

Az.: WD 2/52-1446 -V-

Verfassungsrechtliche Überprüfung eines Entwurfs für ein Standardöffnungsgesetz

A. Auftrag

Die Fraktion der SPD hat den Wissenschaftlichen Dienst um die vertrauliche Überprüfung eines Entwurfs zum Erlass eines „Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und Bürgerbeteiligung“ (Standardöffnungsgesetz [im Folgenden: SÖG-E]) gebeten. In diesem Zusammenhang soll insbesondere auf die Aspekte der Wesentlichkeitstheorie, der Gewaltenteilung, des Art. 3 GG und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes eingegangen werden.

B. Stellungnahme

I. Inhalt des Gesetzentwurfs/Vorbemerkung

Ziel des Gesetzentwurfs ist es, den kommunalen Gebietskörperschaften und deren Einrichtungen durch Entbindung von landesrechtlichen Vorschriften „bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mehr Gestaltungsspielraum unter besonderer Berücksichtigung einer stärkeren Einbindung betroffener Kreise der Bevölkerung“ einzuräumen (§ 1 Abs. 3 SÖG-E). Hierzu können sie „von landesrechtlichen Vorgaben entbunden werden“ (§ 1 Abs. 2 SÖG-E), und zwar von solchen, „die für die Aufgabenerfüllung der Gemeinden, Verbandsgemeinden, Landkreise, des Bezirksverbands Pfalz und der Zweck-

<p>Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Präsidenten.</p>
--

verbände sowie des einzusetzenden Personals, den Betrieb und die sächliche Ausstattung von kommunalen Einrichtungen erlassen wurden“ (§ 2 Abs. 1 SÖG-E). Erfasst sind dabei Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Landes (§ 2 Abs. 1 Satz 1 SÖG-E). In § 2 Abs. 3 SÖG-E sind einzelne Vorgaben und in § 2 Abs. 4 einzelne Landesgesetze aufgeführt, von denen „insbesondere Befreiungen vorgenommen werden“ können. § 3 SÖG-E regelt das Verfahren der Antragstellung. Der Gesetzentwurf wird daher zu Recht von den Auftraggebern, wenn auch nicht im Entwurf selbst, so doch im Anschreiben, ausdrücklich als Standardöffnungsgesetz bezeichnet.

Mit einer im wesentlichen ähnlichen Zielrichtung hatte die Fraktion der CDU bereits am 7. Oktober 1995 ein „Landesgesetz zur Anpassung von Personal-, Sach- und Verfahrensstandards an die konkreten örtlichen Verhältnisse (Standardanpassungsgesetz – SAG)“ im Landtag eingebracht¹. Dieser Gesetzentwurf wurde am 29. Februar 1996 in der zweiten Beratung im Plenum abgelehnt². In der Debatte waren vor allem von Rednern der Koalitionsfraktionen, aber auch von Bündnis 90/Die Grünen und von Vertretern der Landesregierung verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf geltend gemacht worden³, nicht zuletzt unter Berufung auf ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 12. Oktober 1995, das die Fraktion der SPD in Auftrag gegeben hatte⁴. Dieses Gutachten war vor allem zu dem Schluss gekommen, dass ein Gesetz, mit dem „sämtliche Standards für kommunale Einrichtungen zur Disposition gestellt werden (...) unter dem Gesichtspunkt hinreichender Bestimmtheit problematisch“ sei. Die Standards würden „zwar einerseits – jedenfalls dem Grunde nach – noch gelten, wären aber andererseits beliebig abdingbar.“ Praktisch würden sie „leere Worthülsen darstellen, die mehr vorgäben, als sie tatsächlich bewirken könnten.“⁵ Neben dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot wurde im Rahmen des Gutachtens daneben vor allem auf den Grundsatz des Geset-

¹ LT-Drucks. 12/7025; vgl. auch bereits die Forderung von Fromme, ZRP 1995, 4 f.

² PlenProt. 12. WP. (129. Sitzung), S. 10236.

³ PlenProt. 12. WP (129. Sitzung), S. 10232 ff. (Abg. Linnerth [SPD], Abg. Dieckvoß [FDP], Abg. Bill [Bündnis 90/Die Grünen], StM Zuber [SPD]).

⁴ Az.: II/52-1146.

⁵ Wissenschaftlicher Dienst, Gutachten vom 12.10.1995, Az.: II/52-1146, S. 5 f.

zesvorbehalts abgestellt, was die gewollte Abdingbarkeit von Standards, die in Rechtsverordnungen geregelt sind, anbelangt⁶.

Neben Rheinland-Pfalz wurden allerdings auch in einigen anderen Bundesländern – nämlich, so weit ersichtlich, in Berlin⁷, Brandenburg⁸, Schleswig-Holstein⁹ und Mecklenburg-Vorpommern¹⁰ - entsprechende Gesetzesinitiativen von (Oppositions-) Fraktionen unternommen¹¹. Lediglich in Mecklenburg-Vorpommern war die Gesetzesinitiative letztlich – wenn auch in geänderter Form - erfolgreich, nachdem auch die Koalitionsfraktionen einen im Kern ähnlichen Gesetzentwurf eingebracht hatten¹². In den übrigen Ländern wurden die Gesetzentwürfe abgelehnt (Brandenburg) bzw. zurückgezogen (Berlin); in Schleswig-Holstein ist das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen. Auch in Mecklenburg-Vorpommern allerdings wurden in den Gesetzesberatungen, vor allem in einer Stellungnahme des dortigen Justizministeriums, erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht, und zwar – wie in Rheinland-Pfalz auch – im wesentlichen im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot¹³.

II. Verfassungsrechtliche Prüfung

1. Sedes materiae für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Gesetzentwurfs ist in erster Linie, wie bereits oben in der Vorbemerkung angesprochen, das im Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) und der Verfassung für Rhein-

⁶ Wissenschaftlicher Dienst, a.a.O., S. 6 f.

⁷ Drucks. 13/93; PlenProt. 13/3, S. 70 u. 92.

⁸ Drucks. 2/3400, 2/4337; PlenProt. 2/47, S. 4220 ff.; 2/68, S. 5634 ff.

⁹ Drucks. 15/123; PlenProt. 15/5, S. 253 ff.

¹⁰ Drucks. 3/119; PlenProt. 3/8, S. 256 ff.

¹¹ Daneben sind noch die sog. Experimentierklauseln zu nennen, die sich in erster Linie allerdings auf haushaltsrechtliche Vorgaben für die Kommunen beschränken; vgl. dazu Strätker, in: Wallerath, Verwaltungserneuerung, 2001, S. 95 ff. m.w.Nachw.

¹² Gesetz zur Öffnung von Standards für kommunale Körperschaften (Standardöffnungsgesetz – StöffG M-V) vom 17.9.2000, GVBl. Meckl.-Vorp., S. 492; vgl. auch Drucks. 3/730; 3/1406; PlenProt. 3/27, S. 1438 ff.; 3/42, S. 2669 ff.

¹³ Vgl. Drucks. 3/1406, S. 6 ff.

land-Pfalz (Art. 77 LV)¹⁴ wurzelnde Bestimmtheitsgebot¹⁵. Danach muss der Rechtsstaat Rechtssicherheit gewährleisten und die Verlässlichkeit der Rechtsordnung garantieren¹⁶. Messbarkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns setzen insoweit voraus, dass die Gesetze und die daraus abgeleiteten Rechtsnormen und Einzelfallentscheidungen hinreichend bestimmt sind¹⁷.

Daran fehlt es dann, wenn Regelungen unklar und widersprüchlich bleiben, so dass die Normbetroffenen die Rechtslage nicht erkennen und ihr Verhalten nicht danach einrichten können¹⁸. Den Gesetzgeber trifft somit bei der Formulierung von Gesetzen die Pflicht, das Gebot der Normenklarheit zu beachten¹⁹, d.h. der Normbetroffene muss voraussehen können, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang der Gesetzgeber die Verwaltung ermächtigt, in seinen Rechtskreis einzugreifen²⁰. Der Normbefehl muss daher so genau gefasst sein, „wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist.“²¹ Dabei reicht es nicht aus, wenn die Wirkung einer gesetzlichen Regelung erst aus Sinn und Zweck einer unbestimmten Vielzahl von Normen erkennbar ist²².

2. Die Anforderungen an die Regelungsdichte und Klarheit der Norm kann allerdings differieren, je nach dem, auf welcher Ebene sich die Vorschrift befindet, d.h. ob ein Gesetz (dazu unter a), eine Rechtsverordnung (dazu unter b) oder eine Verwaltungsvorschrift (dazu unter c) dispensiert wird. Der vorliegende Gesetzentwurf erfasst alle drei Normebenen und ist daher ebenfalls entsprechend differenziert zu betrachten.

¹⁴ Dazu: Schröder, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), Verf. für RhPf., 2001, Art. 74 Rn. 3 u. Art. 77 Rn. 1 u. 13.

¹⁵ Vgl. Kunig, Das Rechtsstaatsprinzip, 1986, S. 200 ff. m.w.Nachw.

¹⁶ Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl., Bd. 2 (2000), Art. 20 Rn. 279 ff.

¹⁷ Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl., Bd. 2 (2000), Art. 20 Rn. 279.

¹⁸ BVerfGE 17, 306 (314); 78, 205 (212); 84, 133 (149); Sommermann, a.a.O., Art. 20 Rn. 279 m.w.Nachw.

¹⁹ BVerwGE 17, 322 (325); Kunig, Das Rechtsstaatsprinzip, 1986, S. 202; Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhoff, Hdb. des Staatsrechts, Bd. I, 2. Aufl. (1995), § 24 Rn. 81.

²⁰ Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl., Bd. 2 (2000), Art. 20 Rn. 279.

²¹ BVerfGE 49, 168 (181); 59, 104 (114); 62, 169 (182 f.); 87, 234 (263).

²² Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 8. Aufl. (1995), Art. 20 Rn. 34 ff.

a) Was die Befreiung von landesrechtlichen Vorgaben, die sich aus Landesgesetzen ergeben, anbelangt, so ist zunächst festzustellen, dass die Normierung von Ausnahmen von gesetzlichen Regelungen als solche, jedenfalls im Grundsatz, nicht bedenklich sind. Sie können vielmehr, namentlich soweit sie auf die Vermeidung unbilliger oder unbeabsichtigter Härten zielen, sogar verfassungsrechtlich geboten sein²³. Allerdings unterliegen Ausnahmeregelungen, insbesondere generelle Öffnungsklauseln, verfassungsrechtlichen Beschränkungen, die sich vor allem aus dem Bestimmtheitsgebot ergeben.

Unter Zugrundelegung der hierzu oben skizzierten Kriterien muss im Einzelfall erkennbar sein, von welchen Kriterien überhaupt abgewichen werden kann. Öffnungsklauseln, namentlich auch Zusammenfassungen und Auflistungen einzelner Gesetze dürfen daher nicht derart konturlos werden, dass nicht mehr vorhersehbar ist, welche Fälle der Gesetzgeber erfassen wollte. Dies wäre jedenfalls dann der Fall, wenn eine Öffnungsklausel derart weit gefasst ist, dass sie genereller Natur wäre und damit potentiell alle Landesgesetze erfasst, zumal schon die Feststellung des Anwendungsbereichs („Vorgaben für die Aufgabenerfüllung“ [§ 2 Abs. 1 SÖG-E]) nicht bestimmt genug gefasst werden kann²⁴.

Möglicherweise wird die nötige Bestimmtheit aber dadurch hergestellt, dass die Landesgesetze, die von der Öffnungsklausel erfasst werden sollen, enumerativ aufgeführt werden. Dieser Weg wird durch § 2 Abs. 4 SÖG-E i.V.m. den inhaltlichen Vorgaben in § 2 Abs. 3 SÖG-E ausdrücklich beschritten²⁵, so dass eine nähere Konkretisierung des Anwendungsbereichs konstatiert werden kann. Allerdings entschärft diese Auflistung allenfalls die Tatbestandsproblematik der Öffnungsklausel, nicht aber die Rechtsfolgenproblematik²⁶. Die generelle Begrenzung nämlich, dass keine „Rechtsansprüche von Bürgern beeinträchtigt oder die Gesundheit gefährdet“ wer-

²³ BVerfGE 83, 201 (212 f.); Jutzi, DÖV 1996, 25 (26).

²⁴ Jutzi, DÖV 1996, 25 (26); JM Meckl.-Vorp., LT-Drucks. Meckl.-Vorp. 3/1406, S. 6 f.

²⁵ Durch eine derartige Auflistung hatte man auch während der Gesetzesberatungen in Mecklenburg-Vorpommern gehofft, die „Bedenken des Justizministeriums (...) zu entschärfen“, vgl. LT-Drucks. Meckl.-Vorp. 3/1406, S. 8.

²⁶ Vgl. zu dieser Unterscheidung Jutzi, DÖV 1996, 25 (26).

den darf in § 3 Abs. 2 SÖG-E, führt als solche nicht weiter²⁷. Im übrigen sind die inhaltlichen Vorgaben des § 2 Abs. 3 SÖG-E auch nicht abschließend formuliert, sondern die Aufzählung wird vielmehr mit dem Wort „insbesondere“ eingeleitet. Der Anwendungsbereich bleibt damit im Ergebnis vielmehr derart weit gefasst, dass der Gesichtspunkt des Parlamentsvorbehalts im Rahmen des Bestimmtheitsgebots in den Blickpunkt gerät²⁸.

Danach muss der Gesetzgeber zum einen die wesentlichen Voraussetzungen für Grundrechtseingriffe und ihre Reichweite selbst festlegen²⁹ und darf zum anderen auch sonstige Regelungen, die für die Grundrechtsausübung wesentlich sind, nicht delegieren³⁰. Durch eine Ausnahmeregelung dürfen der Verwaltung daher nicht Dinge zur eigenständigen Entscheidung überlassen werden, die der Regelung durch Gesetz bedürfen³¹. Dies betrifft insbesondere Maßnahmen, die den Grundrechtsbereich des Bürgers nachhaltig berühren und wenn es namentlich „um die Ausgestaltung und Formung der gemeindlichen Selbstverwaltung geht“³². Die Frage der Wesentlichkeit richtet sich insofern nach den Gegebenheiten des jeweils betroffenen Sachbereichs, weshalb auf dem genannten Gebiet eine generelle Öffnungsklausel von Anfang an die Gefahr in sich trägt, der Verwaltung Sachbereiche zu erschließen, die dem Gesetzgeber vorbehalten sind³³. Das „den Rechtsstaat bestimmende Gesetz“ würde damit im Ergebnis „nahezu unbegrenzt zur Disposition der Exekutive gestellt, die Messbarkeit staatlichen Handelns wäre nicht mehr gewährleistet“³⁴.

b) Gleiches gilt im wesentlichen auch für eine generelle Öffnungsklausel, die sich auf die Ebene des Verordnungsrechts bezieht. Diese ist zwar nicht unmittelbar am Parlamentsvorbehalt zu messen, allerdings gilt hier der allgemeine Vorbehalt des Ge-

²⁷ So bereits Jutzi, DÖV 1996, 25 (26).

²⁸ Vgl. Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl., Bd. 2 (2000), Art. 20 Rn. 268 u. 279 f.; Gassner, DÖV 1996, 18 ff.

²⁹ BVerfGE 8, 274 (325 f.); 46, 120 (156 f.); 69, 1 (41); 80, 137 (161).

³⁰ BVerfGE 49, 89 (126); Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl., Bd. 2 (2000), Art. 20 Rn. 268

³¹ Jutzi, DÖV 1996, 25 (26).

³² Jutzi, DÖV 1996, 25 (26).

³³ Jutzi, DÖV 1996, 25 (26 f.); JM Meckl.-Vorp., LT-Drucks. Meckl.-Vorp. 3/1406, S. 7.

³⁴ So Jutzi, DÖV 1996, 25 (27); i.Erg. auch Siedentopf, DÖV 1995, 193: „Beispiel für die Selbstverstümmelung eines Gesetzgebers.“; a.A. wohl Lange, DÖV 1995, 770 (771).

setzes i.S. eines Rechtssatzvorbehalts³⁵. Danach bedarf die Exekutive für bestimmte Tätigkeiten nicht nur einer formell-gesetzlichen Grundlage, sondern bestimmte Gegenstände der Rechtssetzung sind darüber hinaus auch nicht auf die Exekutive übertragbar. Insoweit gilt für den Parlamentsgesetzgeber ein Delegationsverbot³⁶. Dieses bezieht sich vor allem auf den Grundrechtsbereich und den Bereich der Ausformung der kommunalen Selbstverwaltung, weshalb hier Ausnahmeregelungen zugunsten der Exekutive dieser nicht Entscheidungen überlassen dürfen, die dem materiellen Gesetz vorbehalten sind³⁷.

Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben trägt der Gesetzentwurf auch im Hinblick auf Verordnungsrecht nicht hinreichend Rechnung; werden generell Ausnahmen von verordnungsrechtlich festgelegten Standards zugelassen, lässt sich deren konkreter Inhalt nämlich nicht mehr feststellen. Es wird vielmehr in unzulässigem Umfang „Sache der Verwaltung, ob überhaupt und inwieweit der Regelungsgehalt einer Verordnung noch greift“³⁸. Dies dürfte letztlich mit dem Gebot vom Vorbehalt des Gesetzes nicht vereinbar sein.

Hinzu kommt, dass Art. 80 Abs. 1 Satz 2, 110 Abs. 1 Satz 2 LV als besondere Ausprägung des verfassungsmäßigen Bestimmtheitsgebots³⁹ festlegen, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Verordnungsermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen. Der Gesetzgeber kann daher nur in dem Umfang Dispensmöglichkeiten von Verordnungsrecht eröffnen, wie der Exekutive nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben über die Verordnungsermächtigung Freiraum gewährt werden kann⁴⁰. D.h., dass die Verpflichtung des Gesetzgebers, Inhalt, Zweck und Ausmaß für die Verordnungsermächtigung festzulegen, „nicht durch weite exekutivische Ausnahmemöglichkeiten unterlaufen werden darf“⁴¹, denn was für die Ermächtigung zum Erlass

³⁵ Jutzi, DÖV 1996, 25 (27).

³⁶ Kloepfer, JZ 1984, 685 (690); Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl., Bd. 2 (2000), Art. 20 Rn. 263.

³⁷ Jutzi, DÖV 1996, 25 (27).

³⁸ So bereits das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 12.10.1995, Az.: II/52-1146, S. 6.

³⁹ Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl., Bd. 3 (2001), Art. 80 Rn. 31; Franke, in: Grimm/Caesar, Verf. für RhPf., 2001, Art. 110 Rn. 18.

⁴⁰ Jutzi, DÖV 1996, 25 (27).

⁴¹ Jutzi, DÖV 1996, 25 (27).

von Rechtsverordnungen gilt, muss in gleicher Weise für gesetzliche Vorschriften gelten, die die Verwaltung ermächtigen, Ausnahmen von Ordnungsrecht zuzulassen⁴². Somit unterliegt auch die Ausnahmeregelung den gleichen Bestimmtheitsanforderungen, denen die Verordnungsermächtigung unterliegt⁴³. Es bleibt daher auch für Ordnungsrecht bei dem Ergebnis, dass die Öffnungsklausel wegen eines Konkretisierungsdefizits den verfassungsrechtlichen Anforderungen im Ergebnis nicht genügen dürfte⁴⁴.

c) Anders könnte sich die Beurteilung allerdings im Hinblick auf die Dispensmöglichkeit von Verwaltungsvorschriften darstellen, da auf diese im Grundsatz „aus verfassungsrechtlicher Sicht ohnehin verzichtet werden könnte“⁴⁵. Insoweit ist allerdings je nach Natur der Verwaltungsvorschrift zu differenzieren. Handelt es sich um eine sog. norminterpretierende Verwaltungsvorschrift, also eine Verwaltungsvorschrift, die lediglich zur Klärung rechtlicher Zweifelsfragen dient⁴⁶, so kommt eine Öffnungsklausel von Anfang an nicht in Betracht, da sie lediglich den Inhalt einer Norm wiedergeben, nicht jedoch ihn verändern kann⁴⁷.

Ein Anwendungsbereich könnte sich hingegen für sog. ermessensbindende Verwaltungsvorschriften und bei Verwaltungsvorschriften im sog. nicht-gesetzesakzessorischen Bereich (Leistungsverwaltung) ergeben, da dort der Vorschriftengeber grundsätzlich auch selbst in der Lage wäre, den Verbindlichkeitsgrad seiner Regelungen zu lockern oder ggf. auf solche Vorschriften ganz zu verzichten⁴⁸. Allerdings gerät insofern der Grundsatz der Rechtsanwendungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG, 17 LV) in den Blickpunkt. Generelle Ausnahmeregelungen könnten nämlich „zu bedenklichen Defiziten bei der Anwendungsgleichheit führen“, da es „verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar wäre, Standards selektiv für einige Anwendungsfälle abzusenken, in

⁴² JM Meckl.-Vorp., LT-Drucks. Meckl.-Vorp. 3/1406, S. 7.

⁴³ Jutzi, DÖV 1996, 25 (27); JM Meckl.-Vorp., LT-Drucks. Meckl.-Vorp. 3/1406, S. 7.

⁴⁴ Vgl. auch Jutzi, DÖV 1996, 25 (27).

⁴⁵ Jutzi, DÖV 1996, 25 (27).

⁴⁶ Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. I, 11. Aufl. (1999), § 24 Rn. 24; Ossenbühl, in: Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. (1998), § 6 Rn. 35.

⁴⁷ Jutzi, DÖV 1996, 25 (27).

⁴⁸ Jutzi, DÖV 1996, 25 (27 f.).

gleichgelagerten Fällen dies jedoch zu verweigern⁴⁹. Die gesetzliche Normierung der Öffnungsklausel für den Bereich der Verwaltungsvorschriften allein führt zwar noch nicht zu einem Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz; verfassungswidrig könnte – ggf. unter dem Gesichtspunkt der Selbstbindung der Verwaltung – allein der Gesetzesvollzug und damit das Handeln der jeweils zuständigen Behörde sein⁵⁰. Allerdings erscheint es doch auch im Hinblick auf das Gesetz verfassungsrechtlich zumindest nicht unbedenklich, wenn eine dort angelegte Gefahr der Ungleichbehandlung in der Rechtsanwendung vom Gesetzgeber in Kauf genommen wird⁵¹, dies jedenfalls dann, wenn man das allgemeine Willkürverbot und damit auch das Prinzip der Systemgerechtigkeit (Folgerichtigkeit) von Normen auch auf das Rechtsstaatsprinzip stützt⁵². Es erscheint im übrigen auch wenig einleuchtend, warum für den Fall, dass in Verwaltungsvorschriften normierte Standards für entbehrlich gehalten werden, nicht konsequent der – verfassungsrechtlich unbedenkliche – Weg der Absenkung bzw. Bereinigung von Standards beschritten wird⁵³.

Hinzu kommt, dass die Öffnungsklausel in Bezug auf Verwaltungsvorschriften auch im Hinblick auf das Gewaltenteilungsprinzip (Art. 20 GG, 77 LV) nicht unbedenklich erscheint, da ein unerlaubter Übergriff in den exekutivischen Bereich vorliegen könnte. Hierzu hat der Wissenschaftliche Dienst in seinem Gutachten vom 12. Oktober 1995⁵⁴ ausgeführt:

„Das Recht zum Erlass von Verwaltungsvorschriften folgt aus der Organisationsbefugnis staatlicher Stellen für den nachgeordneten Bereich. Verwaltungsvorschriften zählen somit zum „Hausgut“⁵⁵ der Exekutive. (...) Zwar steht außer Zweifel, dass der Gesetzgeber Verwaltungsvorschriften durch höherrangiges Recht außer Kraft setzen kann. Fraglich

⁴⁹ Jutzi, DÖV 1996, 25 (28).

⁵⁰ Jutzi, DÖV 1996, 25 (28); JM Meckl.-Vorp., LT-Drucks. Meckl.-Vorp. 3/1406, S. 7.

⁵¹ So bereits Siedentopf, LT-Zuschrift 12/1031, der im übrigen auf eine „Flut von verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten“ verweist, „wenn auf der Grundlage dieses Gesetzes tatsächlich Abweichungen im Einzelfall – zu Lasten oder zu Gunsten einzelner Bürger – zugelassen werden.“

⁵² Jarass, AöR 126 (2001), 588 (595 f.); ders., in: ders./Pieroth, GG, 5. Aufl. (2000), Art. 3 Rn. 10; Schmidt/Aßmann, in: Isensee/Kirchhoff, Hdb. des Staatsrechts, Bd. I, 2. Aufl. (1995), § 24 Rn. 80; Hesse, AöR 109 (1984), 174 ff.; vgl. auch BVerfGE 98, 83 (98); 98, 106 (119).

⁵³ Jutzi, DÖV 1996, 25 (28); vgl. zu letzterem auch Velten, Verwaltungsvorschriften und Standards, „voran“, Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in RhPf., Heft 6 (1997).

⁵⁴ Az.: II/52-1146.

⁵⁵ So Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. I, 11. Aufl. (1999), § 24 Rn. 22 m.w.Nachw.

ist jedoch, ob er, wenn er nicht nur einzelne Verwaltungsvorschriften, sondern generell eine unbestimmte Vielzahl dieser Bestimmungen zur Disposition stellt, nicht in den Kernbereich der Zuständigkeit der Exekutive eingreift. Jedenfalls ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass hier die Quantität der zur Disposition stehenden Verwaltungsvorschriften dazu führt, dass der – an sich zulässige – Eingriff des Gesetzgebers in den Verwaltungsbereich auch eine besondere Qualität erhält.“

Diese Frage soll jedoch angesichts der verfassungsrechtlichen Bedenken im übrigen, insbesondere was das Bestimmtheitsgebot anbelangt, und im Interesse einer zeitnahen Erledigung des Gutachtauftrags im Rahmen dieser Stellungnahme nicht vertieft werden. Auch die Frage des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, wie sie im Auftrag angesprochen ist, stellt sich daneben nicht. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass der zu beurteilende Gesetzentwurf auf nicht unerhebliche verfassungsrechtliche Bedenken stößt.

Wissenschaftlicher Dienst