

Allgemeines zu Rechtsnormen

1. Verfassungsrecht

Die Verfassung ist die rechtliche Grundlage des Staates und seiner Rechtsordnung. Das **Grundgesetz** ist die rechtliche Grundlage der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Rechtsordnung. Diese Eigenheit der Verfassung birgt ein großes Problem. Wenn die Verfassung die rechtliche Grundlage ist, kann sie selbst rechtlich nicht mehr begründet werden. Wer Urheber der Verfassung ist und in welchem Verfahren sie zustande kommt, ist auch rechtlich nicht geregelt. Dass die Verfassung auf einem Akt der verfassungsgebenden Gewalt des deutschen Volkes beruhe, muss vielmehr vorausgesetzt werden. Ob diese Prämisse stimmt, erweist sich am tatsächlichen Erfolg einer Verfassung, daran, dass sie sich politisch durchsetzt. Insbesondere die verfassungsgebende Gewalt des Volkes kann keine (verfassungs-)rechtliche Größe sein. Wäre sie dies, müsste es Rechtssätze darüber geben; daran fehlt es jedoch. Gäbe es solche Rechtssätze, so wären diese noch grundlegender als die Verfassung. Wenn die Verfassung die rechtliche Grundlage von Staat und Recht ist, wären diese Rechtssätze der Grund des Grundes. Es gehört aber zum Wesen einer Grundlage, dass man sie selbst nicht mehr begründen kann. Alles andere würde in einen infiniten Regress einmünden, eine logisch inakzeptable Konstellation. Das Zustandekommen einer Verfassung liegt demnach außerhalb des Horizontes einer auf ihr aufruhenden Staats- und Rechtsordnung. Nur die Änderung der Verfassung ist rechtlicher Regelung zugänglich. Art. 79 GG schreibt vor, dass die Verfassungsänderung sich nach den Regeln über das Gesetzgebungsverfahren vollzieht, mit den in dieser Norm enthaltenen Besonderheiten, dass also die Verfassung im Hinblick auf ihre Änderung grundsätzlich wie ein (einfaches) Gesetz behandelt wird.

2. Das förmliche Gesetz; das Parlamentsgesetz

Das förmliche (Bundes-)Gesetz ist dadurch gekennzeichnet, dass es von den **Gesetzgebungsorganen** des Bundes, also Bundestag und Bundesrat, in dem Verfahren nach den Art. 76 ff. GG beschlossen worden ist. Wer Gesetzgebungsorgan ist und nach welchen Verfahrensregeln Gesetze beschlossen werden, ergibt sich aus der Verfassung, die sich unter anderem in diesen Punkten als die rechtliche Grundlage von Staat und Recht

erweist. Aus der Grundlagenqualität der Verfassung folgt zwanglos ihr Vorrang gegenüber dem förmlichen Gesetz, dem Parlamentsgesetz. Dieser Vorrang ist in Art. 20 III GG ausdrücklich niedergelegt.

Ein **förmliches** Gesetz ist zumeist auch ein **materielles** Gesetz. Im materiellen Sinne versteht man unter Gesetz jede Rechtsnorm, die **allgemein** verbindlich ist. Nur wenige förmliche Gesetze sind keine materiellen Gesetze, weil sie nicht allgemein verbindlich sind, sondern nur **einen** Adressaten haben, der nicht zur Allgemeinheit der Staatsbürger gehört. Hierher gehört das **Haushaltsgesetz**, das sich nur an die Bundesregierung wendet und diese ermächtigt, nach Maßgabe des Haushaltsplanes zu wirtschaften. Hierher gehört weiter das Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag, das nach Art. 59 I 2 / II 1 GG den Bundespräsidenten ermächtigt, den Vertrag völkerrechtlich verbindlich zu machen (zu ratifizieren).

Rechtsverordnungen und **Satzungen** sind ebenfalls zumeist materielle Gesetze. Sie sind aber **keine förmlichen** Gesetze, weil ihr Urheber nicht Bundestag und Bundesrat sind, nicht die Legislative ist, sondern die **Exekutive**. Rechtsverordnungen, Satzungen — und auch Verwaltungsvorschriften — haben gemeinsam, dass sie exekutives Recht sind, Recht, das nicht von der Legislative, sondern von unterschiedlichen Stellen der Exekutive in jeweils unterschiedlichen Verfahren erlassen worden ist. Rechtsverordnungen und Satzung haben weiterhin gemeinsam, dass beide in der Regel materielle Gesetze sind, also Rechtsnormen, die **allgemein** verbindlich sind. Dies begründet den Unterschied zu den **Verwaltungsvorschriften**, die Innenrecht der Verwaltung sind, also rechtliche Verbindlichkeit nur **innerhalb** der Verwaltung entfalten, nicht darüber hinaus, nicht gegenüber dem Bürger und auch nicht gegenüber den Gerichten.

Dies ist nun näher zu erläutern. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass alles exekutive Recht förmlichen Gesetzen im Rang nachgeht. Dies ergibt sich aus Art. 20 III GG, in dem neben dem Vorrang der Verfassung auch der Vorrang der Gesetze niedergelegt ist.

3. Rechtsverordnungen, insbesondere in Abgrenzung zu Satzungen

Rechtsverordnungen sind exekutives Recht; das unterscheidet sie von den förmlichen

Gesetzen. Rechtsverordnungen sind in der Regel materielle Gesetze; das unterscheidet sie von den Verwaltungsvorschriften. Rechtsverordnungen sind schließlich Recht der **unmittelbaren** Staatsverwaltung; das unterscheidet sie von den Satzungen, die Recht der **mittelbaren** Staatsverwaltung sind. Um den Unterschied zwischen Rechtsverordnungen und Satzungen zu erklären, muss der Unterschied zwischen unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung erklärt werden. Dieser Unterschied kommt, wenn auch missverständlich, für den Bereich des Bundes in Art. 86 GG zum Ausdruck. **Unmittelbare** Bundesverwaltung ist bundeseigene Verwaltung; **mittelbare** Bundesverwaltung ist Bundesverwaltung durch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Der Unterschied zwischen bundeseigener Verwaltung und Bundesverwaltung durch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts liegt darin, dass Körperschaften, Anstalten und Stiftungen juristische Personen des öffentlichen Rechts sind, die von der juristischen Person Bund **getrennt** sind. Träger der unmittelbaren Bundesverwaltung ist mithin die juristische Person "Bund", Träger der mittelbaren Bundesverwaltung sind mithin vom Bund zu unterscheidende Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des Bundesrechts. Beispiele für solche selbstständigen juristischen Personen der mittelbaren Bundesverwaltung sind die Bundesanstalt für Arbeit und die Bundesbank.

Die Verwaltung des Bundes wie der Länder lässt sich mit zwei Schemata einteilen: Die Unterscheidung in oberste Behörden, Oberbehörden, Mittelbehörden und Unterbehörden betrifft die **unmittelbare** Staatsverwaltung. Zudem ist zu unterscheiden zwischen der unmittelbaren und der mittelbaren Staatsverwaltung. Die **mittelbare** Staatsverwaltung gliedert sich dann weiter auf nach Körperschaften, Anstalten und Stiftungen (ein Beispiel für mittelbare Landesverwaltung sind die Landesversicherungsanstalten als Träger der gesetzlichen Rentenversicherung). Dem liegt ein numerus clausus juristischer Personen des öffentlichen Rechts zugrunde. Ebenso wie es im Privatrecht eine begrenzte Zahl von juristischen Personen gibt, etwa Verein, GmbH oder Aktiengesellschaft, kennt auch das öffentliche Recht nur eine begrenzte Zahl von juristischen Personen: die unmittelbare Staatsperson, also den Bund und die 16 Bundesländer, sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen der mittelbaren Bundes- wie Landesverwaltung. Rechtsverordnungen sind vor diesem Hintergrund Recht der unmittelbaren Staatsverwaltung; als Adressaten von Verordnungsermächtigungen nennt Art. 80 I 1 GG die Bundesregierung, eine o-

berste Bundesbehörde, einzelne Bundesministerien, ebenfalls oberste Bundesbehörden, und schließlich Landesregierungen, also oberste Landesbehörden. Satzungen dagegen sind Recht der mittelbaren Staatsverwaltung. Eine Art. 80 GG entsprechende Regelung fehlt für sie.

Rechtsverordnungen bedürfen einer Grundlage in einem förmlichen Gesetz, einer **Verordnungsermächtigung**. Von der gesetzlichen Verordnungsermächtigung verlangt die Verfassung in Art. 80 I 2 GG, dass sie nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmt sein muss. Daraus folgt, dass der Ordnungsgeber nur wenig Spielraum hat. Die Grundentscheidungen trifft bereits das Gesetz. Eine Rechtsverordnung dient dem Zweck, diese **Grundentscheidungen auszugestalten**. Zwischen förmlichem Gesetz und Rechtsverordnung besteht aufgrund von Art. 80 I 2 GG ein Konkretisierungszusammenhang.

Das lässt sich z.B. an § 5 Abs. 1 des Heimgesetzes verdeutlichen. Diese Vorschrift trifft die Grundentscheidung, dass Heimbewohner durch einen Heimbeirat in Angelegenheiten des Heimbetriebs mitwirken. § 5 Abs. 3 des Heimgesetzes enthält die Ermächtigung für die Exekutive (nämlich das dort genannte Bundesministerium), durch Rechtsverordnung u.a. Vorschriften über die Wahl des Heimbeirats sowie über Art, Umfang und Form der Mitwirkung festzulegen.

4. Satzungen

Satzungen sind wie Rechtsverordnungen exekutive Rechtsnormen, aber Recht der **mittelbaren** Staatsverwaltung. Man kann sich fragen, warum es innerhalb des exekutiven Rechts die Zweiteilung von Rechtsverordnungen und Satzungen gibt. Die Antwort hierauf lautet, dass Satzungen im Unterschied von Rechtsverordnungen Ausdruck von **Selbstverwaltung** sind. Die Träger der mittelbaren Staatsverwaltung, die Satzung erlassen, sind gegenüber der unmittelbaren Staatsverwaltung verselbstständigt. Die Verselbstständigung kommt in der Rechtsfähigkeit der Träger mittelbarer Staatsverwaltung zum Ausdruck. Satzungsrecht wird darum auch autonomes Recht genannt. Eine Art. 80 I 2 GG vergleichbare Vorschrift, welche das Satzungsrecht "an die Kandarre" des Gesetzesrechts nimmt, fehlt. Der Satzungsgeber ist freier, was sich damit rechtfertigen lässt, dass das satzungsgebenden Organ von Selbstverwaltungsträgern, etwa ein Gemeinderat, über eine eigenständige demokratische Legitima-

tion durch Wahl verfügt. Die Rechtsquelle der Satzung ist mit dem Gedanken der Selbstverwaltung eng verbunden. Dies macht ihre Besonderheit gegenüber der Rechtsverordnung aus.

5. Verwaltungsvorschriften

Das förmliche Gesetz, die Rechtsverordnung und die Satzung sind in der Regel materielle Gesetze. Das heißt: Sie sind allgemein verbindlich. Genau dies trifft auf Verwaltungsvorschriften in der Regel **nicht** zu. Verwaltungsvorschriften sind **Innenrecht der Verwaltung**. Rechtliche Verbindlichkeit entfalten sie nur innerhalb der Verwaltung, nicht aber gegenüber dem Bürger oder gegenüber den Gerichten. Mit Verwaltungsvorschriften wendet sich eine übergeordnete an eine nachgeordnete Verwaltungsinstanz. Typischer Inhalt von Verwaltungsvorschriften ist die Auslegung von förmlichen Gesetzen. Mit Verwaltungsvorschriften will die Verwaltungsspitze die Auslegung und Anwendung der Gesetze durch die nachgeordneten Behörden vereinheitlichen. Praktisch erlangen Verwaltungsvorschriften damit auch für den Bürger und die Gerichte eine erhebliche faktische Bedeutung, ohne verpflichtend zu sein. Als Beispiel seien das Steuerrecht und das Sozialhilferecht genannt:

- Die Pflicht zur Zahlung von Einkommensteuer richtet sich allein nach dem EStG, nicht nach den EStR. Trotzdem erlangen die EStR für Steuerberater und Fachanwälte für Steuerrecht eine große Bedeutung, weil sie das Verhalten der Finanzverwaltung programmieren.
- Der Rechtsanspruch auf Sozialhilfe richtet sich allein nach dem BSHG (bzw. der ergänzenden Rechtsverordnungen zum BSHG). Gleichwohl sind die Sozialhilferichtlinien, die von den Trägern der Sozialhilfe z.B. für die Ausübung des Ermessens oder für die Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen zugrunde gelegt werden, für die Praxis der Hilfefewährung von großer Bedeutung.