

**„Verfassungsmäßigkeit des Standardanpassungsgesetzes
(Drucksache 14/2202)“**

A. Auftrag

Die SPD-Landtagsfraktion hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, den von der Fraktion der CDU eingebrachten Entwurf eines Landesgesetzes zur Anpassung von Personal-, Sach- und Verfahrensstandards (Standardanpassungsgesetz - SAG) - Drucksache 14/2202 - (im Folgenden: SAG-E) einer verfassungsrechtlichen Prüfung zu unterziehen.

B. Stellungnahme

I. Regelungsgehalt des Gesetzentwurfs/Vorbemerkung

Vor der näheren Prüfung seiner Verfassungsmäßigkeit sollen vorab die Grundzüge des Gesetzentwurfs kurz skizziert und im Anschluss daran einige einleitende Ausführungen gegeben werden.

Kernpunkt des Entwurfs ist die in § 2 vorgesehene Öffnungsklausel, nach der Befreiungen von so genannten „Kommunalen Standards“ im Einzelfall möglich sind. Für die Erteilung solcher Befreiungen müssen lediglich zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Zum einen muss eine dem „Zweck der Vorschrift, insbesondere dem Schutz von Leib und Leben sowie sonstiger vergleichbarer Rechtsgüter ausreichende Erfüllung der Aufgabe“ gewährleistet bleiben, zum anderen muss die Befreiung zu einer Kostenersparnis führen (§ 3 Abs. 4 SAG-E). Liegen beide Voraussetzungen vor, besteht ein Rechtsanspruch auf Befreiung (§ 3 Abs. 4 Satz 1 SAG-E). Die Ausgestaltung als rechtlich gebundener Anspruch wird dabei mit der Besorgnis begründet, dass andernfalls, nämlich bei Einräumung eines freien Ermessens stets im Sinne der Standards entschieden würde¹.

¹ LT-Drucks. 14/2202, S. 5 (Begründung); Anmerkung: Der Gesetzentwurf steht im Zusammenhang mit dem Antrag der Fraktion der CDU „Für eine Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit - Rechtlich bindende Vorgaben auf den Prüfstand stellen“ - LT-Drucks. 14/2201 -.

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 Direktors beim Landtag.

Der sachliche Geltungsbereich der Öffnungsklausel wird in § 1 Abs. 2 Satz 1 SAG-E zunächst normbezogen auf Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Landes begrenzt, so dass formelle Gesetze und Satzungen² ausgenommen sind. Auch bundesrechtliche Standards oder unmittelbar verbindliche Regelungen des europäischen Rechts sollen unberührt bleiben, wie in Satz 2 des § 1 Abs. 2 SAG-E - wenn auch nur deklaratorisch - festgestellt wird. In Auftragsangelegenheiten sind Befreiungen zudem nur zulässig, wenn die Aufgabenübertragung ausschließlich aufgrund der Gesetzgebungskompetenz des Landes erfolgte (§ 1 Abs. 2 SAG-E).

Befreiungen sind möglich von so genannten „Kommunalen Standards“, die in § 1 Abs. 1 SAG-E legaldefiniert sind als „landesrechtliche Vorgaben für die Aufgabenerfüllung der Gemeinden, Verbandsgemeinden, Landkreise, des Bezirksverbandes Pfalz und der Zweckverbände, insbesondere in Bezug auf Qualität und Quantität des einzusetzenden Personals (Personalstandards) sowie auf die sächliche Ausstattung und den Betrieb von Einrichtungen (Sachstandards)“.

Im Rahmen der Voraussetzungen für eine Befreiungsentscheidung normiert der Entwurf ein Antragserfordernis, wobei in dem Antrag die Kommunalen Standards, von denen eine Befreiung gewährt werden soll, sowie deren Rechtsgrundlage und das mit der Befreiung beabsichtigte Ziel anzugeben sind (§ 3 Abs. 1 und 2 SAG-E).

Zuständig für die Erteilung einer Befreiung ist das Ministerium des Innern und für Sport (§ 6 SAG-E), welches im Benehmen mit der jeweiligen fachlich zuständigen obersten Landesbehörde entscheidet (§ 3 Abs. 3 Satz 1 SAG-E). Die Befreiung gilt dabei ähnlich einer Genehmigungsfiktion als erteilt, wenn über den Antrag nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten entschieden ist, die einmalig aus wichtigem Grund um einen Monat verlängert werden kann (§ 3 Abs. 3 Satz 2 und 3 SAG-E).

² Anmerkung: In der Begründung wird allerdings ausgeführt, der Anwendungsbereich des Gesetzes beschränke sich auf den „Bereich des Vollzugs von untergesetzlichen Vorschriften des Landesrechts“ (LT-Drucks. 14/2202, S.5), wozu an sich auch Satzungen gehören. Nach dem vorgesehenen Normtext (§ 1 Abs. 2 Satz 1 SAG-E) sind Satzungen hingegen nicht ausdrücklich erfasst.

Der Experimentiercharakter des Gesetzes wird deutlich nicht zuletzt durch die vorgesehene Befristung seiner Geltung bis zum 31. Dezember 2007 (§ 7 Satz 2 SAG-E) sowie die obligatorische Befristung einer ausgesprochen Befreiung von Standards im Einzelfall (§ 3 Abs. 4 Satz 2 SAG-E).

Der Vollständigkeit wegen sei noch darauf hingewiesen, dass eine Beweislastumkehr, nach der die Befreiung zu erteilen ist, wenn die Behörde Versagungsgründe nicht nachweisen kann, dem Gesetzentwurf wohl nicht entnommen werden kann, auch wenn dies in der Begründung so ausgeführt wird³.

Bereits am 7. August 1995 (12. Wahlperiode) hatte die Fraktion der CDU einen ebenfalls als „Landesgesetz zur Anpassung von Personal-, Sach- und Verfahrensstandards“ bezeichneten Gesetzentwurf⁴ eingebracht, der in seiner Zielrichtung im Wesentlichen dem nun vorliegenden entsprach. Mit diesem sollte seinerzeit eine „abstrakt-generelle und schnell umsetzbare Regelung“ angestrebt werden, um im Einzelfall von kostenintensiven Standards abweichen zu können⁵. Schon bei der ersten parlamentarischen Beratung des damaligen Gesetzentwurfs sind erhebliche Zweifel an seiner Verfassungskonformität geäußert worden⁶. Ein hierzu erbetenes Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes bestätigte diese Bedenken⁷. Das Gutachten kam zu dem Ergebnis, dass der Gesetzentwurf dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot und dem Gesetzesvorbehalt nicht gerecht werde und deswegen verfassungsrechtlich nicht unbedenklich sei⁸: Nach dem Gesetzentwurf werde es

³ „Die vorgesehene Beweislastumkehr ist notwendig, um eine wirkliche Wende zu erreichen“, LT-Drucks. 14/2202, S. 5 (Begründung); Anmerkung: Möglicherweise handelt es sich hierbei um ein „Redaktionsversehen“, das aus der wörtlichen Übernahme von Teilen der Begründung des damaligen Gesetzentwurfs der CDU-Fraktion vom 7. August 1995 - Drucks. 12/7025 - (dort S. 4) resultieren könnte, der in der Tat auch im Normtext eine Beweislastumkehr (Art. 1 § 1 Abs. 2) vorsah.

⁴ LT-Drucks. 12/7025

⁵ LT-Drucks. 12/7025 S. 4 (Begründung)

⁶ Vgl. PlenProt 12/114, S. 8854 [Abg. Linnerth, SPD], S. 8855 [Abg. Seibel, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN], S. 8857 [Abg. Dieckvoß, FDP], S. 8859 [StM Zuber]

⁷ vom 12. Oktober 1995, Az.: II/52-1146; vgl. auch Gutachten vom 4. Februar 2002, Az.: WD2/52-1446-V-

⁸ Gutachten WD, Az.: II/52-1146, a.a.O., S. 3 - 7

nämlich Sache der Verwaltung, ob überhaupt und inwieweit der Regelungsgehalt einer Verordnung noch greife⁹. Damit - so das Gutachten weiter - überlasse es der Gesetzgeber letztlich dem freien Aushandeln zwischen Maßnahmeträger und Verwaltung, ob der in einer Verordnung festgelegte Standard eingehalten werde¹⁰. Der Gesetzentwurf wurde sodann in Zweiter Beratung im Plenum abgelehnt¹¹.

Ein mit der damaligen Gesetzesvorlage der CDU-Fraktion identischer Entwurf¹² ist im Landtag Brandenburg ebenfalls in Zweiter Lesung abgelehnt worden¹³, wobei auch in der dortigen parlamentarischen Debatte ausdrücklich Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit geäußert wurden¹⁴.

Der gegenwärtig im Landtag Rheinland-Pfalz beratene Entwurf der CDU-Fraktion ist - weitgehend sogar wörtlich - identisch mit dem am 19. März 2003 im Saarland in Kraft getretenen Gesetz zur Flexibilisierung kommunaler Standards¹⁵. Einziger Unterschied ist, dass der vorliegende Entwurf auf Rechtsverordnungen sowie Verwaltungsvorschriften beschränkt ist - das saarländische Standardflexibilisierungsgesetz erfasst darüber hinaus auch (formelle) Gesetze¹⁶ - und er, anders als im Saarland, die Entscheidung über die Befreiung nicht in das Ermessen der Behörde stellt¹⁷, sondern als gebundenen Anspruch ausgestaltet¹⁸.

⁹ Gutachten WD, Az.: II/52-1146, a.a.O., S. 6

¹⁰ Gutachten WD, Az.: II/52-1146, a.a.O., S. 6

¹¹ Vgl. PlenProt. 12/129, S. 10236

¹² LT-Drucks. Bdg 2/3400

¹³ nämlich am 1. September 1997, PlenProt. Bdg 2/68, S. 5639

¹⁴ Vgl. PlenProt. Bdg 2/69, S. 5637 [Abg. Schulze, SPD]

¹⁵ (Standardflexibilisierungsgesetz - StaflexG), LT-Drucks. SI. 12/755 (Amtsbl. S. 941)

¹⁶ § 1 Abs. 2 StaflexG

¹⁷ § 3 Abs. 4 Satz 1 StaflexG: „Dem Antrag *kann* stattgegeben werden, wenn...“

¹⁸ Vgl. § 3 Abs. 4 Satz 1 SAG-E: „Dem Antrag *ist* stattzugeben, wenn...“; siehe auch Fußnote 1

Neben dem Saarland ist derzeit nur noch in Mecklenburg-Vorpommern ein entsprechendes Standardöffnungsgesetz in Kraft¹⁹, obgleich auch das dortige Justizministerium erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken - und zwar ebenso wie in Rheinland-Pfalz - hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgebot geäußert hatte²⁰. Das Standardöffnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (StöffG M-V) beinhaltet dabei vom Ansatz her ebenfalls eine generelle Öffnungsklausel (§ 1 Abs. 2 Satz 1), wobei allerdings die Möglichkeit der Befreiung von gesetzlich normierten Standards auf zehn enumerativ aufgeführte Landesgesetze beschränkt wurde (§ 1 Abs. 4 StöffG M-V), um den erhobenen Vorwurf der Verfassungswidrigkeit zumindest zu entkräften. In der Zeit seit In-Kraft-Treten des Standardöffnungsgesetzes am 20. Oktober 2000 bis zum 31. März 2003 sind insgesamt nur vier selbständige Anträge auf Standardbefreiung gestellt worden, von denen zwei erfolgreich gewesen sind²¹.

Neben den genannten Ländern haben unter anderem auch Berlin²² und Schleswig-Holstein²³ entsprechende Gesetzesinitiativen unternommen. In Schleswig-Holstein ist der Entwurf eines Gesetzes zur Öffnung von Standards für öffentlich-rechtliche Körperschaften²⁴ in Zweiter Lesung abgelehnt worden²⁵, ein weiterer, vergleichbarer Entwurf²⁶ befindet sich noch in der Ausschussberatung. Die von der CDU-Fraktion in Berlin unternommene Gesetzesinitiative²⁷ ist von ihr zurückgezogen worden.

¹⁹ am 20. Oktober 2000, Gesetz zur Öffnung von Standards für kommunale Körperschaften (Standardöffnungsgesetz - StöffG M-V -) vom 17. September 2000 (GVBl. S. 492); vgl. zu dem Gesetz auch Darsow, LKV 2001, 289 und Meyer, DÖV 1998, 865

²⁰ LT-Drucks. M-V 3/1406, S. 6 ff. (Bericht)

²¹ LT-Drucks. M-V 3/2039/2405/2877, 4/62/508

²² Drucks. Berl. 13/93

²³ LT-Drucks. S-H 15/123

²⁴ LT-Drucks. S-H 15/123

²⁵ PlenProt. S-H 15/66, S. 4950

²⁶ Art. 1 (Vorgabenbefreiungsgesetz) des Entwurfs eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen in Schleswig-Holstein (LT-Drucks. S-H 15/2436)

²⁷ Drucks. Berl. 13/93; PlenProt. Berl. 13/3, S. 70

II. Verfassungsrechtliche Prüfung

1. Terminologie

So genannte bereichsspezifische Standardöffnungsklauseln sind dadurch gekennzeichnet, dass ihr Anwendungsbereich sachlich begrenzt wird, was insbesondere durch enumerative Aufzählung bestimmter Sachmaterien oder Normkomplexe geschieht, für die die Möglichkeit einer Abweichung erschlossen werden soll. Regelungstechnisch erfolgen bereichsspezifische Öffnungsklauseln also im jeweiligen Normzusammenhang und im Hinblick auf den jeweiligen Sachkomplex²⁸.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht solche bereichsspezifischen Begrenzungen hingegen nicht vor, so dass die hier maßgebliche Regelung des § 2 SAG-E als generelle Öffnungsklausel zu qualifizieren ist.

2. Bestimmtheitsgebot

Mangelnde inhaltliche Bestimmtheit ist der wohl am häufigsten angeführte Einwand gegen die Zulässigkeit genereller Standardöffnungsklauseln²⁹, was im Folgenden für den konkreten Gesetzentwurf näher untersucht werden soll. Da sich die Bestimmtheit einer Norm zwangsläufig auch auf das Verhältnis von Legislative und Judikative auswirkt und praktisch untrennbar mit den anderen im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Verfassungsgrundsätzen verbunden ist, sind bereits im Rahmen der Bestimmtheitsprüfung Bezüge insbesondere zum Gewaltenteilungsprinzip und dem Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes herzustellen.

²⁸ Vgl. Maaß, Experimentierklauseln für die Verwaltung und ihre verfassungsrechtliche Grenzen, in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 863 (2001), S. 68; Jutzi, DÖV 1996, 25, 27

²⁹ Vgl. nur Meyer, a.a.O., 865, 869

Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 GG, Art. 74 Abs. 2, 77 LV) gebietet es, gesetzliche Tatbestände so präzise zu formulieren, dass die Folgen der Regelung für die Normadressaten voraussehbar und kalkulierbar sind³⁰. Der Gesetzgeber ist daher gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist³¹.

Dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot kommt darüber hinaus noch die weitere Funktion zu, Rechtssicherheit und Verlässlichkeit der Rechtsordnung zu gewährleisten: Staatliche Entscheidungen müssen nicht nur vorhersehbar sein, auch ihre Beständigkeit muss mit der Möglichkeit einer Änderung unter Beachtung bestimmter Formen garantiert sein³². Dabei gibt erst die Bestimmtheit der Norm Rechtssicherheit, weil nur dann eine effektive Kontrolle der Entscheidung durch die Gerichte möglich ist.

Bezogen auf generelle Öffnungsklauseln bedeutet dies zunächst, dass auf Tatbestandsseite hinreichend genau erkennbar sein muss, von welchen Regelungen überhaupt abgewichen werden kann („Tatbestandsproblematik“). Zudem muss auf Rechtsfolgenseite hinreichend genau erkennbar sein, unter welchen Voraussetzungen und inwieweit von diesen Regelungen abgewichen werden kann („Rechtsfolgenproblematik“)³³.

Soweit die Öffnungsklausel - wie hier - (neben bloßen Verwaltungsvorschriften auch) Rechtsverordnungen einschließt, kommt als normativer Anknüpfungspunkt zusätzlich Art. 110 Abs. 1 LV in Betracht. Diese Verfassungsnorm regelt die Delegation von

³⁰ BVerfGE 83, 130, 145; 84, 133, 149; 87, 234, 263

³¹ BVerfGE 49, 168, 181; 89, 69, 84

³² BVerfGE 60, 253, 268; 63, 343, 357

³³ Jutzi, a.a.O., 25, 26

an sich dem parlamentarischen Gesetzgeber zustehenden Rechtsetzungsbefugnissen auf die Exekutive³⁴. Die Befugnis, eine Materie durch Rechtsverordnung zu regeln, hat die Exekutive allerdings nur insoweit, als sie hierzu durch Gesetz ermächtigt worden ist. Das ermächtigende Gesetz muss dabei „Inhalt, Zweck und Ausmaß“ bestimmen (Art. 110 Abs. 1 Satz 2 LV). Neben seinem spezifisch delegationsrechtlichen Aussagegehalt enthält Art. 110 Abs. 1 Satz 2 LV daher auch ein rechtsstaatliches Bestimmtheitsminimum, das in keinem Fall unterschritten werden darf³⁵. Die von Verfassungs wegen bestehende Pflicht des delegierenden Gesetzgebers zur Festlegung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungs-ermächtigung gilt gleichermaßen auch für gesetzlich vorgesehene Ausnahmemöglichkeiten in Bezug auf Verordnungsrecht. Die Anforderungen an die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm dürfen insbesondere nicht durch extensive Gewährung exekutivischer Ausnahmemöglichkeiten ausgehebelt werden, weil der Exekutive andernfalls eine „Blankovollmacht“ zur Rechtsetzung erteilt würde. Der Gesetzgeber muss daher auch die Voraussetzungen, unter denen es der Exekutive erlaubt sein soll, von verordnungsrechtlichen Vorgaben abzuweichen, nach Inhalt, Zweck und Ausmaß präzise bestimmen. Nicht zu folgen ist daher der nur vereinzelt im Schrifttum vertretenen Annahme, die Anforderungen an die Bestimmtheit der Norm hätten hier deswegen geringer zu sein, weil der Gesetzentwurf bloß Standards auf der Ebene des Verordnungsrechts und der Verwaltungsvorschriften erfasse und nicht zum Erlass von Rechtsverordnungen, sondern von „bloßen“ Verwaltungsakten ermächtige³⁶.

Den aufgezeigten Anforderungen an die Normbestimmtheit wird der vorliegende Gesetzentwurf der Fraktion der CDU nicht gerecht, wobei - wie zuvor dargelegt - zwischen Tatbestand und Rechtsfolge der vorgesehenen Befreiungsmöglichkeit zu differenzieren ist.

³⁴ Vgl. näher hierzu Franke, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz (2001), Art. 110, Rdnr. 1 ff.

³⁵ Vgl. zu der entsprechenden Regelung des Art. 80 Abs. 1 GG Nierhaus, in: Burmeister [Hrsg.], Verfassungsstaatlichkeit, FS für Klaus Stern, 1997, S. 717, 718 m.w.N.

³⁶ Tanneberg/Fuhrmann, NordÖR 2001, 284, 286

a) „Tatbestandsproblematik“

Die nach § 2 SAG-E vorgesehene Befreiungsmöglichkeit bezieht sich auf Kommunale Standards im Sinne von § 1 Abs. 1 SAG-E. Diese werden definiert als landesrechtliche Vorgaben für die Aufgabenerfüllung der Kommunalkörperschaften insbesondere in Bezug auf Qualität und Quantität des einzusetzenden Personals (Personalstandards) sowie auf die sächliche Ausstattung und den Betrieb von Einrichtungen (Sachstandards).

Der „Versuch“ einer Legaldefinition des den Anwendungsbereich des Gesetzentwurfs kennzeichnenden Begriffs „Kommunale Standards“ ist zwar offensichtlich von dem Bemühen getragen, dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitserfordernis zu genügen. Wenn auch insoweit der Konkretisierungsgrad des Gesetzentwurfs noch weit hinter demjenigen des Standardöffnungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern zurückbleibt - in dem die Befreiungsmöglichkeiten immerhin noch auf bestimmte, enumerativ aufgezählte Landesgesetze beschränkt worden ist - ist die Formulierung doch konkreter als noch in der damaligen Fassung des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU vom 7. August 1995, wo die Standards, von denen eine Befreiung möglich sein sollte, nicht - auch nicht abstrakt - definiert wurden. Allerdings ist die hier verwendete Legaldefinition in einer Offenheit formuliert, die ein zweifelsfreies Bestimmen seiner sachlichen Reichweite im Ergebnis ausschließen dürfte.

Bereits der zur Definition herangezogene Begriff „Vorgabe“ ist in seinem Bedeutungsgehalt vielgestaltig und wird je nach Betroffenheit höchst unterschiedlich verwendet³⁷. Zwar wird die Begrifflichkeit in dem Gesetzentwurf nicht isoliert gebraucht, sondern bezieht sich auf die Aufgabenerfüllung der Kommunalkörperschaften. Der kommunale Aufgabenkreis ist aber trotz seiner Gebietsbezogenheit

³⁷ Vgl. hierzu Rüter, ZG 2000, 68, 70 f.; Jutzi, a.a.O., 25, 26; Gutachten WD, Az.: II/52-1146, a.a.O., S. 3 f.

nicht gegenständlich be- oder eingegrenzt (kommunale Aufgabenallzuständigkeit)³⁸. So haben die Gemeinden das Recht zur Übernahme jeder Aufgabe (der örtlichen Gemeinschaft), soweit sie nicht durch Gesetz einem anderen Träger zugewiesen ist (Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV). Insoweit vermag die in der Legaldefinition vorgenommene Anknüpfung an die Aufgabenerfüllung kommunaler Körperschaften zu keiner weiteren Konkretisierung zu führen, die geeignet wäre, den sachlichen Anwendungsbereich der Öffnungsklausel näher zu bestimmen.

Zumindest aber für so genannte Personal- und Sachstandards ist demgegenüber eine Definition vorhanden, die wenigstens umrisshaft den Bedeutungsgehalt dieser Standards zu beschreiben versucht. Indessen bleiben auch nach diesen Definitionen noch genügend Zweifelsfälle, in denen nicht verlässlich beurteilt werden kann, ob die Befreiungsmöglichkeit auch für sie gelten soll. So bestehen zum Beispiel Zweifel, ob auch solche Vorgaben, die im Zusammenhang mit Rechtsansprüchen von Bürgern³⁹ oder sonst der öffentlichen Leistungsgewährung im Rahmen der Daseinsvorsorge stehen, erfasst sein sollen. Als „Sachstandards“, das heißt definitionsgemäß als „Vorgaben in Bezug auf die sächliche Ausstattung und den Betrieb von Einrichtungen“ (§ 1 Abs. 1 SAG-E), werden sie grundsätzlich nicht angesehen werden können, da sie regelmäßig weder die Sachausstattung noch die betriebliche Betätigung einer „Einrichtung“ betreffen. Dabei ist schon der Begriff der „Einrichtung“ mit Unklarheiten behaftet. Zwar entstammt der Begriff der „öffentlichen Einrichtung“ dem Kommunalrecht (vgl. § 14 Abs. 2 Gemeindeordnung⁴⁰); die Legaldefinition verzichtet allerdings auf das Merkmal der Öffentlichkeit, so dass zweifelhaft ist, ob die Begrifflichkeiten tatsächlich bedeutungsgleich sind oder sein sollen⁴¹. Ungeachtet dessen sind die Begriffe Sachstandard und Personalstandard auch lediglich

³⁸ Vgl. Schröder, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 49, Rdnr. 8

³⁹ wie etwa § 5 Abs. 1 Kindertagesstättengesetz, der einen Rechtsanspruch auf Erziehung im Kindergarten begründet, welcher inhaltlich ausgefüllt wird durch die Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes vom 31. März 1998

⁴⁰ (GemO) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153)

⁴¹ Vgl. hierzu auch Gutachten WD, Az.: II/52-1146, a.a.O., S. 5

beispielhaft genannt, wie sich aus der in § 1 Abs. 1 SAG-E verwendeten Formulierung „*insbesondere*“ ergibt. Damit ist aber letztlich offen, ob Vorgaben, die trotz ihrer untergesetzlichen Hierarchie der Ausfüllung subjektiv-öffentlicher Rechte Dritter dienen, die also - soweit von ihnen befreit würde - nachteilige Rechtswirkungen entfalten würden, als „Kommunale Standards“ von der Öffnungsklausel erfasst sein sollen und falls ja, ob und wie Dritte verfahrensmäßig zu beteiligen sind. Soweit durch die Befreiung auch in Rechtspositionen Dritter eingegriffen würde, wäre aus Gründen rechtsstaatlicher Bestimmtheit jedenfalls eine höhere Regelungsintensität und -dichte erforderlich.

Auch die Frage, ob ein im jeweiligen Standard kodifizierter Mindestschutz - trotz seines an sich ja zwingenden Regelungscharakters - dem sachlichen Geltungsbereich der Öffnungsklausel unterfallen soll, kann nicht mit hinreichender Sicherheit beantwortet werden⁴². Offen ist dabei ebenfalls, ob die Befreiungsmöglichkeit auch auf solche Vorgaben Anwendung finden soll, von denen bereits nach bestehender Rechtslage abgewichen werden kann, die Behörde allerdings die begehrte Ausnahme im betreffenden Einzelfall ablehnt, weil sie deren Voraussetzungen für nicht gegeben hält. Diese Frage stellt sich zum Beispiel bei Vorschriften, die Ausnahmegewilligungen in das behördliche Ermessen stellen, wie dies etwa in § 6 Abs. 1 Satz 2 der Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes⁴³ geschehen ist. Danach „kann“ das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (im Rahmen der Voraussetzungen für den Erhalt von Landeszuweisungen⁴⁴) Ausnahmen von den in der Verordnung genannten Obergrenzen für Gruppengrößen in Kindergärten (§ 2 Abs. 2) zulassen. Übt nun das Landesamt das ihm eingeräumte Ermessen im Einzelfall fehlerfrei dahin aus, dass es Ausnahmen von den Obergrenzen nicht zulässt, stellt sich die Frage, ob die ermessensfehlerfrei

⁴² so Jutzi, a.a.O., 25, 26

⁴³ vom 31. März 1998 (GVBl. S 124), BS 216-10-2

⁴⁴ Anmerkung: Nach der Begründung zu dem Gesetzentwurf (S. 5) sollen auch Standards eingeschlossen sein, die Voraussetzungen für den Erhalt von Zuweisungen oder sonstiger Unterstützung des Landes sind.

ergangene Entscheidung nachträglich durch die Anwendung der im Entwurf vorgesehenen Öffnungsklausel gleichsam „aufgehoben“ werden kann und falls ja, welcher Sinn der Ermessensentscheidung dann noch beizumessen ist, weil die Öffnungsklausel wie ausgeführt für Ermessenserwägungen keinen Raum lässt.

Darüber hinaus ist zweifelhaft, welche Standards - über die bloß beispielhaft aufgeführten Personal- und Sachstandards hinaus - tatbestandlich von der Öffnungsklausel erfasst sein sollen. Zumindest die Überschrift des Gesetzentwurfs legt die Annahme nahe, dass er auch für „Verfahrensstandards“ gelten soll, ohne dass allerdings in dem Entwurf näher bestimmt wird, welche Vorgaben darunter konkret zu verstehen sind. Zwar sind kommunalrelevante Verfahrensstandards vorrangig in Förder- und Genehmigungsverfahren angesiedelt; die Bandbreite möglicher Verfahrensvorgaben ist aber vielgestaltig und reicht von Sachverständigenbegutachtungen über Statistikerstellungen bis zur Erbringung bestimmter Nachweise. Ob die Befreiungsmöglichkeit dabei auch für solche Verfahrensvorgaben gelten soll, die an sich unverzichtbar sind, weil sie zum Beispiel dem Nachweis dienen, dass besondere sicherheitstechnische oder umweltrelevante Anforderungen im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Genehmigungsvorbehalts erfüllt sind, erscheint durchaus zweifelhaft⁴⁵.

Insoweit dürfte auch nicht darauf verwiesen werden können, dass von solchen „drittschützenden“ oder sonst als zwingend anzusehenden Standards - jedenfalls im Ergebnis - nicht befreit werden könne, weil die Befreiung nur zulässig sei, wenn eine den Zwecken der Vorschrift, insbesondere dem „Schutz von Leib und Leben sowie sonstiger vergleichbarer Rechtsgüter“ ausreichende Aufgabenerfüllung gewährleistet bleibt (vgl. § 3 Abs. 4 Satz 1 SAG-E)⁴⁶. Dieser Aspekt betrifft nämlich allein die

⁴⁵ Vgl. Jutzi, a.a.O., 25, 26

⁴⁶ so aber offenbar Grzeszick, Die Verwaltung 1997, 545, 561

Rechtsfolgenseite, das heißt die Voraussetzungen, unter denen eine Befreiung erteilt werden kann. Bereits vorher aber muss auf Tatbestandsseite erkennbar feststehen, welche Vorgaben von der Öffnungsklausel überhaupt erfasst sein sollen, so dass sich ein entsprechender Rückschluss von der Rechtsfolgenseite⁴⁷ verbieten dürfte.

Die dargelegten, aus der Unbegrenztheit der Legaldefinition resultierenden Zweifel hinsichtlich des sachlichen Geltungsbereichs der Öffnungsklausel ist eine - notwendige - Folge davon, dass mit dem Gesetzentwurf eine Vielzahl unterschiedlichster kommunalrelevanter Standards erfasst werden sollen, die jeweils vielgestaltige Sachverhalte unter verschiedensten Aspekten regeln. Das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot verbietet zwar nicht von vornherein, Zusammenfassungen vorzunehmen und eine einzelne, auch generelle Befreiungsmöglichkeit für eine Vielzahl von Regelungsmaterien vorzusehen; allerdings darf dabei die Frage der tatbestandlichen Reichweite der Befreiungsmöglichkeiten nicht offen bleiben, soll der Anwendungsbereich des Gesetzentwurfs nicht unbestimmt sein. Dies wäre jedoch gerade bei der hier vorliegenden, potentiell also alle Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erfassenden Regelung der Fall, da bei dieser gerade nicht mehr vorhersehbar ist, welche konkreten Regelungen der Gesetzgeber eigentlich erfassen wollte⁴⁸.

Dabei wird nicht verkannt, dass bei Regelungen, die ein komplexes Sachgebiet umfassend unter mehreren Aspekten regeln, an die Bestimmtheit der Norm graduell geringere Anforderungen zu stellen sind⁴⁹. Dies gilt allerdings nur, soweit die gesteigerte Abstraktheit der Norm ihren Grund in der Eigenart der jeweiligen Regelungsmaterie findet⁵⁰. Geringere Anforderungen an die Bestimmtheit dürften demgegenüber nicht schon dann hinzunehmen sein, wenn der Gesetzgeber wie hier allein aus

⁴⁷ Vgl. zur Rechtsfolgenseite unter B. II. 2. b) (S. 17 ff.)

⁴⁸ Jutzi, a.a.O., 25, 26

⁴⁹ BVerfGE 59, 104, 114; 87, 234, 263

⁵⁰ BVerfGE 59, 104, 114; 87, 234, 263

Gründen der Arbeitsökonomie den gesamten Bestand an kommunalrelevanten Standards mit einer einzigen Globalnorm zu erfassen versucht. Das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel hätte - wenngleich auch zeitaufwändiger - mit jeweils bereichsspezifischen Öffnungsklauseln, erreicht werden können, die konkrete Ausnahmeregelungen im jeweiligen Normzusammenhang und im Hinblick auf den jeweiligen Sachkomplex vorsehen. Insoweit stellt sich die Frage abgestufter Bestimmtheitsanforderungen von vornherein nicht.

Aber auch wenn man den hier vertretenen Standpunkt nicht teilt und der Auffassung zuneigt, der Begriff des „Kommunalen Standards“ sei gerade deswegen hinreichend bestimmt, weil er - insoweit eindeutig - die Vorgaben für die Aufgabenerfüllung der Kommunalkörperschaften sämtlich wie ausnahmslos erfasse und die Klärung verbleibender Einzelfragen schließlich der behördlichen Rechtsanwendung überlassen werden könnten⁵¹, würde sich im Ergebnis nichts anderes ergeben. Nicht nur, dass dies einem Zirkelschluss gleichkäme, weil die Bestimmtheit der Norm dann mit ihrer tatbestandlichen Unbegrenztheit begründet würde; darüber hinaus folgt aus dem normersetzenden Charakter einer durch die Exekutive erteilten Standardbefreiung die verfassungsrechtlich zwingende Notwendigkeit, den Anwendungsbereich in geeigneter Weise sachlich zu begrenzen. Dies rückt im Rahmen der Bestimmtheitsprüfung das Prinzip der Gewaltenteilung in den Blickpunkt.

Nach dem Gewaltenteilungsgrundsatz fällt dem Parlament als Legislative die verfassungsrechtliche Aufgabe der Normsetzung zu. Zwar billigt die Verfassung - wie Art. 110 LV verdeutlicht - auch eine abgeleitete Normsetzung durch die Exekutive. Deren Rechtsetzung kann sich aber nur in einem beschränkten und vom Gesetzgeber genau vorgezeichneten Rahmen vollziehen. Das Parlament darf sich seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft nicht dadurch entziehen, dass es

⁵¹ so offenbar aber Grzeszick, a.a.O., 545, 561 ff.

einen Teil seiner Gesetzgebungsmacht auf die Exekutive überträgt, ohne dabei hinreichend genau die Grenzen dieser übertragenen Kompetenzen bedacht und bestimmt zu haben⁵². Diese Vorgaben sollen verhindern, dass die Exekutive, gestützt auf unbestimmte Ermächtigungen, letztlich an die Stelle der Legislative tritt⁵³. Genügt die Legislative den an sie gestellten Anforderungen nicht, wird die verfassungsrechtlich vorausgesetzte Gewaltenbalancierung im Bereich der Normsetzung einseitig verschoben⁵⁴. In bewußter Abkehr von der Praxis der Weimarer Zeit wird durch die Bestimmungen des Art. 80 GG - die denen des Art. 110 LV entsprechen - verdeutlicht, dass sich das Grundgesetz im Hinblick auf die Kompetenz zur Normsetzung für eine strengere Teilung der Gewalten entschieden hat und sie im Kern der Legislative vorbehalten will. Es ist daher ausgeschlossen, dass eine Gewalt die ihr von der Verfassung zugeschriebenen Aufgaben letztlich preisgibt⁵⁵.

Unter Beachtung dieser Grundsätze hat der Gesetzgeber auch beim Erlass genereller Öffnungsklauseln die Grenze der exekutiven Kompetenz, Vorschriften außer Vollzug setzen zu dürfen, wie bei der Ermächtigung zur Normsetzung im Gesetz genau zu bedenken und zu bestimmen.

Würde also angenommen, die Definition des Begriffs des „Kommunalen Standards“ sei deswegen hinreichend bestimmt, weil sie im Rahmen des Tatbestandes einschränkungslos jede irgendwie kommunalrelevante Vorgabe erfasse⁵⁶, wäre der Exekutive eine Befugnis eröffnet, die sich im Ergebnis als „Globalermächtigung“ darstellen würde. Der Exekutive wäre damit eine derart weite Kompetenz zu inhaltlicher Rechtsgestaltung gewährt, die weitgehend undifferenziert das gesamte für die kommunale Aufgabenerfüllung maßgebliche Verordnungsrecht erfassen und zur Disposition der Verwaltung stellen würde. So hätte die Behörde in jedem

⁵² BVerfGE 1, 14, 60

⁵³ BVerfGE 1, 14, 60

⁵⁴ BVerfGE 34, 52, 59

⁵⁵ BVerfGE 34, 52, 58

⁵⁶ so offenbar Grzeszick, a.a.O., 545, 562

Einzelfall darüber zu entscheiden, ob von der betreffenden Vorgabe überhaupt abgewichen werden kann, sie also für disponibel zu erachten ist, und für welche Vorgaben etwa aufgrund ihres zwingenden Charakters eine Befreiung schon von vornherein nicht in Betracht kommt. Gesetzgeberische Direktiven hierzu, die zumindest Grundlinien für die insoweit zu treffende Entscheidung enthalten, fehlen ganz weitgehend. Damit wäre es - wie es bereits das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 12. Oktober 1995 festgestellt hat - der Exekutive überlassen, frei von gesetzgeberischen Vorgaben eine Entscheidung über die Anwendbarkeit der Öffnungsklausel zu treffen und damit beliebig das Ausmaß gesetzlicher Regelung festzulegen⁵⁷. Nicht nur das Bestimmtheitsgebot, sondern auch der Grundsatz der Gewaltenteilung schließen solche weitgehend konturenlose Globalermächtigungen zugunsten administrativer Einzelfallentscheidungen, die im Ergebnis einer „Blankovollmacht“ gleichkommen, aus.

In dem vorliegenden Gesetzentwurf hätte also nicht nur bestimmt werden müssen, welche Tatbestände durch die Öffnungsklausel überhaupt erfasst sein sollen („Inhalt“), auch die tatbestandlichen Grenzen der Öffnungsklausel („Ausmaß“) hätten festgelegt werden müssen. Beides dürfte hier - wie gezeigt - nicht hinreichend der Fall sein, so dass der Gesetzentwurf auch unter dem Aspekt des Gewaltenteilungsgrundsatzes nicht unerheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.

Als Zwischenergebnis ist damit zunächst festzustellen dass der von der Fraktion der CDU eingebrachte Gesetzentwurf den rechtsstaatlichen Mindestanforderungen, die an die Bestimmtheit einer gesetzlichen Norm zu stellen sind, nicht gerecht werden dürfte. Die Bedeutungsvielfalt des den Anwendungsbereich des Gesetzentwurfs prägenden Begriffs des „Kommunalen Standards“ lässt ein zweifelsfreies Bestimmen

⁵⁷ Gutachten WD, Az.: II/52-1146, a.a.O., S. 6

seiner tatbestandlichen Reichweite nicht zu. Auch die zur Definition verwendeten Begriffsmerkmale sind in ihrer Allgemein- und Abstraktheit nicht geeignet, den Anwendungsbereich der Öffnungsklausel näher zu konkretisieren.

Die mangelnde inhaltliche Bestimmtheit und die mit ihr verbundene fehlende tatbestandliche Begrenzung des Geltungsbereichs legen zugleich die Annahme eines Verstoßes gegen das Gewaltenteilungsprinzip nahe, weil das Ausmaß der gesetzlichen Regelung letztlich weitgehend in das Belieben der Exekutive gestellt wird.

Eine dem Bestimmtheitsgebot und Gewaltenteilungsgrundsatz genügende tatbestandliche Begrenzung des Anwendungsbereichs der Öffnungsklausel wird angesichts der Vielgestaltigkeit und der Vielzahl des gegebenen Bestands an Standards durch eine abstrakte Definition wohl auch nicht geleistet werden können. Den dargelegten Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit dürfte effektiv nur durch bereichsspezifisch geregelte Befreiungen angemessen Rechnung getragen werden können, die Ausnahmen von Regelungen im Zusammenhang und mit Blick auf den jeweiligen Sachkomplex vorsehen⁵⁸.

b) „Rechtsfolgenproblematik“

Nicht genügend bestimmt erscheinen auch die Voraussetzungen, unter denen die Behörde eine beantragte Befreiung zu erteilen hat.

Nach der insoweit maßgeblichen Bestimmung des § 3 Abs. 4 Satz 1 SAG-E ist dem auf Befreiung gerichteten Antrag stattzugeben, wenn eine den „Zwecken der Vorschrift, insbesondere dem Schutz von Leib und Leben sowie sonstiger vergleichbarer Rechtsgüter ausreichende Erfüllung der Aufgabe gewährleistet bleibt und die Befreiung zu einer Kostenersparnis führt“.

⁵⁸ Jutzi, a.a.O., 25, 27; Gutachten WD, Az.: II/52-1146, a.a.O., S. 4; ebenso Gutachten WD, Az.: WD2/52-1446-V-, a.a.O., S. 6

Bei der Prüfung, ob eine ausreichende Aufgabenerfüllung gewährleistet bleibt, hat die Behörde vor allem die in Satz 1 des § 3 Abs. 4 SAG-E genannten Grundrechte sowie die sonstigen vergleichbaren Rechtsgüter zu beachten, zu welchen nach der Begründung des Gesetzentwurfs insbesondere „grundrechtlich geschützte Rechtsgüter“ gehören⁵⁹.

Dies bedeutet zunächst, dass der Antrag abzulehnen ist, wenn durch die Befreiung vom Standard eine Gefahr für Leib und Leben oder sonstige Rechtsgüter von bedeutendem Rang entstehen würde. Insoweit - das heißt in Bezug auf das mögliche Entstehen einer Gefahr für grundrechtlich geschützte Rechtsgüter - hat die Behörde eine Prognoseentscheidung zu treffen, wobei allerdings unklar bleibt, ab welchem Gefahrengrad die Befreiung versagt werden muss. Eine begriffliche Anleihe aus dem Gefahrenabwehrrecht dürfte hier nicht weiter helfen, weil der dort verwendete Gefahrenbegriff nicht einheitlich ist und etwa zwischen abstrakter, konkreter und latenter Gefahr differenziert⁶⁰. So ist eine „Gefahr für Leib und Leben“ für präventiv-polizeiliches Handeln definiert als eine Sachlage, bei der nicht nur leichte Körperverletzungen oder der Tod einzutreten drohen⁶¹. Sollte diese Definition auch für die Öffnungsklausel gelten, könnte die Befreiung folglich nicht versagt werden, soweit nur „leichte“ Körperverletzungen zu erwarten sind, was mit Blick auf haftungsrechtliche Aspekte jedoch zweifelhaft erscheint.

Wann darüber hinaus - das heißt über den Bereich grundrechtsrelevanter Befreiungen hinaus - noch von einer den „Zwecken der Vorschrift ausreichenden Aufgabenerfüllung“ auszugehen ist, kann ebenfalls nicht zweifelsfrei bestimmt werden. Insoweit bleibt es abermals behördlicher Sicht und Entscheidung überlassen, für jede standardgebende Norm ihren Sinn und Zweck zu ermitteln, was Grundlage für die anschließende Festlegung ist, ob der jeweilige Standard für eine

⁵⁹ LT-Drucks. 12/2202, S. 6 (Begründung)

⁶⁰ Vgl. Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl. 1995, § 10, Rdnr. 61 ff.

⁶¹ Knemeyer, a.a.O., Rdnr. 68 m.w.N.

ausreichende Aufgabenerfüllung (graduell) verzichtbar oder zwingend ist. Der dabei von der Behörde anzulegende Maßstab der „ausreichenden Erfüllung der Aufgabe“ wird jedoch nicht weiter konkretisiert. Mangels materiell-gesetzlicher Direktiven bleibt die Rechtsanwendung also auch hier dem freien Belieben der Behörde überlassen. Die der Regelung offenbar zugrundeliegende Annahme, die Aufgabenerfüllung sei dann noch als ausreichend anzusehen, wenn der Zweck des Standards auch nach der Befreiung noch gewahrt werde, ist wenig hilfreich und entpuppt sich bei näherer Betrachtung als Zirkelschluss: Denn ob die Aufgabe noch ausreichend erfüllt wird, beurteilt sich einerseits nach der Zweckbestimmung des betreffenden Standards, von dem befreit werden soll; ob und inwieweit von diesem Standard abgewichen werden kann, soll andererseits anhand des Kriteriums der ausreichenden Aufgabenerfüllung festgestellt werden.

Zweifelhaft sind die Grenzen der Befreiung aber auch insoweit, als nicht ersichtlich ist, ob nach erteilter Befreiung noch ein Standardminimum abgesichert bleiben muss, das unter keinen Umständen unterschritten werden darf - in diesem Fall würde der Standard lediglich bis zu dieser Grenze angepasst werden können -, oder ob der Standard mit seiner Befreiung auch vollumfänglich außer Kraft gesetzt werden kann, so dass er keinerlei Rechtswirkungen mehr gegenüber dem Antragsteller entfalten würde. Die Begründung zu dem Gesetzentwurf wie auch seine Überschrift könnten zwar darauf hindeuten, dass Befreiung nicht „Aufhebung“, sondern Anpassung „an die konkreten örtlichen Verhältnisse“ meint; andererseits kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass sich die konkreten Verhältnisse vor Ort möglicherweise so darstellen, dass auf eine standardmäßige Reglementierung in dem betreffenden Bereich überhaupt verzichtet werden kann („Anpassung auf Null“). Angesichts der Vielgestaltigkeit möglicher örtlicher Verhältnisse sind aber auch Reichweite und Grenzen der von der Behörde zu treffenden Entscheidung kaum noch verlässlich vorhersehbar. Soweit die konkreten örtlichen Verhältnisse also zum Maßstab der Entscheidung erhoben werden, vollzieht sich die behördliche Entscheidung wie auch der zu ihr führende Prozess weitgehend außerhalb gesetzlich bestimmter und gerichtlich nachprüfbarer Kategorien.

Weitere verfassungsrechtliche Bedenken gegen die zu undifferenziert gefasste Rechtsfolgenseite der Öffnungsklausel ergeben sich im Rahmen der Bestimmtheitsprüfung schließlich auch unter dem Aspekt des Vorbehalts des Gesetzes.

Der Gesetzentwurf ist dabei - zumindest nicht unmittelbar - am so genannten Parlamentsvorbehalt zu messen, der besagt, dass der Gesetzgeber alle „wesentlichen“ Entscheidungen selbst zu treffen hat. Denn nach dem Entwurf sind Abweichungen allein von verordnungsrechtlichen Regelungen und Verwaltungsvorschriften zulässig, die ihrerseits - deren Verfassungsmäßigkeit vorausgesetzt - nur solche Regelungen enthalten, die nicht im Bereich des Parlamentsvorbehalts angesiedelt sind. Vom Parlamentsvorbehalt zu unterscheiden sind aber Regelungen, die zwar keine vollständige parlamentsgesetzliche „Durchnormierung“, aber zumindest eine parlamentarische Ermächtigung benötigen und daher dem allgemeinen Vorbehalt im Sinne eines Rechtssatzvorbehaltes unterliegen⁶².

Öffnungsklauseln für Verordnungsrecht sind deshalb nur insoweit möglich, als die für die Verordnungsermächtigung wesentlichen materiellen Entscheidungen des Gesetzgebers trotz der im Einzelfall gewährten Befreiung gewahrt bleiben. Dies bedeutet, dass nicht nur die gesetzgeberische Grundentscheidung, einen Sachverhalt durch Rechtsverordnung zu regeln, durch die Befreiung nicht aufgehoben werden darf; auch die in der Verordnungsermächtigung enthaltenen materiellen Direktiven für die zu erlassende Verordnung dürfen durch die erteilte Befreiung nicht ausgehebelt werden⁶³. Bedenken bestehen hier insoweit, als durch die vorgesehene Öffnungsklausel die betroffenen Standards des Verordnungsrechts insgesamt dispositiven Charakter erhalten.

⁶² Jutzi, a.a.O. 25, 27

⁶³ Vgl. Grzeszick, a.a.O., 545, 556 f.

So wird etwa in der Verordnungsermächtigung des § 86 Abs. 5 Gemeindeordnung⁶⁴, die gemeindliche Eigenbetriebe betrifft, bestimmt, dass in der zu erlassende Eigenbetriebsverordnung die Befugnisse von Werkausschuss und Werkleitung so ausgestaltet werden sollen, wie es eine wirtschaftliche Betriebsführung erfordert und es die Belange der Gemeinden erlauben. Ob und inwieweit von den betreffenden, der Ausfüllung dieser materiellen Direktiven dienenden Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung⁶⁵ dispensiert werden kann, ist mit Blick auf den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes zweifelhaft, da Reichweite und Grenzen der Befreiung - wie ausgeführt - nicht hinreichend bestimmt sind.

Auch außerhalb des Bestimmtheitsgrundsatzes ergibt sich die Notwendigkeit genau gefasster Bewilligungskriterien im Hinblick auf das Gebot der Rechtsanwendungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 17 Abs. 2 LV). Wird einer Kommunalkörperschaft nämlich das Abweichen von einem Standard erlaubt, ist die Genehmigungsbehörde daran durch den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung⁶⁶ für in Zukunft auftretende vergleichbare Sachverhalte grundsätzlich gebunden⁶⁷. Dem dabei naheliegenden Einwand willkürlicher Ungleichbehandlung gleicher Tatbestände wird von Seiten der Behörde nur dann wirksam und für die Betroffenen nachvollziehbar begegnet werden können, wenn klar formulierte und eindeutige Kriterien vorhanden sind, unter denen eine Befreiung zu erteilen ist. Solche Kriterien werden in einer generellen Klausel allerdings wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit der von ihr eingeschlossenen Sachgebiete kaum je präzise genug gefasst werden können. Auch deshalb macht es - wie es das juristische Schrifttum formuliert - „guten Sinn“, dass

⁶⁴ in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), BS 2020-1

⁶⁵ 1. Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung (EigAnVO) vom 5. Oktober 1999 (GVBl. S. 373)

⁶⁶ Vgl. hierzu Jutzi, a.a.O., 25, 27 f.; Grzeszick, a.a.O., 545, 568 f.; Gutachten WD, Az.: II/52-1146, a.a.O., S. 8; Meyer, DÖV 1998, 865, 871

⁶⁷ Vgl. BVerwGE 72, 195, 205

Ausnahmeregelungen bislang vom Gesetzgeber - zumindest in Rheinland-Pfalz - stets bereichsspezifisch getroffen wurden⁶⁸. Da sich die Problematik der Rechtsanwendungsgleichheit jedoch erst beim Vollzug des Gesetzes stellt, soll dieser Aspekt hier nicht weiter vertieft werden.

Als Zwischenergebnis bleibt damit festzuhalten, dass der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU auch in Bezug auf die Rechtsfolgenseite nicht den Anforderungen rechtsstaatlicher Normbestimmtheit gerecht wird. Dies gilt sowohl für die Voraussetzungen, unter denen von Standards befreit werden kann, wie auch für die Reichweite einer zu erteilenden Befreiung. Auch unter dem Gesichtspunkt des Vorbehalts des Gesetzes, der hier als Rechtssatzvorbehalt Anwendung findet, erscheint die nicht hinlänglich differenziert gefasste Rechtsfolgenseite der Öffnungsklausel problematisch.

Aber auch außerhalb der Bestimmtheitsprüfung begegnet der Gesetzentwurf unter dem Aspekt des Gewaltenteilungsgrundsatzes verfassungsrechtlichen Bedenken, die Gegenstand der nachfolgenden Darstellung sind.

3. Gewaltenteilungsprinzip

Hinsichtlich der Kompetenzen setzt das Prinzip der Gewaltenteilung nicht nur der Verwaltung, sondern auch der Gesetzgebung Grenzen: Einerseits ist eine pauschale Übertragung der Normsetzung auf die Exekutive mit dem Prinzip der Gewaltenteilung unvereinbar, andererseits soll der Tätigkeitsbereich der Verwaltung auch nicht vollständig von dem Gesetzgeber vorgegeben werden. Während der erste Aspekt bereits behandelt worden ist, gestaltet sich die Beurteilung für den zweiten Aspekt schwieriger. Die Frage ist dabei, ob im Bereich der Verwaltungsvorschriften⁶⁹ - als typische Verwaltungsrechtsetzung - die Legislative von Verfassungs wegen überhaupt verbindliche Vorgaben erlassen kann.

⁶⁸ Jutzi, a.a.O., 25, 27

⁶⁹ Vgl. zu den verschiedenen Arten erfasster Verwaltungsvorschriften Jutzi, a.a.O., 25, 27 f.

Die Ermächtigung der Behörden zum Erlass von Verwaltungsvorschriften folgt nämlich aus der Organisationsbefugnis staatlicher Verwaltungsstellen für den nachgeordneten Bereich und ist damit also originärer Natur⁷⁰. Die Verwaltungsvorschriften enthalten in der Regel entweder organisatorische Vorgaben oder sollen wie bei der Ermessenslenkung einen einheitlichen Vollzug sicherstellen. Indem Öffnungsklauseln Verwaltungsvorschriften dispositiven Charakter verleihen, trifft die Legislative also Regelungen im typischen Bereich der exekutiven Normsetzung. Nach der Hierarchie der Normsetzung ist zwar unbestritten, dass dies im Hinblick auf den Grundsatz vom Vorrang des Gesetzes - jedenfalls grundsätzlich - möglich ist; darüber hinaus ist aber zu fragen, ob hiervon möglicherweise ein exekutiver Kern- oder Vorbehaltsbereich abzuschichten ist, in dem die Rechtsetzung aus Gründen der Gewaltenteilung ausschließlich der Exekutive vorbehalten ist⁷¹.

Die Frage nach einem solchen funktionalen Verwaltungsvorbehalt oder einem Kernbereich der Exekutive gegenüber der Legislative ist umstritten⁷². Von einem Kernbereich der Exekutive als rechtlicher Ausprägung der Regierungsverantwortung abgesehen, ist nicht abschließend geklärt, ob aus dem Prinzip der Gewaltenteilung gegenüber der Legislative zugunsten der Exekutive ein normativer Verwaltungsvorbehalt abgeleitet werden kann⁷³. Ein - allgemeiner - Vorbehaltsbereich wird überwiegend abgelehnt, statt dessen werden spezifische Vorbehaltsbereiche herausgearbeitet.

Im Hinblick auf eine zeitnahe Erledigung des Gutachtenauftrags und den bereits dargelegten Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs soll diese Problematik hier jedoch nicht weiter vertieft werden; lediglich für so genannte norminterpretierende Verwaltungsvorschriften, die die Auslegung von

⁷⁰ Vgl. BVerfGE 26, 338, 396

⁷¹ Vgl. hierzu Grzeszick, a.a.O., 545, 566 ff.; Gutachten WD, Az.: II/52-1146, a.a.O., S. 7 f.

⁷² Vgl. hierzu Grzeszick, a.a.O., 545, 567 mit Nachweisen über den Meinungsstand

⁷³ Vgl. Grzeszick, a.a.O., 545, 567

Rechtsbegriffen betreffen, kann ein Konflikt mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz sicher ausgeschlossen werden. Die Auslegung von Rechtsbegriffen betrifft nicht den eigenfunktionellen Bereich der Verwaltung, sondern den Bereich des letztverbindlich auslegenden Gerichts, das hier die Letztentscheidungskompetenz hat⁷⁴. Im Verhältnis zu den übrigen Verwaltungsvorschriften ist die verfassungsrechtliche Beurteilung allerdings offen.

III. Ergebnis/Schlussbemerkung

Der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU für ein Landesgesetz zur Anpassung von Personal-, Sach- und Verfahrensstandards ist verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Weder auf Tatbestands- noch auf Rechtsfolgenseite dürfte die vorgesehene Öffnungsklausel den rechtsstaatlichen Mindestanforderungen, die an die Bestimmtheit einer gesetzlichen Norm zu stellen sind, gerecht werden. Grund hierfür ist die Vielfalt der geregelten Materie: Die umfassenden und vielgestaltigen Vorschriften über Personal-, Sach- und Verfahrensstandards sollen nach dem vorliegenden Entwurf mit einer einzigen „Globalnorm“ erfasst werden. Diese Regelungsaufgabe dürfte sachstrukturell allerdings nur unter weitgehender Aufgabe des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots erfüllt werden können, was von Verfassungs wegen nicht hinnehmbar erscheint. Der sich darüber hinwegsetzende Gesetzgeber würde verkennen, dass er selbst die der behördlichen Regelungsmöglichkeit offenliegende Rechtssphäre abgrenzen muss und dies aus Gründen der Gewaltenteilung nicht dem eigenständigen „Ermessen“ der Verwaltung überlassen darf, will er sich nicht dem Vorwurf ausgesetzt sehen, sich in verfassungsrechtlich bedenklichem Umfang seiner eigenen Kompetenzen zu begeben.

Wissenschaftlicher Dienst

⁷⁴ Vgl. BVerwGE 26, 305, 313; 34, 278, 281 ff.