

Verfassungsrecht I

§ 25 Rechtsverordnungsrecht

Unter den in Art. 80 GG niedergelegten Voraussetzungen kann der Gesetzgeber seine Befugnisse zur Rechtsetzung an die Exekutive delegieren, indem er sie zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt. Ein Gesetz, welches die Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt, muss die Voraussetzungen des Art. 80 GG erfüllen, um taugliche Rechtsgrundlage für eine Verordnung sein zu können. Erfüllt das Gesetz diese Voraussetzungen nicht, so fehlt es an der erforderlichen Ermächtigungsgrundlage zum Erlass der Verordnung, auch alle aufgrund der Verordnung wiederum erlassenen Einzelakte sind dann rechtswidrig, weil die Verordnung dann ihrerseits rechtswidrig ist und keine taugliche Ermächtigungsgrundlage zum Erlass des Einzelaktes (VA) vorhanden ist. Zu prüfen ist damit innerhalb der Prüfung eines Einzelaktes, ob die Rechtsverordnung ihrerseits rechtmäßig ist, was wiederum dann nicht der Fall sein kann, wenn die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Rechtsverordnung Art. 80 GG nicht gerecht wird.

Solche Rechtsverordnungen lassen sich als *materielle* Gesetze bezeichnen. Die Rechtsverordnungen unterscheiden sich von den formell-materiellen Normen durch den Normgeber. Formelle Gesetze sind nur solche, die vom parlamentarischen Gesetzgeber selbst erlassen werden, materielle Gesetze hingegen sind solche Gesetze, die von anderen Normgebern erlassen werden, aber dennoch abstrakt-generelle Regelungen enthalten.

Da der Erlass von Rechtsnormen eigentlich Aufgabe der Legislative ist, bedeutet eine Befugnis der Exekutive zum Normerlass zunächst eine Durchbrechung des Prinzips der Gewaltenteilung. Es bestehen aus verfassungsrechtlicher Perspektive aber keine Bedenken bei der Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen an die Exekutive, weil die Exekutive nicht kraft eigenen Rechts, sondern nur auf der Grundlage einer Ermächtigung der Legislative und unter Beachtung des dreifachen Delegationsfilters tätig werden darf. Eine Rechtsverordnung bedarf demnach – wegen des Grundsatzes der Gewaltenteilung – einer gesetzlichen Ermächtigung und muss das Zitiergebot beachten. Allerdings darf der Gesetzgeber keine „Blankovollmacht“ erteilen, sondern (vgl. Art. 80 (1) 2 GG) muss Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz festlegen; zum Inhalt des hierbei geltenden Grundsatzes der *hinreichenden Bestimmtheit* vgl. BVerfGE 58, 257; 76, 130 und 78, 232.

Rechtsverordnungen sind von Satzungen zu unterscheiden. Satzungen werden von Art. 80 GG nicht erfasst. Satzungen sind Rechtsnormen, die von Selbstverwaltungskörperschaften (Gemeinden oder sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts) erlassen werden zur Normierung von Selbstverwaltungsaufgaben. Auch Satzungen unterliegen dem Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes, Art. 80 GG ist im Speziellen aber nicht anwendbar.

Nach der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts ist der parlamentarische Gesetzgeber zudem verpflichtet, in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Regelungen selbst zu treffen (vgl. dazu z. B. BVerfGE 1, 13, 60). Wesentlichkeit wird dabei weitgehend als Grundrechtswesentlichkeit interpretiert.

Der Grund für die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen liegt vor allem darin, dass der Gesetzgeber zum einen nicht alle sich ergebenden Detailfragen selbst zu regeln vermag und zum anderen, dass die Exekutive durch Fachministerien und Ministerialinstanzen eine größere Sachnähe zu den jeweiligen Sachbereichen zukommt. Rechtsverordnungen bilden damit

Handlungsmöglichkeiten der Exekutive, die dieser durch den Gesetzgeber zur Verfügung gestellt werden.

Mögliche Adressaten der Ermächtigung sind Bundes- und Landesregierung (**nicht** einzelne Landesminister). Bei bestimmten Rechtsverordnungen ist die Zustimmung des Bundesrats nötig (vgl. Art. 80 (2) GG).