen Passagen des Urteils sind wiedergegeben in: Nordisk Domssamling 2000, 92. Der Tenor der Entscheidung wurde im Gesetzblatt veröffentlicht: Lovtidende A, 1999, 703, "Gesetz" Nr.137 vom 15. März 1999. Dazu kritisch Peter Blume, Dom i Lovtidende, Juristen 1999, 228f. *Tvind*-Urteil siehe Jens Peter Christensen/Michael Hansen Jensen, Højesterets dom i *Tvind*-sagen, UfR 1999, 227 ff.; Steen Rønsholdt, Om grundlovsfortolkning og konkret retsanvendelse – en statsretlig overraskelse, UfR 1999, 333 ff.; Christensen/Hansen Jensen, Søgen i sand, UfR 1999, 531 ff. und Rønsholdt, Om juridisk metodeafkorting, UfR 2000, 94 ff.

³ Das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Volkshochschulen [...]; Lov om ændring af lov om folkehøjskoler [...], Lovtidende A, 1996, 2728, lov Nr.506 vom 12. Juni 1996.

⁴ Vgl. Pressemitteilung des Gerichtshofs vom 19. Februar 1999, 1. Siehe auch Christensen/Hansen Jensen, Højesterets dom (Anm. 2), 227 ff. (231 Fn. 25).

⁵ Christensen, zitiert in: Folketinget brød grundloven, Internetausgabe der Berlingske Tidende vom 20. Februar 1999 (<http://www.berlingske.dk>).

⁶ Christensen, zitiert in: Højesteret trådte i karakter von Henning Mols Jensen und Mikkel Thrane, Internetausgabe der Berlingske Tidende vom 20. Februar 1999 (<http://www.berlingske.dk>).

⁷ Urteil vom 12. August 1996, UfR 1996, 1300 ff. Auf deutsch liegt hierzu vor Verf., Das Maastricht-Urteil des dänischen Obersten Gerichtshofs vom 6. April 1998, ZaöRV 58 (1998), 879 ff. (886 ff.). Eine Übersetzung der maßgeblichen Passagen des Urteils in das Englische und eine kurze Besprechung finden sich in Jesper Svenningsen, The Danish Supreme Court puts the Maastricht-Treaty on trial, Maastricht Journal of European and comparative law 1997, 101 ff. und Nicolai

Maastricht-Urteil (1998)⁸ Vorboten dieser Entwicklung gewesen. Im folgenden werden die Hintergründe des Urteils, das Urteil selbst und seine Folgen dargestellt.

I. Problemlage

1. Die staatliche Förderung von privaten Grundschulen

In Dänemark gab es im Schuljahr 1998/99 über 440 private Grundschulen, von denen die größte immerhin fast 900, die kleinste lediglich 6 Schülerinnen und Schüler zählte. An den privaten Grundschulen wurden in den Klassenstufen 1 bis 9⁹ über 60.000 Schülerinnen und Schüler unterrichtet; dies sind nahezu 12 % aller Grundschüler.¹⁰ Die großzügige staatliche Förderung von Privatschulen ist im Gesetz über Freischulen und private Grundschulen (Privatschulgesetz) geregelt.¹¹ Danach hängt die Höhe des Zuschusses für die laufenden Kosten und den Gebäudeunterhalt vor allem von der Anzahl der Schüler an der betreffenden Schule ab.¹² Schulen, an denen Schüler mit schweren Behinderungen unterrichtet werden, erhalten Sonderzuschüsse. Auch sind Zuschüsse zur Senkung des Schulgeldes und zur Subventionierung von Schulbussen vorgesehen. Schulen der deutschen Minderheit kommen in den Genuß zusätzlicher Mittel, die durch den "Deutschen Schul- und Sprachverein für Nordschleswig" verteilt werden.¹³ Eine Privatschule darf sich jedoch nicht ausschließlich durch öffentliche Mittel finanzieren, vielmehr

Rønnebek Hinrichsen, *The constitutional objection to European Union membership: A challenge for the Danish Supreme Court*, Boston University International Law Journal 1997, 571 ff. (584 ff.). Auf dänisch sind wesentliche Passagen des Urteils abgedruckt und kommentiert in Hjalte Rasmussen, *Folkestyre Grundlov og Højesteret – Grundlovens § 20 på prøve* (1996), 17 f. Siehe auch Ditlev Tamm, *Domstolene som statsmagt – set med en retshistorikers øjne*, UfR 1997 B, 87 ff.

⁸ Urteil vom 6. April 1998, UfR 1998, 800 und Nordisk Domssamling 1999, 187 ff. Auszugsweise Übersetzung ins Deutsche vom Verf., ZaöRV 58 (1998), 901 ff. Dort findet sich ab S. 879 ein Beitrag des Verf. zum Urteil (Anm. 7). Siehe in deutscher Sprache auch Rainer Hofmann, *Der Oberste Gerichtshof und die europäische Integration*, EuGRZ 1999, 1 ff. sowie Gerhard Ring/Line Olsen-Ring, *Souveränitätsübertragung nach dänischem Verfassungsrecht*, EuZW 1998, 589 ff. Auf Englisch liegt vor Sten Harck/Henrik Palmer Olsen, *Decision concerning the Maastricht Treaty*, AJIL 93 (1999), 209 ff.

⁹ Die Grundschule umfaßt in Dänemark die Klassenstufen 1 bis 9, vgl. § 3 Abs. 1 Volksschulgesetz (Folkeskoleloven).

¹⁰ Nina Glass/Jan Jannsen, *De frie grundskoler i tal, 1993/94 – 1998/99*, herausgegeben vom Unterrichtsministerium (1999), 5, 7 und 12.

¹¹ Lov om friskoler og private grundskoler, Lovtidende A, 2000, Gesetz Nr. 657 vom 3. Juli 2000, 3972 ff. Vgl. auch Karnovs Lovsamling 1998, Bd. 1, 373 ff. Nähere Regelungen in Bekendtgørelse om tilskud m. v. til friskoler og private grundskoler m. v. (frie grundskoler) vom 25.11.1996, Nr. 1019; vgl. Karnovs Lovsamling 1998, Bd. 1, 379 ff., geändert durch Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om tilskud m. v. til friskoler og private grundskoler m. v. (frie grundskoler), Lovtidende A, 1999, 5925, Nr. 865 vom 26. November 1999. Zum Unterrichtsangebot siehe § 1 PrivatschulG (2000) und Karnovs Lovsamling 1998, Bd. 1, 374 Fn. 1.

¹² §§ 10 ff. PrivatschulG.

¹³ §§ 14 ff. PrivatschulG.

müssen auch Einnahmen aus anderen Quellen hinzutreten.¹⁴ Allerdings genügt es, wenn diese Einnahmen 1/8 der Zuschüsse erreichen.¹⁵

2. Das Tvind-Gesetz¹⁶

Durch das Tvind-Gesetz wurden die Voraussetzungen und Bedingungen für eine Förderung privater Schulen verschärft.¹⁷ So mußten Zuschüsse, die auf Grundlage des Privatschulgesetzes geleistet wurden, bisher grundsätzlich für Schul- und Unterrichtszwecke eingesetzt werden, war jedoch der Zweck der Zuschüsse erfüllt, konnten die Schulen über das Geld frei verfügen.¹⁸ Die Neuregelung, die das Privatschulgesetz durch das Tvind-Gesetz erfahren hat, sieht hingegen vor, daß Privatschulen ihre finanziellen Mittel ausschließlich für schulische Zwecke und Unterrichtszwecke einsetzen.¹⁹

Auch eine andere wichtige Regelung des Privatschulgesetzes wurde durch das Tvind-Gesetz verschärft. Ohne nähere Kriterien aufzustellen, ermächtigte das bisherige Privatschulgesetz den Unterrichtsminister, Zuschüsse zurückzuhalten oder auch zu streichen, wenn eine Schule gegen Förderungsbestimmungen verstieß. Die Rückzahlung von Zuschüssen konnte der Unterrichtsminister aber nur "unter Umständen" verlangen, wenn die Berechnungsgrundlage für die Zuschüsse fehlerhaft gewesen war.²⁰ Die neue Fassung des Privatschulgesetzes läßt zunächst die Einschränkung, der Unterrichtsminister könne die Rückzahlung von Zuschüssen nur "unter Umständen" verlangen, entfallen.²¹ Vor allem aber wird der Unterrichtsminister ermächtigt, einer Schule Zuschüsse zu verweigern, wenn nach seinem Ermessen keine hinreichende Gewähr dafür besteht, daß die Schule unabhängig ist und die Mittel nur für Schul- und Unterrichtszwecke verwendet.²² Darüber hinaus hat der Unterrichtsminister bei seiner Entscheidung über eine staatliche Förderung nunmehr folgende Umstände zu beachten, nämlich ob:

- "1) die Schule Teil eines Zusammenschlusses ist [...], die das naheliegende Risiko mit sich bringt, daß die Schule von anderen geleitet wird,
- 2) die Mittel der Schule für nicht-schulische Zwecke verwendet werden,
- 3) die Leitung oder die Lehrer der Schule in einem juristischen oder wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnis zu den in Nr. 1 genannten Einrichtungen [...] stehen oder
- 4) die Schüler der Schule Arbeiten – insbesondere Sammel- und Agitationsarbeit oder dergleichen – in einer Art und Weise verrichten, die für die Schulform unüblich sind."²³

¹⁴ § 20 PrivatschulG.

¹⁵ Karnovs Lovsamling 1998, Bd. 1, 377 Fn. 50.

¹⁶ Fundstelle, vgl. Anm. 3.

¹⁷ Vgl. § 2 Tvind-Gesetz.

¹⁸ § 18 PrivatschulG (1995). Zur Bedeutungslosigkeit von Regelungen über finanzielle Fragen in der Mustersatzung vgl. § 19 PrivatschulG (1995) und Karnovs Lovsamling 1995, Bd. 1, 438 Fn. 14.

¹⁹ Eingefügter § 5 Abs. 2 PrivatschulG.

²⁰ § 21 Abs. 2 PrivatschulG (1995).

²¹ Vgl. § 21 Abs. 2 PrivatschulG (1999).

²² Eingefügter § 21a S. 1 PrivatschulG.

²³ Eingefügter § 21a S. 2 PrivatschulG. Übersetzung durch den Verfasser. Alle dänischen Vorschriften, auch die des Grundgesetzes, wurden vom Verfasser ins Deutsche übertragen.

Von besonderem Interesse ist nun die Vorschrift des §7 Tvind-Gesetz, in der sieben Privatschulen aufgezählt werden, die von der staatlichen Förderung gänzlich ausgeschlossen sind. Ob die "sonstigen" Voraussetzungen für eine Förderung vorliegen, ist somit völlig unbeachtlich. Der Wortlaut ist kurz und knapp:

"Nach dem 31. Dezember 1996 werden an folgende Schulen²⁴ keine staatlichen oder kommunalen Zuschüsse gemäß dem Gesetz über Freischulen und private Grundschulen geleistet: [...] Friskolen i Veddinge Bakker, Riisvej 3, 4540 Fårevejle [...]"²⁵

Bei der genannten Schule handelt es sich um die spätere Klägerin.

3. Hintergrund und Begründung des Tvind-Gesetzes

Ende der 1960er Jahre gründete Mogens Amdi Pedersen, der als glänzender Redner beschrieben wird, die "Umherziehende Volkshochschule", in der alternative Lebensstile verwirklicht werden sollten. Im Jahre 1972 wurde auf einem Hof mit dem Eigennamen "Tvind" aus der "Umherziehenden Volkshochschule" die Tvind-Organisation.²⁶ Im Laufe der Zeit wurde aus der einstmals anti-autoritären Bewegung eine straff geführte Organisation, in der für den Einzelnen nur eine untergeordnete Rolle blieb. Mogens Amdi Pedersen tauchte 1979 unter, nachdem öffentlich Kritik an ihm und seiner Organisation geübt worden war. Er soll in der Karibik oder in Zimbabwe leben, von wo aus er die Aktivitäten der Tvind-Organisation noch heute leitet.²⁷ Neben Grundeigentum in Dänemark im Wert von mehr als 100 Millionen DM gehören "Tvind" Haciendas in Südamerika und Plantagen in der Karibik.²⁸

Die Kritik an den Tvind-Schulen bezieht sich vor allem auf deren fehlende Unabhängigkeit, deren Unterrichtsangebot und Finanzgebahren.²⁹ So wirft die

²⁴ Insgesamt werden sieben Schulen aufgeführt.

²⁵ Die Absätze 2 und 3 werden im Urteil nicht weiter problematisiert, obwohl sie wichtige Rechtsfragen aufzuwerfen scheinen. Diese Absätze und Absatz 4 haben folgenden Wortlaut:

"[Abs.2] Nach dem 31. Dezember 1996 werden keine staatlichen oder kommunalen Zuschüsse gemäß dem in Abs.1 genannten Gesetz an Schüler der in Abs.1 genannten Schulen geleistet.

[Abs.3] Die Erteilung des Rechts, die Abschlußprüfungen der Grundschule gem. §1 Abs.2 S.2 und 3 des Gesetzes über Freischulen und private Grundschulen u.a. abzuhalten, entfällt mit Wirkung zum 31. Dezember 1996 für die in Abs.1 genannten Schulen.

[Abs.4] Für Schulen, die eine Zusage für eine Förderung bis zum 31. Juli 1997 erhalten haben, entfallen die Abs.1–3, soweit die Zusage diese betreffen, erst ab dem 1. August 1997 Wirkung."

²⁶ Vgl. Thorkild Kjærgaard, Verdensrevolutionen i Ulfborg, Weekendavisen Bøger vom 17. bis 23. September 1999, 15.

²⁷ Dan Jönsson, Mao på Fyn, Dagens Nyheter vom 5. April 2000, B1; Bengt Lindström, Vad är det UFF döljer på plantagen i Brasilien, DN. LördagSöndag vom 10. Juni 2000, 6 ff.

²⁸ Kennzeichen DK, Mitteilungen aus und über Dänemark, Nr. 38, Juni 1996, 6 f., Hrsg. Königlich dänische Botschaft, Bonn.

²⁹ Auch in Großbritannien und Neuseeland ist in jüngster Zeit Kritik an der Tvind-Organisation geübt worden, vgl. Michael Durham, Cruel Mind Games – Inside the secret world of a cult – School of thought, The Times of London, Times 2, 3 ff. vom 2. Mai 2000 und Secretive Guru's Empire, New Zealand Herald, 17 vom 24. Februar 2000.

Reichsrevision, ein unabhängiges parlamentarisches Kontrollorgan,³⁰ der Schulgemeinschaft Tvind vor, daß die zu ihm gehörenden Schulen und Internate³¹ nicht frei und unabhängig voneinander seien, sondern zentral geleitet würden. Überdies würden die Schulen die Vorschriften über die finanzielle Förderung von Privatschulen systematisch und untereinander abgestimmt mit dem Ziel ausnutzen, die Zuschüsse zu maximieren. Auch würden die Schulen ihren Pflichten nicht nachkommen und vermutlich (!) Unterricht und Aufsicht zugunsten anderer Zwecke vernachlässigen. Die Zuschüsse würden außerdem systematisch für schulfremde Zwecke verwendet und die Arbeitskraft der Schüler für schulfremde Tätigkeiten – z. B. das Sammeln von Spenden – eingesetzt. Schließlich lägen sogar Hinweise dafür vor, daß die Schulen Unterlagen, die als Grundlage für die Bewilligung von Zuschüssen dienten, manipuliert haben.³²

Der Unterrichtsminister schloß sich in seiner Begründung der Gesetzesinitiative der Kritik der Reichsrevision an.³³ Aus den genannten Gründen sahen das Unterrichtsministerium³⁴ und Politiker nahezu aller Parteien³⁵ dringenden Handlungsbedarf. In der Folge wurde das Tvind-Gesetz mit überwältigender Mehrheit³⁶ verabschiedet, um die Zahlung von Zuschüssen an das "Tvind-Imperium und dessen Schulen" zu beenden.³⁷ Die Konsequenz, daß den Tvind-Schulen durch die gesetzliche Regelung der Rechtsweg abgeschnitten wurde, war dem Gesetzgeber nicht nur bewußt, sondern von ihm sogar gewollt. In der Stellungnahme des Bildungsausschusses heißt es dazu:

"Die Zustimmung [...] ist darin begründet, daß die Mehrheit kein Vertrauen darauf hat, daß die [Tvind-Schulen] die Zuschüsse in Zukunft zu Zwecken verwenden werden, die das Folketing [...] fördern will. [...] Die Mehrheit ist sich bewußt, daß die Gesetzgebungsart zur Folge haben wird, daß [...] keine administrativen Entscheidungen über neue Zuschüsse an die betroffenen Schulen getroffen werden können, die dann die Mög-

³⁰ Näheres dazu in Henrik Zahle, *Dansk forfatningsret* 2, Regering, forvaltning og dom (2. Aufl., Kopenhagen 1998), 201 ff.

³¹ Der Schulzusammenschluß Tvind bestand 1994 aus sechs Grundschulen, die nach dem Privatschulgesetz gefördert wurden. Weitere 25 Schulen/Internate erhielten Zuschüsse gemäß dem Gesetz über private Internate. Siehe Beretning om Skolesamvirket Tvind, Beretning fra rigsrevisor fremsendt til Folketinget, De af Folketinget Valgte Statsrevisor, Nr. 8/95 (Kopenhagen 1996), 80 f. Das Gesetz über private Internate ist das Lov om frie kostskoler vom 16.7.1998, Nr. 542, vgl. Karnovs Lovsamling, 1998, Bd. 1, 443 ff.

³² Zusammenfassung des Berichts vom 2. Mai 1996 in den Anmerkungen zur Gesetzesvorlage, Folketinget 1995–96, Lovforslag nr. L 268, 6. Anschauliche Beispiele finden sich in Beretning om Skolesamvirket Tvind (Anm. 31), 50 ff. (Fuhrpark) und 60 f. (Hotelbetrieb).

³³ Der Unterrichtsminister nennt darüber hinaus noch andere Kritikpunkte, vgl. Begründung der Gesetzesvorlage, Folketinget 1995–96, Lovforslag nr. L 268, 6 f., siehe auch Bemerkungen, Bilag C, 7.

³⁴ Vgl. nur Folketingstidende 1995–96, sp. 6884 ff.

³⁵ Vgl. Stellungnahme des Bildungsausschusses, Folketinget 1995–96, Tillægsbetænkning vom 29. Mai 1996, Til lovforslag nr. L 268, 3.

³⁶ Von insgesamt 179 Abgeordneten nahmen 109 an der Abstimmung teil, 89 Abgeordnete stimmten für die Gesetzesvorlage, nur 20 dagegen, vgl. Folketingstidende 1995–1996, 12. B. Lovforslag i nummerorden, L268, S. 199 f.

³⁷ Unterrichtsminister Ole Vig Jensen im Folketing, Forespørgsel om Tvind nr. F52, FT 1995–1996, sp. 6884.

lichkeit einer gerichtlichen Überprüfung eröffnen würden [...]. Das Unterrichtsministerium hat mehrmals deutlich gemacht, daß ein Sondergesetz notwendig sei [...], weil administrative Entscheidungen zu viele Rechtsstreitigkeiten zur Folge hätten [...].³⁸

In den Anmerkungen zur Gesetzesvorlage weist der Unterrichtsminister im übrigen darauf hin, daß diese Rechtsstreitigkeiten die Gesellschaft im Laufe der Jahre viel Geld kosten würden. Des weiteren begründet er die gesetzliche Regelung mit der grundsätzlichen Bedeutung, die eine Schließung (!) einer größeren Anzahl von Privatschulen habe, weshalb das Folketing darüber entscheiden solle.³⁹

Angesichts der erheblichen Vorwürfe, die gegen die Tvind-Schulen erhoben werden, erstaunt die gesetzgeberische Maßnahme. Wenn nämlich die Vorwürfe auch nur zum Teil richtig sind, wofür vieles spricht, dann hätte das Unterrichtsministerium den Tvind-Schulen schon nach der bisherigen Regelung die finanzielle Unterstützung versagen können. Dies gilt um so mehr unter Anwendung der neuen, verschärften Voraussetzungen für eine Förderung.⁴⁰ Das Tvind-Gesetz erscheint also hinsichtlich des Ausschlusses der Tvind-Schulen von der staatlichen Förderung schlichtweg als überflüssig. Soweit ersichtlich, hat das Unterrichtsministerium aber noch nicht einmal versucht, den Tvind-Schulen die Zuschüsse zu verweigern. In diesem Zusammenhang fällt auch auf, wie wenig oder doch jedenfalls erfolglos versucht worden ist, zu ergründen, wie es tatsächlich um die Gesetzestreue der Tvind-Schulen bestellt ist.⁴¹ So sollte doch beispielsweise festzustellen sein, in welchem Umfang die Schüler unterrichtet wurden, anstatt nur diesbezügliche Vermutungen ins Feld zu führen.⁴² Auch eine Strafanzeige des Unterrichtsministeriums wegen möglicher strafbarer Handlungen im Zusammenhang mit der Beantragung und dem Erhalt von Zuschüssen hat, soweit ersichtlich, zu keinem Ergebnis geführt.⁴³ So verwundert es nicht, wenn sowohl die Reichsrevision als auch die Staatsrevision⁴⁴ das Unterrichtsministerium mit deutlichen Worten kritisieren. Die Kontrolle der Tvind-Schulen sei zu spät und nicht systematisch genug vorgenommen worden. Das Ministerium hätte schon weit vor 1996 die fehlende Unabhängigkeit der Schulen erkennen müssen.⁴⁵

Gesetzgebungstechnisch ist auf ein Detail hinzuweisen, welches vielleicht ein Indiz für das "schlechte Gewissen" des Gesetzgebers ist. Obwohl das Tvind-Gesetz als Gesetz zur Änderung des Privatschulgesetzes bezeichnet wird, unterbleibt die vollständige Einfügung dieser wesentlichen Rechtsänderung in das Privat-

³⁸ Stellungnahme des Bildungsausschusses, Folketinget 1995–96, Tillægsetænkning vom 29. Mai 1996, Til lovforslag nr. L 268, 1 f. Zum Teil wiedergegeben im Urteil des Obersten Gerichtshofs, 7 f. (8).

³⁹ Anmerkungen zur Gesetzesvorlage, Folketinget 1995–96, Lovforslag nr. L 268, 7.

⁴⁰ Vgl. § 5 Abs. 2 und § 21a PrivatschulG, siehe oben.

⁴¹ Vgl. auch Rønsholdt, Om grundlovsfortolkning (Anm. 2), 335, der ausführt, es bestehe der Verdacht, die Tvind-Schulen würden gegen Gesetze verstoßen.

⁴² Beretning om Skolesamvirket Tvind (Anm. 31), 9 (Nr. 13).

⁴³ Vgl. Beretning om Skolesamvirket Tvind (Anm. 31), 9 (Nr. 13).

⁴⁴ Näheres zur Staatsrevision in Zahle, Dansk forfatningsret 2 (Anm. 30), 201 ff.

⁴⁵ Beretning om Skolesamvirket Tvind (Anm. 31), 13 (Nr. 32) und 79.

schulgesetz. Aus dem Privatschulgesetz ergibt sich mithin nicht, daß bestimmte Schulen von der Förderung vollständig ausgeschlossen werden. Immerhin wird § 7 Tvind-Gesetz der Neuveröffentlichung des Privatschulgesetzes hinzugefügt.⁴⁶ Aufschlußreich sind insoweit auch die Ausführungen, die im führenden dänischen Kommentar von einem Mitarbeiter des Unterrichtsministeriums zur Neuregelung gemacht werden, weil aus ihnen in keiner Weise hervorgeht, daß bestimmte Schulen von der Förderung gänzlich ausgeschlossen sind.⁴⁷

Ungeachtet aller staatlichen und gesellschaftlichen Kritik an den Zuständen in den Tvind-Schulen schicken die Kommunen noch immer zahlreiche Kinder und Jugendliche auf diese Schulen. Es handelt sich dabei vor allem um schwererziehbare und kriminelle Schulpflichtige aus schwierigen familiären Verhältnissen, die in Ganztageschulen, Internaten oder Heimen untergebracht werden sollen. Mangels kommunaler oder anderer privater Alternativen greifen die Verantwortlichen in diesen Fällen auf die Tvind-Schulen zurück, die nicht nur kostengünstig sind, sondern vor allem auch die Aufnahme schwieriger Kinder nicht ablehnen.⁴⁸

II. Das Tvind-Urteil des Obersten Gerichtshofs

Im Urteil vom 19. Februar 1999 stellte der Oberste Gerichtshof fest, daß § 7 Tvind-Gesetz im Verhältnis zur Klägerin ungültig sei, weil diese Norm gegen den in § 3 Grundgesetz niedergelegten Grundsatz der Gewaltenteilung verstoße. Im folgenden sollen, nach Schilderung der Vorgeschichte (1), drei Aspekte des Urteils näher dargestellt werden, die von besonderer Bedeutung sind, nämlich die Auslegung von § 3 Grundgesetz (2), die Frage nach dem allgemeinen Gleichheitssatz im dänischen Verfassungsrecht (3) und schließlich der Prüfungsmaßstab (4).

1. Vorgeschichte

a) Zulässigkeit der Klage

Die Freischule in Veddinge Bakker als Klägerin beantragte, das beklagte Unterrichtsministerium zu verpflichten, anzuerkennen, daß die in § 7 Tvind-Gesetz enthaltene Ausschußregelung ihr gegenüber ungültig ist. Subsidiär verlangte sie vom Unterrichtsministerium, für die Folgen des § 7 Tvind-Gesetz in voller Höhe entschädigt zu werden. Das beklagte Unterrichtsministerium beantragte, die Klage abzuweisen.⁴⁹

⁴⁶ Lovtidende A, Hæfte 104, Nr. 511–521, 1998, Udgivet den 14. juli 1998, 3010ff.

⁴⁷ H. Traber in Karnovs Lovsamling 1998, Bd. 1, 373 vor Fn. 1: "Das Ziel der Änderung war eine weitere Präzisierung der Voraussetzungen an die Unabhängigkeit der Schulen und eine Erweiterung der Möglichkeiten, [...] Zuschüsse zurückzufordern; außerdem [enthält das Änderungsgesetz] Sonderregelungen hinsichtlich sieben näher bestimmter Schulen [...] (nicht in [diesen Kommentar] aufgenommen)."

⁴⁸ Louise Stigsgaard, Sidste stop: Tvind, Weekendavisen vom 30. Juli bis 5. August 1999, Nr. 30, 2.

⁴⁹ Urteil des Landgerichts Ost vom 13. Mai 1998, S. 1 und 2, vgl. UfR 1999, 841 ff. (842).

Zunächst stellt sich an dieser Stelle die grundsätzliche Frage nach der Kompetenz der dänischen Gerichte, die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zu überprüfen. Obwohl im Grundgesetz eine ausdrückliche Regelung hierzu fehlt, ist die richterliche Prüfungskompetenz in der Literatur unbestritten⁵⁰ und wird auch von der Exekutive anerkannt.⁵¹ Der Oberste Gerichtshof selbst hat sein Prüfungsrecht allerdings weder begründet noch – bis zum hier besprochenen Urteil – mit dem Ergebnis ausgeübt, ein Gesetz für verfassungswidrig zu erklären. Worauf sich diese Prüfungskompetenz gründet⁵² und ob sie den Gerichten durch einfaches Gesetz entzogen werden kann,⁵³ soll hier nicht erörtert werden. Im Unterschied zu Deutschland ist die Verwerfungskompetenz übrigens nicht auf ein oberstes Gericht beschränkt, sondern kommt allen Gerichten zu. Eine Verfassungsgerichtsbarkeit gibt es also nicht.⁵⁴

Nunmehr fragt sich, ob die vorliegende Klage der Tvind-Schule zulässig ist. Die Klägerin will letztlich erreichen, daß sie wieder in den Genuß staatlicher Förderung kommt beziehungsweise kommen kann. Ob und in welcher Höhe eine Schule staatliche Zuschüsse erhält, wird durch Verwaltungsakt entschieden. Denkbar wäre nun gewesen, daß die betroffene Tvind-Schule beim Unterrichtsministerium Zuschüsse beantragt. Dieser Antrag wäre dann aller Voraussicht nach unter Berufung auf den gesetzlich ausdrücklich geregelten Ausschluß der Tvind-Schulen von der staatlichen Förderung abgelehnt worden. Gegen diesen ablehnenden Verwaltungsakt hätte die Tvind-Schule Klage erheben können, auch um – inzident – die Verfassungsmäßigkeit des Tvind-Gesetzes prüfen zu lassen. Vorliegend hat die Klägerin aber keine Zuschüsse beantragt und somit auch keinen ablehnenden Bescheid erhalten, gegen den sie vorgehen könnte. Statt dessen beantragt die Klägerin vor dem Landgericht Ost und später vor dem Obersten Gerichtshof festzustellen, daß § 7 Tvind-Gesetz im Verhältnis zu ihr ungültig ist.⁵⁵

Hier gilt nun folgendes: Wenn die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes geprüft wird, kommen mangels anderer Vorschriften die zivilprozessualen Vorschriften

⁵⁰ Vgl. nur Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), 466; Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret I (1959), 160ff., 166ff. und Peter Germer, Statsforfatningsret (1995), 169ff. Zur historischen und aktuellen Diskussion um das richterliche Prüfungsrecht siehe auch Henning Koch, Rettens prøvelse – et sædekorn til splid, in: Liv, Arbejde og Forvaltning – Til Ole Krarup på 60 års dagen 17. Marts 1995 (Kopenhagen 1995), 225ff. Auf Deutsch liegt vor O. Krarup, Zur neueren Verfassungsentwicklung in Dänemark, JÖR Bd. 37 (1988), 115ff. (124ff.).

⁵¹ Das Vorbringen des Landwirtschaftsministeriums in einem Fall aus dem Jahre 1903, den Gerichten würde die Kompetenz fehlen, ein Gesetz für unanwendbar zu erklären, ist ein Einzelfall geblieben, vgl. Ufr 1904, 231.

⁵² Vgl. nur Zahle, Dansk forfatningsret 2 (Anm. 30), 210f. und Ross/Espersen, Dansk Statsforfatningsret 1 (1980), 185f., 190ff.

⁵³ Vgl. nur Ross/Espersen, *ibid.* 190ff. und Zahle, Dansk forfatningsret 2 (Anm. 30), 223ff.

⁵⁴ Zur Gerichtsbarkeit in Dänemark Gerhard Olsen-Ring/Line Ring, Einführung in das skandinavische Recht (1998), 49ff.

⁵⁵ Urteil des Landgerichts Ost (Anm. 49), 1 und 2.

zur Anwendung.⁵⁶ Wie in den meisten Verfahren,⁵⁷ in denen über die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zu entscheiden ist, wurde auch vorliegend eine sogenannte Anerkennungsklage erhoben.

Sie ist grundsätzlich nur zulässig, wenn in einer konkreten Situation ungewiß ist, wie eine aktuelle, nicht lediglich hypothetische Rechtsfrage zu beantworten ist.⁵⁸ In Rechtsprechung und Literatur werden die einzelnen Zulässigkeitsvoraussetzungen häufig in dem Erfordernis zusammengefaßt,⁵⁹ der Kläger müsse ein rechtliches Interesse⁶⁰ an der gerichtlichen Klärung der aufgeworfenen Frage haben.⁶¹

Ein rechtliches Interesse der klagenden Tvind-Schule, § 7 Tvind-Gesetz für unanwendbar erklären zu lassen, kann ohne weiteres angenommen werden. Solange nämlich § 7 Tvind-Gesetz anwendbar ist, wird die Schule keine staatlichen Zuschüsse erhalten und so ihrer finanziellen Grundlage beraubt sein. Die Klage der Tvind-Schule ist daher zulässig.

b) Das Urteil des Landgerichts Ost

Das Landgericht Ost folgte dem Antrag des beklagten Unterrichtsministeriums und wies die Klage als unbegründet ab.⁶² Der Umfang der Begründung dieser wichtigen Entscheidung ist mit einer Seite recht knapp. Ohne auf das Recht auf Eigentum nach § 73 Grundgesetz, Art. 6 Abs. 1 EMRK sowie Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls oder auch Art. F EUV einzugehen,⁶³ stellt das Gericht lediglich fest, das Folketing habe mit der Verabschiedung des § 7 Tvind-Gesetz allein das Ziel verfolgt, die Tvind-Schulen von der staatlichen Förderung auszuschließen. Aus den Gesetzesmaterialien werde das Mißtrauen der Mehrheit im Folketing gegenüber der Rechtstreue der Tvind-Schulen deutlich. Da die fragliche Gesetzesänderung von der Kompetenz des Gesetzgebers, Zuschüsse zu verteilen, umfaßt sei, liege kein Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung vor. Der Umstand, daß die Gesetzesänderung zu grundsätzlichen rechtspolitischen Überlegungen Anlaß geben könnte, rechtfertige kein anderes Ergebnis.⁶⁴ Gegen dieses Urteil ging die klagende Tvind-Schule in die Berufung.

⁵⁶ Germer, Statsforfatningsret, Bd. 2 (Kopenhagen 1989), 30. Da es in Dänemark keine Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt, sind die ordentlichen Gerichte zuständig, vgl. Jon Andersen, Forfatningsret, 2. Aufl., Kopenhagen 1993, 95 und 100 f.

⁵⁷ Germer (Anm. 56), 30.

⁵⁸ Vertiefend Bernhard Gomar, Civilprocessen, 4. Aufl., Kopenhagen 1994, 281 ff.

⁵⁹ *Ibid.*, 290 ff.

⁶⁰ Näher zum Begriff des rechtlichen Interesses T. Jensen, UfR 1986 B, 409 und K. Sindballe, UfR 1917 B, 145.

⁶¹ So z. B. Max Sørensen/ Germer, Statsforfatningsret, 2. Aufl., Kopenhagen 1973, 302.

⁶² Urteil des Landgerichts Ost vom 13. Mai 1998, S. 15 f.; UfR 1999, 841 ff. (847 f.). Zur Prüfung des Tvind-Gesetzes durch den Parlamentspräsidenten siehe Koch, At dømme politikere, in: P. Blume/L. Dick, Årsberetning 1996, Retsvidenskabeligt Institut B, Københavns Universitet (Kopenhagen 1997), 65 ff. (72 ff.).

⁶³ Vgl. Urteil des Landgerichts Ost vom 13. Mai 1998, 11.

⁶⁴ Urteil des Landgerichts Ost vom 13. Mai 1998, 15 f.; UfR 1999, 841 ff. (847 f.).

2. Der Grundsatz der Gewaltenteilung in § 3 Grundgesetz

Die Klägerin begründete ihren Antrag in erster Linie damit, daß § 7 Tvind-Gesetz gegen § 3 S.3 Grundgesetz verstoße.⁶⁵ Subsidiär wurde auch eine Unvereinbarkeit von § 7 Tvind-Gesetz mit § 3 S.2 Grundgesetz gerügt. § 3 Grundgesetz hat folgenden Wortlaut:

“Die gesetzgebende Gewalt liegt gemeinsam bei König und Folketing. Die vollziehende Gewalt liegt beim König. Die rechtsprechende Gewalt liegt bei den Gerichten.”⁶⁶

Um deutlich werden zu lassen, von welcher grundsätzlicher Bedeutung das Urteil des Obersten Gerichtshofs ist, wird im folgenden auch der Kontext dargestellt, in dem das Urteil aus der Sicht eines dänischen Juristen steht.

a) Traditionelles Verständnis von § 3 Grundgesetz

Der vormalige § 2 und heutige § 3 des Grundgesetzes ist in seiner Bedeutung in der Literatur umstritten. Bis zum hier besprochenen Urteil lag auch keine Rechtsprechung vor, die Klarheit hätte schaffen können. Einigkeit herrscht nur darüber, daß § 3 S.2 Grundgesetz der Gesetzgebung im Verhältnis zur Exekutive keinerlei Beschränkungen auferlegt.⁶⁷ Im Mittelpunkt der nachfolgenden Ausführungen steht die Frage, ob § 3 S.3 Grundgesetz, der den Gerichten die rechtsprechende Gewalt zuweist, die Kompetenzen der Legislative begrenzt.⁶⁸

Nach Auffassung von Alf Ross ist die Legislative die allgemeine, grundgesetz-unmittelbare und rechtsanordnende Gewalt.⁶⁹ Welche Kompetenzen diese Gewalt hat, sei durch Auslegung des Grundgesetzes in Übereinstimmung mit der Art und Weise, wie die Legislative ihre Aufgabe tatsächlich wahrnimmt, zu bestimmen. Zwar könne die Legislative über ihre Kompetenzen nicht selbst entscheiden, da sie an die im Grundgesetz vorgenommene Kompetenzverteilung gebunden sei. Wenn die Kompetenzverteilung aber nicht eindeutig ist, sei es an der Legislative, ihre Kompetenzen festzulegen.⁷⁰

Die Rechtsprechung definiert Ross als diejenige Gewalt, die in einer konkreten Situation abschließend regelt, was Recht ist, indem sie den ihr vorliegenden Sachverhalt anhand von Rechtsregeln beurteilt.⁷¹ Die vollziehende Gewalt⁷² ist ihm zufolge die ausführende Gewalt⁷³, die nicht Rechtsprechung ist.⁷⁴ Ross faßt

⁶⁵ UfR 1999, 841 ff. (845).

⁶⁶ Übersetzung des Verfassers.

⁶⁷ Vgl. nur Karsten Hagel-Sørensen, *Hvad kan og bør gøres til genstand for lovgivning*, in: Eyben, W. E. v. (Hrsg.): *Juridisk Grundbog* 2, Loven, 4. Aufl., Kopenhagen 1989, 13 ff.

⁶⁸ Umfassend zu § 3 Grundgesetz im Spannungsverhältnis von Rechtssicherheit und Demokratie Gorm T. Nielsen, *Grundlovens § 3 – Retssikkerhed eller demokrati* (1977, unveröffentlichte Dissertation).

⁶⁹ Ross/Espersen (Anm. 52), 219.

⁷⁰ *Ibid.*, 218.

⁷¹ *Ibid.*, 226 und 227.

⁷² “Udøvende magt”, vgl. § 3 S.2 Grundgesetz.

⁷³ “Fuldbyrdende magt”, Ross’ Terminologie.

⁷⁴ Ross/Espersen (Anm. 52), 233.

also Rechtsprechung und vollziehende Gewalt unter dem Oberbegriff der ausführenden Gewalt zusammen.⁷⁵ Er begründet dies damit, daß beide Gewalten die Gesetze ausführen, die von der gesetzgebenden Gewalt verabschiedet werden.⁷⁶

Schließlich existiert nach Ross eine weitere, vierte Gewalt, die Regierungsgewalt, nämlich die dem König zukommende grundgesetzmittelbare Gewalt in besonderen Fällen. Hierzu gehört beispielsweise die Kompetenz, Minister zu ernennen und zu entlassen.⁷⁷

Betreffend das Verhältnis der Gewalten untereinander stellt Ross fest, daß die Kompetenzen der gesetzgebenden Gewalt durch die Zuweisung der vollziehenden Gewalt an den König und der rechtsprechenden Gewalt an die Gerichte nicht begrenzt werden.⁷⁸ Im Unterschied zur vierten Gewalt, der Regierungsgewalt, seien nämlich die Kompetenzen der ausführenden Gewalten, also auch der Rechtsprechung, inhaltlich nicht qualifiziert im Grundgesetz geregelt. Somit könne jeder Inhalt eines Akts der ausführenden Gewalten auch Inhalt eines Akts der Gesetzgebung sein.

Aus § 3 Grundgesetz lassen sich nach Ross also keine Beschränkungen der gesetzgebenden Gewalt herleiten. Diese Auffassung lag dem Lehrplan der Universität Kopenhagen bis zum *Tvind*-Urteil zugrunde. Der weit überwiegende Teil der dänischen Juristinnen und Juristen hat demnach gelernt, daß § 3 S. 3 Grundgesetz eine Norm "ohne rechtlichen Gehalt" ist.⁷⁹

Wenn sich aus § 3 S. 3 Grundgesetz keine Beschränkungen der gesetzgebenden Gewalt herleiten lassen, so heißt dies aber nicht, daß dem Gesetzgeber keinerlei Grenzen gesetzt sind.

Nach Ross sollen sich derartige Grenzen aus dem sogenannten Unverletzlichkeitsprinzip ergeben, welches dem Gesetzgeber in bestimmten Zusammenhängen verbietet, konkrete Einzelfälle zu regeln.⁸⁰ So stehe die Unverletzlichkeit der persönlichen Freiheit (§ 71 Grundgesetz)⁸¹ einem Gesetz entgegen, das vorsehe, eine bestimmte Person für zehn Jahre zu inhaftieren. Ein Gesetz mit dem Inhalt, daß A an B oder an den Fiskus 1000 Kronen zahlen müsse, scheitere an der Unverletzlichkeit des Eigentums (§ 73 Grundgesetz)⁸². Im Bereich des Schutzes der persönlichen Freiheit und des Schutzes des Eigentums würden *due-process*-Regeln gelten, die willkürliche Eingriffe des Gesetzgebers durch Einzelfallgesetze verhin-
derten.⁸³

⁷⁵ *Ibid.*, 226. Zum Ganzen auch Ross/Espersen, Dansk Statsforfatningsret 2 (1980), 531 ff.

⁷⁶ Ross/Espersen (Anm. 52), 226.

⁷⁷ *Ibid.*, 235.

⁷⁸ *Ibid.*, 237 ff.

⁷⁹ Stigsgaard, Grænser for magt, Weekendavisen, 26. Februar–4. März 1999, Nr. 8, 2. Das Lehrbuch von A. Ross ist seit vier Jahrzehnten das Standardlehrbuch an der Universität Kopenhagen, vgl. Christensen/Hansen Jensen, Søren i sand (Anm. 2), 532 und Gorm T. Nielsen, Magtadskillelsen og Tvind-loven, in: Folkestyrets lov, Hrsg. N. Sørensen/M. N. Jakobsen, 57 ff. (59).

⁸⁰ Ross/Espersen (Anm. 52), 239 f.

⁸¹ § 71 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz: "Die persönliche Freiheit ist unverletzlich".

⁸² § 73 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz: "Das Recht auf Eigentum ist unverletzlich".

⁸³ Ross/Espersen (Anm. 52), 239.

Der von Ross verwendete Terminus *due-process*-Regel macht deutlich, daß er nicht auf die Unverletzlichkeit der persönlichen Freiheit oder die Unverletzlichkeit des Eigentums als solche Bezug nimmt, sondern auf die Absätze, die in §71 und §73 Grundgesetz den Gerichten ausdrücklich bestimmte Kompetenzen zuweisen.⁸⁴ So lautet beispielsweise §71 Abs.3 S.1 Grundgesetz: "Jeder, der festgehalten wird, ist innerhalb von 24 Stunden dem Richter vorzuführen." Im Grunde kommt Ross also zu dem naheliegenden Ergebnis, daß die Legislative dann nicht tätig werden darf, wenn das Grundgesetz der Rechtsprechung eine bestimmte Kompetenz ausdrücklich zugewiesen hat.

Ob das Unverletzlichkeitsprinzip so weit ausgedehnt werden kann, daß andere Einzelfallgesetze, wie beispielsweise die Scheidung einer bestimmten Ehe oder die Aberkennung der Staatsbürgerschaft einer bestimmten Person, erfaßt und damit ausgeschlossen werden, ist nach Ross zweifelhaft. Er geht der Frage aber nicht weiter nach. Statt dessen zieht er sich darauf zurück festzustellen, die Frage sei ohne besondere praktische Bedeutung, weil nach allgemeiner Rechtsauffassung solche gesetzlichen Eingriffe in den meisten Fällen undenkbar seien.⁸⁵ Welchen Inhalt diese allgemeine Rechtsauffassung hat und worauf sie sich gründet, bleibt im Dunkeln. Zusammenfassend ist festzustellen, daß nach Ross §3 Grundgesetz die Kompetenzen der gesetzgebenden Gewalt im Verhältnis zur Rechtsprechung nicht einschränkt. Dieser Auffassung schloß sich Henrik Zahle 1989 in der ersten Auflage seines Lehrbuchs im Ergebnis an.⁸⁶

Poul Andersen hingegen leitet aus §3 Grundgesetz eine Begrenzung der Kompetenzen der gesetzgebenden Gewalt im Verhältnis zur Rechtsprechung ab.⁸⁷ Andersen begründet dies mit der Stellung der Gerichte als eigenständiger Gewalt. Diese Stellung sollte den Gerichten nach dem Willen der Väter des Grundgesetzes, die die Lehre von der Gewaltenteilung hätten umsetzen wollen, zukommen.⁸⁸ Auch aus dem Wortlaut ergebe sich die Gleichordnung der rechtssprechenden Gewalt mit den anderen Gewalten.⁸⁹

Von einer aus §3 Grundgesetz abgeleiteten Einschränkung der Kompetenz der gesetzgebenden Gewalt, in den Bereich der Rechtsprechung einzugreifen, gehen Peter Germer,⁹⁰ Max Sørensen⁹¹ und auch Henrik Zahle⁹² in der zweiten Auflage seines Lehrbuchs von 1998, allerdings ohne dies zu begründen, aus.

Nunmehr stellt sich die Frage, welche gesetzgeberischen Maßnahmen unter Verstoß gegen §3 Grundgesetz in den Kompetenzbereich der Gerichte eingreifen würden. Die genannten Verfasser nennen folgende Fälle: ein Gesetz, das in einen

⁸⁴ §71 Abs.3, 4 und 6 Grundgesetz sowie §73 Abs.3 Grundgesetz.

⁸⁵ Ross/Espersen (Anm. 52), 240.

⁸⁶ Zahle, Dansk forfatningsret 2, Regering, forvaltningsret og dom, Kopenhagen 1. Aufl. 1989, 75 ff. (77).

⁸⁷ Andersen (Anm. 50), 308 f., 563 ff.

⁸⁸ *Ibid.*, 563.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Germer (Anm. 50), 15 ff.

⁹¹ Sørensen/Germer (Anm. 61), 287 ff.

⁹² Zahle, Dansk forfatningsret 2 (Anm. 86), 99 ff.

laufenden Entschädigungsprozeß eingreift, die Änderung eines bereits ergangenen Urteils durch Gesetz, die Entscheidung einer Strafsache durch Gesetz und die gesetzliche Verschärfung eines bereits ergangenen Strafurteils.⁹³

Es bleibt festzustellen, daß die Bedeutung des § 3 Grundgesetz bis zum *Tvind*-Urteil umstritten war. Insbesondere bestanden Zweifel, ob und, gegebenenfalls, welche Grenzen der Gesetzgeber im Verhältnis zur Rechtsprechung zu beachten hat.⁹⁴

*b) Parteivorbringen und Gutachten zum Verhältnis
des Tvind-Gesetzes mit § 3 Grundgesetz*

Die Rechtsauffassungen der Parteien,⁹⁵ wie sie im vorliegenden Verfahren vorgebracht wurden, spiegeln sich in drei Gutachten wider, die bereits kurz vor Verabschiedung des *Tvind*-Gesetzes veröffentlicht wurden. Im Juni 1996 erstellte das Justizministerium ein Gutachten, das sich mit der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfes, insbesondere dessen Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung, auseinandersetzte. Nachdem kurz darauf ein von Claus Haagen Jensen im Auftrag der Sozialistischen Volkspartei verfaßtes Gutachten veröffentlicht wurde, äußerte sich das Justizministerium in einem zweiten Gutachten.⁹⁶ Während das Justizministerium keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des *Tvind*-Gesetzes zu hegen scheint, deutet Haagen Jensen an, das *Tvind*-Gesetz sei möglicherweise als verfassungswidrig zu betrachten.

In seinem ersten Gutachten⁹⁷ schließt sich das Justizministerium ohne jede Begründung der Auffassung an, daß sich aus § 3 S. 3 Grundgesetz gewisse Grenzen für die Kompetenzen der Gesetzgebung ableiten lassen.⁹⁸ Diese Grenzen würden allerdings mit dem *Tvind*-Gesetz nicht überschritten. Die Alternative zum *Tvind*-Gesetz wäre nämlich eine Verwaltungsentscheidung des Unterrichtsministeriums gewesen, in dem dieses über die Berechtigung der *Tvind*-Schulen, Zuschüsse zu erhalten, entschieden hätte. Deshalb sei das *Tvind*-Gesetz ein unbedenklicher "Eingriff" in die Kompetenzen der Exekutive. Auch ändere der Gesetzgeber kein bereits ergangenes Urteil,⁹⁹ greife also nicht in die Kompetenzen der Rechtsprechung ein. Der Gesetzgeber bestimme lediglich, daß die *Tvind*-Schulen zukünftig

⁹³ Vgl. genannte Autoren an oben zitierten Stellen und Christensen/Hansen Jensen, Højesterets dom (Anm. 2), 230.

⁹⁴ So auch Christensen/Hansen Jensen, Højesterets dom (Anm. 2), 230 und dies., Søgen i sand (Anm. 2), 532 f.

⁹⁵ Vgl. auch UfR 1999, 841 ff. (845 ff.).

⁹⁶ Der Verfasser dankt Herrn Rechtsanwalt Henrik Christrup der Kanzlei Gorrissen Federspiel Kierkegaard in Kopenhagen für das Übersenden verschiedener Unterlagen, darunter vor allem auch die zu besprechenden Gutachten.

⁹⁷ Gutachten des Justizministeriums vom 13. Mai 1996: Notat af 13. maj 1996 om visse forfatnings- og menneskeretlige spørgsmål i forbindelse med Undervisningsministeriets lovforslag L 268 om bl.a. bortfald af økonomisk tilskud til *Tvind*-skolerne.

⁹⁸ Gutachten des Justizministeriums (Anm. 97), 18 f.

⁹⁹ Vgl. hierzu Andersen (Anm. 50), 563 ff.

keine Zuschüsse mehr erhalten, die sie bisher nur erhalten hätten, weil ihnen dieser Anspruch durch Gesetz eingeräumt worden sei. Dies sei zweifelsohne eine Angelegenheit, über die der Gesetzgeber entscheiden könne.¹⁰⁰

Haagen Jensen setzt sich in seinem Gutachten mit dem Tvind-Gesetz und dem Gutachten des Justizministeriums auseinander.¹⁰¹ Nach Haagen Jensen ist es für § 3 S. 3 Grundgesetz ohne Bedeutung, daß das Tvind-Gesetz zukünftige Zuschüsse zum Gegenstand hat. Auch die Scheidung einer bestimmten Ehe durch Gesetz habe nur Wirkungen für die Zukunft. Gleichwohl stelle ein solches Gesetz nach allgemeiner Auffassung einen Verstoß gegen die Gewaltenteilung dar.¹⁰² Wenn das Justizministerium feststelle, der Gesetzgeber sei lediglich daran gehindert, durch Gesetz ein bereits ergangenes Urteil zu ändern oder in einen konkreten Rechtsstreit einzugreifen, der den Gerichten zugewiesen sei, dann sei dies zu eng. Es müßten auch vergleichbare Situationen miteinbezogen werden, bei denen durch ein Gesetz die Möglichkeit einer Überprüfung durch die Gerichte beseitigt werde. Vorliegend gehe es um die Einstellung der Zahlung von Zuschüssen, weil die Vorschriften über die Vergabe von Zuschüssen nicht eingehalten worden seien. Alle aufgeworfenen Fragen seien rechtlicher Natur und könnten somit von den Gerichten beurteilt werden. Zu einer gerichtlichen Prüfung wäre es zweifelsohne gekommen, wenn das Unterrichtsministerium einen Antrag auf Bezuschussung abgelehnt hätte. Auch nach Auffassung des Justizministeriums hätte das Tvind-Gesetz nach Erhebung der Klage gegen die Ablehnung des Antrages auf Bezuschussung nicht verabschiedet werden dürfen. Letztlich entscheidend sei allerdings die Zielrichtung des Gesetzes. Aus den Materialien gehe hervor, daß es erklärtes Ziel des Gesetzgebers gewesen sei, jedwedes Gerichtsverfahren in dieser Frage durch Verabschiedung eines Gesetzes zu verhindern. Bei einer solchen Fallkonstellation spreche der Rechtssicherheitsgedanke dafür, das Tvind-Gesetz als Verstoß gegen § 3 S. 3 Grundgesetz zu betrachten.¹⁰³

Auf dieses Gutachten reagierte das Justizministerium mit einem Gegengutachten, in dem es sich detailliert mit den aufgeworfenen Fragen auseinandersetzt, ohne allerdings seinen Standpunkt zu ändern.¹⁰⁴ Bemerkenswert ist jedoch, daß das Ministerium den Ausgangspunkt seiner Überlegungen deutlicher formuliert und sich dabei auch auf Alf Ross bezieht, dessen Auffassung im ersten Gutachten nicht weiter berücksichtigt worden war. Nunmehr führt das Justizministerium aus, nach dänischem Verfassungsrecht seien die Kompetenzen des Gesetzgebers nur insoweit beschränkt, als sich dies ausdrücklich aus dem Grundgesetz ergebe. Alf Ross habe hierzu festgestellt, es stimme gut mit den Vorstellungen von Demokratie überein, daß das vom Volk gewählte Organ die Kompetenz habe, jeden Rechtsakt vorzunehmen, der nicht durch das Grundgesetz ausdrücklich

¹⁰⁰ Gutachten des Justizministeriums (Anm. 97), 19f.

¹⁰¹ Claus Haagen Jensen, Gutachten vom 19. Mai 1996.

¹⁰² *Ibid.*, 11.

¹⁰³ *Ibid.*, 12f. und 18.

¹⁰⁴ Notat om professor Claus Haagen Jensens udtalelse af 19. Maj 1996 vedrørende Undervisningsministeriets lovforslag L 268 om bl.a. bortfald af økonomisk tilskud til Tvindskolerne.

anderen Staatsorganen vorbehalten sei.¹⁰⁵ Hinsichtlich der von Haagen Jensen behaupteten Zielrichtung des Gesetzes,¹⁰⁶ den Tvind-Schulen den Rechtsweg zu nehmen, stellt das Justizministerium fest, er beziehe sich lediglich auf Äußerungen des Unterrichtsministers, die für die Kompetenzfrage ohne Bedeutung seien.¹⁰⁷

c) Auffassung des Obersten Gerichtshofs

Der Oberste Gerichtshof stellt zunächst fest, § 3 S. 3 Grundgesetz setze dem Gesetzgeber gewisse Grenzen dafür, "in welchem Umfang die gesetzgebende Gewalt die Rechtsverhältnisse einzelner Personen regeln kann (Einzelfallgesetzgebung)".¹⁰⁸ Dieses Verständnis stimme mit dem Rechtssicherheitsgedanken überein, der einer der tragenden Gedanken für die Gewaltenteilung in § 3 Grundgesetz sei.¹⁰⁹ Sodann werden die Rechtslage nach der fraglichen Gesetzesänderung, die tatsächlichen Umstände und die Überlegungen des Gesetzgebers¹¹⁰ dargestellt, die zur Verabschiedung des Tvind-Gesetzes geführt hatten. Schließlich weist der Oberste Gerichtshof darauf hin, das Folketing habe sich "dem generellen Mißtrauen des Unterrichtsministers gegenüber dem Willen der Tvind-Schulen, die öffentlichen Zuschüsse in Übereinstimmung mit den Gesetzen zu verwalten, angeschlossen und [habe der Klägerin] die Möglichkeit genommen – gemäß den allgemeinen Regeln des Privatschulgesetzes und auf gleicher Grundlage¹¹¹ wie andere Privatschulen [...] – öffentliche Zuschüsse [...] zu beantragen."¹¹² Die gesetzgebende Gewalt habe mit § 7 Tvind-Gesetz die Unstimmigkeiten zwischen dem Ministerium und den betroffenen Schulen behoben. Hierbei handele es sich in Wahrheit um die abschließende Entscheidung eines konkreten Rechtsstreits, durch die überdies eine gerichtliche Entscheidung unmöglich gemacht werde. Nach § 3 Grundgesetz falle eine derartige Entscheidung "nicht in den Kompetenzbereich der gesetzgebenden Gewalt, sondern in den der rechtssprechenden Gewalt [...]" Daher verstoße § 7 Tvind-Gesetz gegen § 3 S. 3 Grundgesetz und sei im Verhältnis zur Klägerin ungültig.¹¹³

¹⁰⁵ Notat (Anm. 104), 28 und Ross/Espersen (Anm. 52), 222f.

¹⁰⁶ Zur richtigen Auffassung von Haagen Jensen vgl. nur Stellungnahme des Bildungsausschusses, Folketinget 1995–96, Tillægsbetænkning vom 29. Mai 1996, Til lovforslag nr. L 268, 1f. Zum Teil wiedergegeben im Urteil des Obersten Gerichtshofs, 7f. (8). Vgl. auch. S. Rønsholdt, Nogle spørgsmål om domstolskontrol med lovgivningsmagten in: P. Blume/L. Dick, Årsberetning 1996, Retsvidenskabeligt Institut B, Københavns Universitet (Kopenhagen 1997), 29ff. (47).

¹⁰⁷ Notat (Anm. 104), 28. Nach Auffassung von W. E. von Eyben sind Äußerungen des zuständigen Ministers von besonderer Bedeutung für die Auslegung einer Bestimmung, W. E. von Eyben, Juridisk Grundbog, Bd. 1, Retskilderne (1991), 46ff. (46 und 51)

¹⁰⁸ Urteil, S. 6; UfR 1999, 841ff. (850). Zur "allgemeinen" Akzeptanz dieser Auffassung vgl. Christensen/Hansen Jensen, Højesterets dom (Anm. 2), 231.

¹⁰⁹ Urteil, S. 6; UfR 1999, 841ff. (850).

¹¹⁰ Siehe hierzu oben I. 3.

¹¹¹ Hierzu unten 3.

¹¹² Urteil, S. 8; UfR 1999, 841ff. (850). Hervorhebung durch den Verfasser.

¹¹³ *Ibid.*

Das *Tvind*-Urteil stellte eine große Überraschung dar, mit der wohl kaum jemand gerechnet hatte. In der Diskussion um die Verfassungsmäßigkeit des *Tvind*-Gesetzes war ganz überwiegend vertreten worden, daß der Gerichtshof keine Grundlage dafür haben werde, das *Tvind*-Gesetz für verfassungswidrig zu erklären.¹¹⁴ Tatsächlich wird in keiner Publikation die Auffassung vertreten, das *Tvind*-Gesetz sei wegen eines Verstoßes gegen § 3 Grundgesetz verfassungswidrig. In einem Aufsatz wird die Verfassungsmäßigkeit des *Tvind*-Gesetzes zwar angezweifelt, mehr aber auch nicht.¹¹⁵ Schließlich sei hier auch an Haagen Jensen erinnert, der es immerhin für möglich hält, daß das *Tvind*-Gesetz verfassungswidrig sein könnte, die entgegengesetzte Auffassung des Justizministeriums jedoch für ebenso vertretbar hält.¹¹⁶ Nur Steen Rønsholdt, neben Christensen/Hansen Jensen der einzige, der sich eingehender mit dem *Tvind*-Urteil auseinandergesetzt hat, erblickt im *Tvind*-Urteil keine Überraschung. Vielmehr sei es verwunderlich, daß der Gesetzgeber ein offensichtlich verfassungswidriges Gesetz verabschiedet habe, ohne daß er selbst, das Justizministerium, das Unterrichtsministerium, das Landgericht Ost und die Lehre dies erkannt hätten. Wer das Urteil für eine Sensation halte, wolle nur seine eigene Fehleinschätzung nicht eingestehen.¹¹⁷ Gegen die Auffassung Rønsholdts spricht aber nicht zuletzt, daß er selbst die Verfassungsmäßigkeit des *Tvind*-Gesetzes vor Urteilsverkündung nur mit sehr vorsichtigen Worten angezweifelt hatte.¹¹⁸

Vor Erlaß des *Tvind*-Urteils war die Frage nach den Grenzen der Kompetenzen der gesetzgebenden Gewalt, also die Frage nach dem genauen Inhalt des § 3 Grundgesetz, offen.¹¹⁹ Nunmehr ist geklärt, daß der Gerichtshof die Auffassung von Ross, § 3 Grundgesetz setze dem Gesetzgeber im Verhältnis zur Rechtsprechung keine Grenzen, ablehnt. Vielmehr schließt er sich Andersen, Sørensen, Germer und Zahle an, nach deren Meinung dem Gesetzgeber gewisse Beschränkungen auferlegt sind.

Für die Anschlußfrage nach den genauen Grenzen der gesetzgebenden Gewalt kann dem *Tvind*-Urteil nicht allzuviel entnommen werden. Mit dem Urteil entschied der Gerichtshof einen bestimmten Fall, aus dem sich nur folgendes verallgemeinernd ableiten läßt: Der Gesetzgeber darf bestimmte Zuschußempfänger für

¹¹⁴ In einem Aufsatz zum *Tvind*-Urteil teilt allerdings Rønsholdt mit, er sei immer der festen Überzeugung gewesen, der Oberste Gerichtshof würde das *Tvind*-Gesetz zu Recht für verfassungswidrig halten, Rønsholdt, Grundlovsfortolkning (Anm. 2), 333. Hierzu Christensen/Hansen Jensen, Sørensen i sand (Anm. 2), 531 f.

¹¹⁵ Vgl. Rønsholdt, Nogle spørgsmål (Anm. 106), 46 ff. Hinzuweisen ist auf Rasmussen, der für eine stärkere Kontrolle des Folketings durch die Gerichte eintritt, ohne allerdings auf das zwei Jahre zuvor verabschiedete *Tvind*-Gesetz einzugehen, Rasmussen, Domstolene bør skærpe kontrollen med Folketinget, Lov & Ret 1998, Heft 5, 23 ff.

¹¹⁶ Haagen Jensen (Anm. 101), 13.

¹¹⁷ Rønsholdt, Om grundlovsfortolkning (Anm. 2), 333 ff., 337 und ders., Om juridisk metodeafkorting (Anm. 2), 94 ff.

¹¹⁸ Vgl. Rønsholdt, Nogle spørgsmål (Anm. 106), 46 ff. und ders., Om juridisk metodeafkorting (Anm. 2), 96. Zur Kritik an der Auffassung Rønsholdts siehe Christensen/Hansen Jensen, Sørensen i sand (Anm. 2), 531 f.

¹¹⁹ Vgl. beispielsweise Koch, zitiert in Stigsgaard, Grænser for magt (Anm. 79), 2.

die Zukunft von diesen Zuschüssen per Gesetz nicht ausschließen, wenn die gesetzgeberische Maßnahme ihren eigentlichen Grund in einem bestehenden Konflikt wegen der derzeitigen und zukünftigen Erfüllung der Voraussetzungen für den Erhalt der Zuschüsse durch den Empfänger hat und alle anderen Zuschußempfänger nach anderen allgemeinen Regeln behandelt werden.¹²⁰

Somit reiht sich das Urteil in die Beispielsfälle ein, die von Andersen, Sørensen und Germer gebildet wurden, um zu zeigen, welche Grenzen dem Gesetzgeber gesetzt sind. Allerdings schränkt der Gerichtshof mit seinem Urteil die Kompetenzen des Gesetzgebers stärker ein, als dies die genannten Verfasser tun wollten.¹²¹

3. Der verfassungsrechtliche allgemeine Gleichheitssatz

a) Parteivorbringen und Stellungnahmen zur Vereinbarkeit des Tvind-Gesetzes mit dem verfassungsrechtlichen allgemeinen Gleichheitssatz

Die Klägerin trägt vor, § 7 Tvind-Gesetz sei mit dem ungeschriebenen allgemeinen Gleichheitssatz, dem Verfassungsrang zukomme, unvereinbar. Das Gesetz sei ein Einzelfallgesetz und stelle eine grobe und willkürliche Ungleichbehandlung dar, die nur im Staatsnotstand oder bei Vorliegen besonders schwerwiegender Gründe zulässig sei. Beides sei vorliegend nicht gegeben.¹²²

Nach Auffassung des Beklagten ist hingegen schon zweifelhaft, ob es einen verfassungsrechtlichen allgemeinen Gleichheitssatz, der die Kompetenzen des Gesetzgebers einschränkt, überhaupt gibt. Jedenfalls seien die Tvind-Schulen wegen ihrer Einbindung in die Schulgemeinschaft Tvind von anderen zuschußberechtigten Schulen zu unterscheiden. Der Gesetzgeber sei zu dem Schluß gekommen, daß dieser Unterschied eine unterschiedliche Behandlung zur Folge haben müsse, da das Folketing kein Vertrauen in die Bereitschaft der Tvind-Schulen gehabt habe, die Konzernstruktur aufzulösen.¹²³ In seinem Gutachten zum Tvind-Gesetz nimmt das Justizministerium die Argumentation des Beklagten vorweg. Lediglich die Feststellung, der Gesetzgeber habe bei der Vergabe von Zuschüssen einen besonders großen Gestaltungsspielraum, hat, soweit ersichtlich, keinen Eingang in das Vorbringen des Beklagten gefunden.¹²⁴

Einen klaren Standpunkt nimmt Claus Haagen Jensen ein, der in seinem Gutachten das Bestehen eines allgemeinen Gleichheitssatzes verneint, weil dies die Kompetenzen des Gesetzgebers generell und unbestimmt einschränken würde und es den Gerichten überlassen bliebe, die Kompetenzen des Gesetzgebers festzulegen. Ohne ausdrückliche Stütze im Grundgesetz sei dies nicht hinnehmbar.¹²⁵

¹²⁰ Vgl. Christensen/Hansen Jensen, Højesterets dom (Anm. 2), 232 ff. (234).

¹²¹ Vgl. Christensen/Hansen Jensen, Søgen i sand (Anm. 2), 532 f.

¹²² UfR 1999, 841 ff. (846).

¹²³ UfR 1999, 841 ff. (847).

¹²⁴ Vgl. Gutachten vom 13. Mai 1996 (Anm. 101), 26 f.

¹²⁵ *Ibid.*, 14 f.

Nach diesen Ausführungen führt Haagen Jensen allerdings einen neuen Gedanken ein. Zwar könne der allgemeine Gleichheitsgrundsatz nicht als selbstständiger Maßstab dazu dienen, die Verfassungswidrigkeit des Tvind-Gesetzes zu beurteilen; in bestimmten konkreten Zusammenhängen könne er aber bei der Auslegung von Verfassungsnormen, insbesondere § 3 Grundgesetz, Berücksichtigung finden.¹²⁶

*b) Der verfassungsrechtliche allgemeine Gleichheitssatz
in Rechtsprechung und Literatur*

Im dänischen Verwaltungsrecht ist ein allgemeiner Gleichheitssatz anerkannt,¹²⁷ demzufolge eine Ungleichbehandlung nur auf der Grundlage sachlicher und objektiver Kriterien zulässig ist.¹²⁸ Fraglich ist aber, ob im Verfassungsrecht ein allgemeiner Gleichheitssatz gilt, obwohl das dänische Grundgesetz keine dem deutschen Art. 3 GG vergleichbare Norm kennt. Spezielle Gleichheitssätze sind dem dänischen Grundgesetz hingegen nicht fremd.¹²⁹ Beispielsweise darf nach § 70 Grundgesetz niemand "auf Grund seines Glaubensbekenntnisses oder seiner Abstammung [...] der Möglichkeit des vollen Genusses der bürgerlichen und politischen Rechte beraubt werden oder sich der Erfüllung einer allgemeinen Bürgerpflicht entziehen." Nach Auffassung von Frederik Vinding Kruse ist diese Vorschrift Ausdruck eines den Gesetzgeber bindenden ungeschriebenen allgemeinen Gleichheitssatzes. Danach können den Bürgern "Pflichten, Belastungen und Einschränkungen nur nach allgemeinen sachlichen, gesellschaftlichen Gründen und Unterscheidungsmerkmalen auferlegt werden, auch können [die Bürger] Rechte nur nach solchen Gründen und Unterscheidungsmerkmalen erlangen."¹³⁰

Diese These hat aber in der Literatur kaum Unterstützung gefunden; nach Auffassung von Ross handelt es sich gar um die "freie Phantasie" Vinding

¹²⁶ *Ibid.*, 15.

¹²⁷ Vgl. Gutachten des Justizministeriums (Anm. 97), 25; Gutachten von Haagen Jensen (Anm. 101), 14. Siehe auch Bent Christensen, *Forvaltningsret*, 3. Aufl. 1997, 146 ff., 185 ff. In dem vom Justizministerium herangezogenen Urteil des Obersten Gerichtshofs UfR 1960, 33 (37) geht es allerdings nur um die Gleichbehandlung von politischen Parteien im Wahlkampf, ohne daß von einem allgemeinen Gleichheitssatz die Rede wäre. Eingehend zum allgemeinen Gleichheitssatz Ole Spiermann, *Den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning*, Juristen 1995, 417. Zur Lehre vom Mißbrauch des Ermessens siehe Jens Garde, in: Jens Garde u. a. (Hrsg.), *Forvaltningsret, Almindelige Emner*, 3. Aufl. 1997, 210, 187 ff.

¹²⁸ UfR 1958, 455 (458) (Zstre Landsret). Nach Garde (Anm. 127), 211 ist fraglich, ob in diesem Urteil ein allgemeiner Gleichheitssatz zu Grunde gelegt wurde.

¹²⁹ Die anderen speziellen Gleichheitssätze sind §§ 68, 71 Abs. 1 S. 2, 74, 76, 77 und 83 Grundgesetz. Vgl. Sørensen/Germer (Anm. 61), 337; Garde (Anm. 127), 208 und J. Andersen, in: Hans Gammeltoft-Hansen u. a. (Hrsg.), *Forvaltningsret* (1994), 236. Anders Hans Schaumburg, der nur § 70 Grundgesetz als (speziellen) Gleichheitssatz betrachtet, vgl. Højesterets dom af 22. marts 1965, UfR 1965 B, 241 ff. (244).

¹³⁰ Vinding Kruse, *Ejendomsretten I* (1951), 252; vgl. Jørgen Steen Sørensen, in: H. Zahle, *Danmarks Riges Grundlov* (1999), § 3, S. 40.

Kruses.¹³¹ Während einige Autoren einem allgemeinen verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz ablehnend gegenüberstehen,¹³² ziehen es die weitaus meisten vor, die Frage unbeantwortet zu lassen.¹³³

Der Oberste Gerichtshof setzte sich mit dieser Frage in einem Verfahren, in dem der Landesverband der dänischen Grundeigentümer neben einem Verstoß gegen das Grundrecht auf Eigentum¹³⁴ auch einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz rügte, auseinander.¹³⁵ Die Kläger trugen vor, nur eine bestimmte Gruppe von Grundeigentümern werde durch das fragliche Gesetz belastet. Dies sei ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, der im Grundgesetz, im einfachen Recht und in der Verwaltungspraxis verankert sei.¹³⁶ In seinem Urteil stellt der Oberste Gerichtshof hierzu lediglich fest, die Berufung der Kläger auf einen allgemeinen Gleichheitssatz könne nicht zum Erfolg der Klage führen.¹³⁷ Als weniger wortkarg erweist sich eine Kommentierung¹³⁸ des am Verfahren beteiligten Richters Hans Schaumburg.¹³⁹ Danach enthält das Grundgesetz lediglich in § 70 einen Gleichheitssatz. Zwar sei versucht worden, aus der demokratischen Regierungsform Dänemarks, den demokratischen Prinzipien und dem Geist des Grundgesetzes einen allgemeinen Gleichheitssatz herzuleiten, der seinen Niederschlag auch in verschiedenen Gesetzen gefunden habe. Sollte ein derartiger ungeschriebener allgemeiner Gleichheitssatz überhaupt als Rechtsgrundlage dafür dienen, ein Gesetz wegen seiner Verfassungswidrigkeit außer acht zu lassen, so könne dies nur für Fälle einer groben und willkürlichen Ungleichbehandlung gelten. Die Kläger würden aber sachlich begründet ungleich behandelt. Selbst wenn es einen allgemeinen Gleichheitssatz gäbe, würde dieser den Klägern also nicht helfen.¹⁴⁰

Ob es einen verfassungsrechtlichen allgemeinen Gleichheitssatz gibt, ist also in der dänischen Rechtsprechung und Lehre nicht eindeutig geklärt. Äußerungen, die ein solches Grundrecht bejahen, sind sehr selten. Sollte ein derartiger Rechtssatz gleichwohl bestehen, dann verbietet er dem Gesetzgeber als Willkürverbot lediglich die grobe und willkürliche Ungleichbehandlung.¹⁴¹

¹³¹ Ross/Epersen, (Anm. 52), 665.

¹³² Ross, *Om ret og retfærdighed* (1953), 373; Christensen, *De danske frihedsrettigheder – nogle principielle og metodiske overvejelser*, Juristen 1989, 1 ff. (7).

¹³³ So z.B. Sørensen (Anm. 130) oder auch Garde (Anm. 127), 209.

¹³⁴ § 73 Grundgesetz.

¹³⁵ UfR 1965, 293 ff.

¹³⁶ UfR 1965, 293 ff. (297).

¹³⁷ UfR 1965, 293 ff. (299).

¹³⁸ Zur Problematik der Kommentare zu Urteilen des Obersten Gerichtshofs siehe von Eyben (Anm. 107), 174 ff.

¹³⁹ Schaumburg (Anm. 129), 241 ff.

¹⁴⁰ Schaumburg, *ibid.*, 244. Vgl. auch Erik Riis, *Højesterets dom af 24. oktober 1986*, UfR 1987 B, 50 ff. (53 f.).

¹⁴¹ S.a. das Urteil des Obersten Gerichtshofs in UfR 1986, 898 (916) und Riis (Anm. 140), 53.

c) Auffassung des Gerichtshofs

In seinem Urteil geht der Oberste Gerichtshof auf das Vorbringen der Parteien zum allgemeinen verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz nicht ausdrücklich ein. An eher versteckter Stelle schreibt er allerdings:

“Das Folketing hat [...] der Klägerin [...] die Möglichkeit genommen – gemäß den allgemeinen Regeln des Privatschulgesetzes und auf gleicher Grundlage wie andere Privatschulen ohne Anknüpfung an die Schulgemeinschaft Tvind –, öffentliche Zuschüsse für ihren Schulbetrieb zu beantragen. Die gesetzgebende Gewalt hat dadurch [...] die Unstimmigkeiten [...] entschieden.”¹⁴²

Somit nimmt der Oberste Gerichtshof auch im vorliegenden Verfahren nicht zur Frage Stellung, ob es im dänischen Verfassungsrecht einen allgemeinen Gleichheitssatz gibt. Statt dessen greift er Haagen Jensens Gedanken eines “abhängigen” oder “integrierten” Gleichheitssatzes auf, indem er die Gleichheitsargumentation in die Prüfung eines möglichen Verstoßes gegen § 3 S. 3 Grundgesetz einfließen läßt.¹⁴³ Dieser Ansatz ist mit dem Verständnis von Art. 14 EMRK¹⁴⁴ insoweit vergleichbar, als daß auch diese Vorschrift kein allgemeines Diskriminierungsverbot darstellt, sondern nur Wirkung entfaltet, wenn die Ausübung eines Konventionsrechts in Frage steht.¹⁴⁵ Ungewöhnlich erscheint allerdings die Verbindung einer Gleichheitsargumentation mit einer Kompetenzzuweisungsnorm, wie sie § 3 S. 3 Grundgesetz darstellt. Nach allem bleibt weiterhin offen, ob es im dänischen Verfassungsrecht einen ungeschriebenen allgemeinen Gleichheitssatz gibt.

4. Der Prüfungsmaßstab¹⁴⁶

a) Der Prüfungsmaßstab in Rechtsprechung und Literatur

Hat der Oberste Gerichtshof darüber zu entscheiden, ob ein Gesetz materiell verfassungswidrig ist oder nicht, genügt nach seiner Entscheidung aus dem Jahre 1921, dem *Pachtablösungsurteil*, die bloße Überzeugung des Gerichts von der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes nicht. Vielmehr geht der Oberste Gerichtshof in dieser maßgeblichen Entscheidung von einem deutlich höheren Maßstab aus, wenn er schreibt:

“[...] nach allem [...], kann nicht mit der Sicherheit, die verlangt werden muß, damit Gerichte eine Bestimmung eines auf verfassungsmäßige Art und Weise verabschiedeten

¹⁴² Urteil, S. 8; UfR 1999, 841 ff. (850). Hervorhebung durch den Verfasser.

¹⁴³ Vgl. auch Christensen/Hansen Jensen, Højesterets dom (Anm. 2), 232 ff.

¹⁴⁴ “Der Genuß der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten ist ohne Benachteiligung zu gewährleisten [...]”; “The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination [...]”; “La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune [...]”.

¹⁴⁵ Wolfgang Peukert, in: Jochen Abr. Frowein/Wolfgang Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. 1996, Art. 14 Rn. 1 ff.

¹⁴⁶ Christensen/Hansen Jensen, Højesterets dom (Anm. 2), S. 237.

Gesetzes als verfassungswidrig außer acht lassen können, festgestellt werden, daß [...]”.¹⁴⁷

Die Auffassung, die im zitierten Urteil zum Ausdruck kommt, entspricht der heute vorherrschenden Meinung, die im Ergebnis von einer Evidenzkontrolle ausgeht. Danach kann ein Gericht ein Gesetz nur dann als materiell verfassungswidrig unbeachtet lassen, wenn die Unvereinbarkeit mit dem Text des Grundgesetzes sicher und unzweifelhaft ist,¹⁴⁸ wenn die Verfassungswidrigkeit offensichtlich ist¹⁴⁹ oder eine erhebliche Sicherheit für die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes spricht.¹⁵⁰

Soweit ersichtlich ist nur Peter Germer anderer Auffassung, ohne jedoch seinen eigenen Standpunkt offenzulegen.¹⁵¹ Poul Andersen kritisiert den im *Pachtablösungsurteil* aufgestellten Maßstab nicht, vertritt aber die Auffassung, das fragliche Gesetz sei “recht offensichtlich” verfassungswidrig gewesen, habe also dem aufgestellten Maßstab genügt. Dennoch warnt Andersen davor, aus der Zurückhaltung des Gerichtshofs den Schluß zu ziehen, dem Gerichtshof würde bei präziseren Grundgesetzbestimmungen als dem Schutz gegen Enteignungen, der Mut fehlen, Gesetze wegen ihrer Verfassungswidrigkeit außer Anwendung zu lassen.¹⁵²

Auf den obigen Prüfungsmaßstab bezieht sich der Gerichtshof in seinen späteren Entscheidungen allerdings nur sehr selten. Üblicherweise genügt dem Gerichtshof die Feststellung, das fragliche Gesetz verstoße nicht gegen das Grundgesetz.¹⁵³

Allerdings scheint der Gerichtshof den Prüfungsmaßstab aus dem *Pachtablösungsurteil* stillschweigend anzuwenden. So haben laut Bent Christensen mehrere Richter, die an den *Lehnsgutablösungsurteilen*¹⁵⁴ mitwirkten, bei der Abstimmung ausdrücklich auf diesen Maßstab hingewiesen,¹⁵⁵ ohne daß sich im Urteil selbst ein entsprechender Hinweis fände. Auch im *Arzthonorarurteil*¹⁵⁶ aus dem Jahre 1986 wird nirgends ausdrücklich auf den Maßstab aus dem *Pachtablösungsurteil* verwiesen. Allerdings gewährt der am Verfahren beteiligte Richter Erik Riis in seiner Kommentierung des *Arzthonorarurteils* einen erhellenden Einblick in die Überlegungen des Gerichtshofs, wenn er feststellt:

“Der Gerichtshof hielt es in einer Sache wie dieser für notwendig, an dem Erfordernis einer sicheren und unzweifelhaften Unvereinbarkeit mit dem Text des Grundgesetz-

¹⁴⁷ Oberster Gerichtshof, UfR 1921, 644 ff. (646) (“Fæsteafløsning”), u.a. zitiert in Ross/Espersen (Anm. 52), 188 f. und Zahle (Anm. 86), 221. Hervorhebungen durch den Verfasser.

¹⁴⁸ B. Christensen, zitiert in P. Germer (Anm. 127), 176; vgl. E. Riis, Kommentarer til højesteretsdomme afsagt i tiden november 86–april 87, UfR 1987 B, 281 ff. (284).

¹⁴⁹ Ross/Espersen (Anm. 52), 189.

¹⁵⁰ Zahle (Anm. 86), 221.

¹⁵¹ Vgl. Germer (Anm. 50), 176. Er kritisiert insbesondere B. Christensen, dem er u.a. eine fehlerhafte Auslegung des *Pachtablösungsurteils* vorwirft.

¹⁵² Andersen (Anm. 50), 473.

¹⁵³ Z.B. UfR 1936, 99 ff. (102) und UfR 1999, 1798 ff. (1808 f.).

¹⁵⁴ “Grundbyrdeafløsning”, UfR 1921, 148 und 153.

¹⁵⁵ Christensen, zitiert in Germer (Anm. 127), 176.

¹⁵⁶ UfR 1987, 1 ff.

zes als Voraussetzung dafür festzuhalten, ein Gesetz als gegen §73 Grundgesetz verstoßend außer acht zu lassen.“¹⁵⁷

b) Auffassung des Gerichtshofs

Obwohl der Oberste Gerichtshof zum ersten Mal ein Gesetz als verfassungswidrig außer Anwendung gelassen hat, fehlen jegliche Hinweise auf den Prüfungsmaßstab, den der Gerichtshof zugrunde gelegt hat. Wäre der bisherige Maßstab angewendet worden, müßte der Gerichtshof zur Auffassung gekommen sein, das Tvind-Gesetz verstoße “mit der Sicherheit, die verlangt werden muß, damit Gerichte eine Bestimmung eines [...] Gesetzes als verfassungswidrig außer acht lassen können, [gegen das Grundgesetz].”¹⁵⁸ Hierfür spricht die Urteilsbegründung, aus der sich wohl herauslesen läßt, daß der Gerichtshof das Tvind-Gesetz für qualifiziert verfassungswidrig gehalten hat. Weiter spricht hierfür die bisherige mutmaßliche Praxis, den strengen Prüfungsmaßstab anzulegen, dies in den Urteilen aber nicht zu erwähnen. Im übrigen hätte es nahe gelegen, eine etwaige Änderung der Rechtsprechung in dieser wichtigen Frage zu begründen. Möglicherweise hat aber Lars Nordskov Nielsen recht, wenn er annimmt, daß der Gerichtshof zwar weiterhin einen qualifizierten Verfassungsverstoß verlangt, die erforderliche Sicherheit aber nicht mehr “so hoch” sein muß wie bisher.¹⁵⁹

Denkbar ist aber auch, daß der Gerichtshof, wie dies Christensen/Hansen Jensen erhoffen und vermuten,¹⁶⁰ das Tvind-Gesetz nicht für qualifiziert verfassungswidrig hielt oder doch schon eine “einfache” Verfassungswidrigkeit genügen ließ, um das Gesetz für unanwendbar zu erklären. Für eine solche Rechtsprechungsänderung ohne entsprechende Begründung spricht vor allem der Wortlaut der Entscheidung. An keiner Stelle ist nämlich von dem Erfordernis eines qualifizierten Verstoßes gegen §3 Grundgesetz die Rede.

Welche dieser Möglichkeiten die richtige ist, muß leider offen bleiben. Seine weitere Rechtsprechung und vielleicht auch eine spätere Kommentierung des Urteils durch einen am Verfahren beteiligten Richter bringen hoffentlich bald Klarheit.

III. Schlußbemerkung

Das Tvind-Urteil ist für die Tvind-Schulen, das dänische Verfassungsgefüge und möglicherweise auch für das Europarecht von großer Bedeutung. Für die klagende Tvind-Schule eröffnete das Tvind-Urteil die Möglichkeit, Zuschüsse nach den allgemeinen Regeln des Privatschulgesetzes zu beantragen. Für die übrigen

¹⁵⁷ Riis (Anm. 140), 284.

¹⁵⁸ UfR 1921, 644 ff. (646), *Pachtablösurteil*.

¹⁵⁹ Lars Nordskov Nielsen, *Kvalitet i lovgivningen*, in: Ole Stig Andersen et al. (Hrsg.), *Folketingets festskrift* (Kopenhagen 1999), 167 ff. (172).

¹⁶⁰ So Christensen/Hansen Jensen, *Højesterets dom* (Anm. 2), 237, ihrerseits leider ohne Begründung für ihre These.

betroffenen Tvind-Schulen hatte das Urteil im Ergebnis dieselbe Folge, da, obwohl die Entscheidung nur *inter partes* Gültigkeit beanspruchen kann, die Anwendung des Tvind-Gesetzes faktisch in allen vergleichbaren Fällen unterbunden wurde.¹⁶¹ Im übrigen wurden alle Sondervorschriften nur wenige Monate nach Urteilsverkündung durch ein Änderungsgesetz beseitigt.¹⁶² Die Förderungsanträge, die die Tvind-Schulen daraufhin stellten, wurden aber alle mit der Begründung abgelehnt, es fehle den Schulen an der erforderlichen Unabhängigkeit. Seit dem 31. März 1998 und dem 18. Februar 2000 sind Klagen anhängig, über die noch nicht entschieden worden ist.¹⁶³

Für das dänische Verfassungsleben ist das *Tvind*-Urteil von ganz außerordentlicher Bedeutung. Die bisherige Auffassung von der Souveränität des Parlaments läßt sich nicht mehr aufrecht erhalten.¹⁶⁴ Nunmehr ist der Oberste Gerichtshof endgültig ein unabhängiges oberstes Verfassungsorgan, gleichberechtigt neben oder vielleicht sogar etwas über dem Parlament.¹⁶⁵ Diese Entwicklung hin zu einem Obersten Gerichtshof, der als Verfassungsgericht in Erscheinung tritt, hatte bereits mit dem *Prüfungsurteil*¹⁶⁶ und dem *Maastricht-Urteil*¹⁶⁷ begonnen,¹⁶⁸ hat aber nunmehr eine neue Qualität erreicht, da der Gerichtshof erstmals ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt hat.

Im Streit um den Inhalt des § 3 Grundgesetz hat das *Tvind*-Urteil einen wichtigen Beitrag zur Klärung geleistet, indem es die Kompetenzen des Gesetzgebers im Verhältnis zur Rechtsprechung begrenzt. Hinsichtlich der Frage, ob es im dänischen Verfassungsrecht einen allgemeinen Gleichheitssatz gibt, hat der Gerichtshof nicht Stellung bezogen, doch läßt sich zumindest feststellen, daß der Gerichtshof durchaus gewillt ist, dieses Rechtsprinzip bei seinen Überlegungen zu berücksichtigen.

Auch für die zukünftige Auslegung des Grundgesetzes insgesamt dürfte das *Tvind*-Urteil von großer Bedeutung sein.¹⁶⁹ Der Hinweis des Präsidenten des

¹⁶¹ Allgemein zur Problematik Sørensen/Germer (Anm. 61), 304.

¹⁶² Lov om ændring af lov om ændring af lov om folkehøjskoler [...], Lovtidende A, 1999, S. 1985, Gesetz Nr. 405 vom 2. Juni 1999.

¹⁶³ Für diese Auskünfte dankt der Verfasser Herrn Henrik Køber, Abteilungsleiter im Unterrichtsministerium.

¹⁶⁴ Koch, zitiert in: Paula Larrain/Sofie Rud: Jurister: Lav grundlov om, Internetausgabe der Berlingske Tidende am 21. Februar 1999, <http://www.berlingske.dk>.

¹⁶⁵ Vgl. Christensen/Hansen Jensen, Højesterets dom (Anm. 2), 237 und Koch, zitiert in: Henning Mols Jensen/Mikkel Thrane: Højesteret trådte i karakter, Internetausgabe der Berlingske Tidende vom 20. Februar 1999, <http://www.berlingske.dk>. Grundsätzlich zum Prüfungsrecht und Demokratieverständnis Rasmussen, Folkestyre, Grundlov og Højesteret, Grundlovens § 20 på prøve (1996), 34 ff.

¹⁶⁶ Urteil vom 12. August 1996, UfR 1996, 1300 ff. Für Literaturhinweise siehe Anm. 7.

¹⁶⁷ Urteil vom 6. April 1998, UfR 1998, 800 und Nordisk Domssamling 1999, 187 ff. Für Übersetzungen und Hinweise auf Literatur siehe Anm. 8.

¹⁶⁸ Vgl. Jens Elo Rytter, Forfatningskontrol – om mod, vilje og modvilje, in: P. Blume/L. Dick, Årsberetning 1996, Retsvidenskabeligt Institut B, Københavns Universitet (Kopenhagen 1997), 81 ff., Verf. (Anm. 7), 899 f. und Christensen/Hansen Jensen, Højesterets dom (Anm. 2), 236.

¹⁶⁹ Vgl. Koch, zitiert in: L. Stigsgaard, Weekendavisen, 26. Februar–4. März 1999, Nr. 8, 2.

Gerichtshofs, Niels Pontoppidan, die freiere Auslegungspraxis des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte lasse die nationalen Gerichte nicht unberührt,¹⁷⁰ weist in diese Richtung. Allerdings steht nicht zu erwarten, daß der Gerichtshof in Kürze ähnlich "aktiv" sein wird wie etwa das Bundesverfassungsgericht, vielmehr dürfte er nur allmählich "aktiver" werden.

Zu bedauern ist die Unsicherheit, die hinsichtlich des Prüfungsmaßstabs entstanden ist. Weder teilt der Gerichtshof mit, welchen Prüfungsmaßstab er anwendet, noch wird deutlich, ob er das *Tvind*-Gesetz für qualifiziert verfassungswidrig hält. Daher ist offen, ob der Gerichtshof in Zukunft Gesetze als verfassungswidrig außer Anwendung läßt, wenn das Gesetz zwar "einfach" verfassungswidrig ist, aber von einer offensichtlichen Verfassungswidrigkeit nicht die Rede sein kann. Dies ist möglicherweise auch aus europarechtlicher Sicht von Bedeutung. Im *Maastricht*-Urteil hatte der Gerichtshof für die dänischen Gerichte die Kompetenz in Anspruch genommen, die Vereinbarkeit eines EG-Rechtsakts mit den Grenzen der Souveränitätsübertragung zu prüfen und diesen EG-Rechtsakt gegebenenfalls für in Dänemark unanwendbar zu erklären. Vor einem solchen Schritt sind aber zwei hohe Hürden zu überwinden. Zum einen verpflichtete der Gerichtshof die dänischen Gerichte ausdrücklich zur Vorlage gemäß Art. 177 EGV (alt).¹⁷¹ Nur für den Fall, daß der Europäische Gerichtshof den in Rede stehenden EG-Rechtsakt für rechtmäßig hält, kann das vorlegende Gericht über die Vereinbarkeit des EG-Rechtsakts mit den Grenzen der Souveränitätsübertragung entscheiden. Zum anderen ist die Prüfung durch das dänische Gericht auf eine Evidenzkontrolle beschränkt.¹⁷² Da dieser strenge Prüfungsmaßstab bis zum *Tvind*-Urteil ohne Frage auch für die Überprüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen galt, die der Gerichtshof ausgesprochen zurückhaltend ausübte, konnte vermutet werden, daß der Oberste Gerichtshof gegenüber dem EuGH ebenso zurückhaltend sein würde. Diesbezüglich bestehen nach dem *Tvind*-Urteil gewisse Zweifel. Das dänische *Maastricht*-Urteil könnte also durch eine im *Tvind*-Urteil vorgenommene Änderung der Rechtsprechung zusammen mit einem neuen Selbstverständnis des Obersten Gerichtshofs aus europarechtlicher Sicht bedenklicher geworden sein, als es bisher war.

Wie dargestellt, hat sich das Schwert der dänischen Justitia, das man bereits für verrostet hielt, als scharfe Waffe entpuppt.¹⁷³ Es ist zu hoffen, daß dieses Schwert dazu dienen wird, den Grundrechtsschutz der Bürger in Dänemark zu stärken, ohne die Einbindung Dänemarks in das zusammenwachsende Europa zu gefährden.

¹⁷⁰ Niels Pontoppidan, zitiert in: L. Stigsgaard: Weekendavisen, 26. Februar–4. März 1999, Nr. 8, S. 2; ebenso zitiert in: J. P. Christensen/M. Hansen Jensen, *Højesterets dom* (Anm. 2), 236. Zum Einfluß ausländischen und europäischen Rechts auf das dänische Verfassungsrecht siehe H. Koch, *Dansk forfatningsret i transnational belysning*, Juristen 1999, 213 ff.

¹⁷¹ Art. 234 EGV (Amsterdamer Fassung).

¹⁷² Hierzu Verf. (Anm. 7), 896 ff. und 900.

¹⁷³ Dieses Bild stammt von Koch, zitiert in: L. Stigsgaard, Weekendavisen, 26. Februar–4. März 1999, Nr. 8, 2. Vgl. Zahle (Anm. 86), 223.

Summary¹⁷⁴The *Tvind* Judgement of the Danish Supreme Court

On February 19, 1999, the Danish Supreme Court (Højesteret) handed down the *Tvind* judgement. This judgement was described as a constitutional revolution, since, for the first time in its long history, the court ruled that a statute was unconstitutional.

For many years the so-called Tvind-schools had received large amounts of money according to the very generous Danish laws for the public support of privately owned schools. However, it was, and still is, doubtful whether the Tvind-schools in fact used the subsidies for the schools or rather for ends incompatible with the legislation, e.g. the purchase of huge farms in South America. In order to avoid expensive court proceedings and to stop the misuse of public money immediately, Parliament voted with a large majority in favour of a law preventing certain, specifically mentioned schools, i.e. the Tvind-schools, from receiving any public support in the future.

In the view of the Danish Supreme Court, the Tvind law was nothing but a final decision in a specific legal battle between a Ministry and a number of specified schools. Furthermore, the law made it impossible for the schools to go to court and have the decision, i.e. the law, re-examined. According to the ruling, this was incompatible with §3 of the Basic Law, in which the separation of powers is laid down.

The *Tvind* judgement is also important, because it raises questions concerning the unwritten constitutional principle of general equal treatment and the level of scrutiny in cases where the constitutionality of a law is questioned. Apart from its obvious importance for Danish constitutional law, the *Tvind* judgement is also important for EU law, since it might alter some aspects of the famous Danish *Maastricht* judgement of 1998.

¹⁷⁴ Summary by the author.

Anhang

Das *Tvind*-Urteil des dänischen Obersten Gerichtshofs 19. Februar 1999

(Auszugsweise Übersetzung des Urteils aus dem Dänischen)

Urteil

verkündet vom Obersten Gerichtshof am Freitag, den 19. Februar 1999, Verfahren
I 295/1998

Den Selvejende Institution Friskolen i Veddinge Bakker [...]

gegen

das Unterrichtsministerium [...]

Stellungnahme des Obersten Gerichtshofs¹

§ 3 Grundgesetz lautet wie folgt:

“Die gesetzgebende Gewalt liegt gemeinsam bei König und Folketing [Parlament].²

Die vollziehende Gewalt liegt beim König. Die rechtsprechende Gewalt liegt bei den Gerichten.”

In Übereinstimmung mit der allgemeinen Auffassung in der verfassungsrechtlichen Literatur ist davon auszugehen, daß § 3 Satz 3 Grundgesetz gewisse Grenzen dafür setzt, in welchem Umfang die gesetzgebende Gewalt die Rechtsverhältnisse einzelner Personen regeln kann (Einzelfallgesetzgebung). Dieses Verständnis stimmt mit dem Rechtssicherheitsgedanken überein, der einer der tragenden Gedanken für die Gewaltenteilung in § 3 ist.

Durch Gesetz Nr. 503 und Gesetz Nr. 506 vom 12. Juni 1996 über die Änderung u. a. des Privatschulgesetzes wurde näher bestimmt, daß eine Privatschule in ihrer Tätigkeit als selbständige Ausbildungseinrichtung unabhängig sein muß und daß die finanziellen Mittel der Schule ausschließlich deren Schulungs- und Unterrichtstätigkeit zugute zu kommen haben.

[S. 7]

Sofern nach dem Ermessen des Unterrichtsministers keine ausreichende Sicherheit dafür gegeben ist, daß eine Schule die Voraussetzungen der Unabhängigkeit und der [ordnungsgemäßen] Verwaltung der Mittel erfüllt, kann der Minister bestimmen, daß die Schule keinen Zuschüsse erhält. Durch die besondere Bestimmung in § 7 [Abs. 1]³ des Gesetzes Nr. 506 wurden die Privatschule in Veddinge Bakker und einige andere konkret benannte Schulen, die an den Schulzusammenschluß *Tvind* angeschlossen sind, vollständig davon ausgeschlossen, nach dem 31. Dezember 1996 öffentliche Zuschüsse zu erhalten.

¹ S. 6–9 des Urteils; UfR 1999, 841 ff. (850f.).

² Ergänzungen des Verfassers sind durch eckige Klammern gekennzeichnet. Die Unterstreichungen wurden von der Vorlage übernommen.

³ “Nach dem 31. Dezember 1996 werden keine staatlichen oder kommunalen Zuschüsse gemäß dem [PrivatschulG] an folgende Schulen geleistet: [sieben Schulen].”

Aus [den Gesetzesmaterialien] geht hervor, daß §7 damit begründet wurde, daß der Unterrichtsminister kein Vertrauen darauf hatte, daß die Tvind-Schulen die öffentlichen Zuschüsse für Zwecke verwenden würden, die das Folketing und die Regierung mit den Zuschüssen fördern wollen. Zusicherungen der Schulen, den Gesetzen Folge leisten zu wollen, wurden nicht als glaubwürdig betrachtet. Hintergrund für das mangelnde Vertrauen war, daß Untersuchungen des Unterrichtsministeriums [...] und der Reichsrevision “zeigen, daß die Schulen zu einem wechselseitigen wirtschaftlichen, administrativen und hierarchischen Netzwerk – einem Konzern – verflochten sind, dessen externe Leitung u. a. das Ziel verfolgt, Gelder vom Schulbetrieb und damit von den Schülern zugunsten von Aktivitäten abzuzweigen, die jenseits der Gesetze [...] liegen”, und daß sich die Behörden “erst jetzt”, nach umfassenden Untersuchungen, ein “vollständiges Bild der gesetzwidrigen und kritikwürdigen Verhältnisse an den Schulen” hätten machen können, “die im übrigen an Intensität und Umfang zuzunehmen scheinen”. [...]

In der Stellungnahme des Bildungsausschusses [...] wird ausgeführt:

“Die Zustimmung der Mehrheit zu dieser Gesetzesvorlage ist darin begründet, daß die Mehrheit kein Vertrauen darauf hat, daß die an den Tvindkonzern angeschlossenen Schulen die Zuschüsse in Zukunft zu den Zwecken verwenden werden, die das Folketing mit diesen Mitteln fördern will.”

Die gewählte Gesetzgebungsart hat zum Ziel, die Erfüllung des Wunsches der Mehrheit zu sichern, daß in Zukunft keine Zuschüsse an die eben genannten Schulen geleistet werden. [S. 8]

Die Mehrheit ist sich bewußt, daß die Gesetzgebungsart zur Folge haben wird, daß – soweit es diesen Teil der Gesetzesvorlage betrifft – keine administrativen Entscheidungen über neue Zuschüsse an die betroffenen Schulen getroffen werden können, die dann die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung eröffnen würden.

Diese Folge ist für sich genommen kein Ziel des Gesetzes und ist nur für zukünftige Zuschüsse von Bedeutung, auf die die betreffenden Schulen keinen rechtlich geschützten Anspruch haben.”

Das Folketing hat sich somit dem generellen Mißtrauen des Unterrichtsministers gegenüber dem Willen der Tvind-Schulen, die öffentlichen Zuschüsse in Übereinstimmung mit den Gesetzen zu verwalten, angeschlossen und hat durch §7 in Gesetz Nr. 506 u. a. der Privatschule in Veddinge Bakker die Möglichkeit genommen – gemäß den allgemeinen Regeln des Privatschulgesetzes und auf gleicher Grundlage wie andere Privatschulen ohne Anknüpfung an den Schulzusammenschluß Tvind – öffentliche Zuschüsse für ihren Schulbetrieb zu beantragen.

Die gesetzgebende Gewalt hat dadurch mit Wirkung für die Schulen, die in §7 genannt sind – darunter auch die Privatschule in Veddinge Bakker –, die Unstimmigkeiten zwischen den Tvind-Schulen und dem Unterrichtsministerium, welches die Auffassung vertrat, daß die Schulen – ungeachtet ihrer Erklärungen und Zusagen – die Voraussetzungen für öffentliche Zuschüsse zum Schulbetrieb nicht erfüllen und auch in Zukunft nicht erfüllen werden, entschieden. Ein solcher gesetzlicher Eingriff – der zur Folge hatte, daß den Tvind-Schulen die Möglichkeit genommen wurde, ihre Berechtigung, Zuschüsse zu erhalten, gerichtlich überprüfen zu lassen – ist in Wahrheit eine abschließende Entscheidung eines konkreten Rechtsstreits. Nach §3 Grundgesetz fällt eine solche Entscheidung nicht in den Kompetenzbereich der gesetzgebenden Gewalt, sondern in den der rechtsprechenden Gewalt, mit all den Rechtsschutzmöglichkeiten, die damit verbunden sind. Der Oberste

Gerichtshof stellt deshalb fest, daß §7 des Gesetzes Nr.506 vom 12. Juni 1996 im Verhältnis zur Privatschule in Veddinge Bakker, als gegen §3 S.3 Grundgesetz verstoßend, ungültig ist.

Der Oberste Gerichtshof folgt damit dem Hauptantrag der Kläger.

Es wird für Recht befunden:

Der Beklagte, das Unterrichtsministerium, muß anerkennen, daß §7 des

[S.9]

Gesetzes Nr.506 vom 12. Juni 1996 [...] im Verhältnis zur Klägerin, Den Selvejende Institution Friskolen i Veddinge Bakker, ungültig ist.

[...]

Der Oberste Gerichtshof, den 19. Februar 1999

[...]”