



Ausarbeitung

Mitwirkungsvorbehalte des Bundestages in der Verordnungsgebung



Mitwirkungsvorbehalte des Bundestages in der Verordnungsgebung

Verfasser/in:

[REDACTED]

Aktenzeichen:

WD 3 - 3000 - 024/15

Abschluss der Arbeit:

19. Februar 2015

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:

[REDACTED]

1. Einleitung

Die nachfolgende Ausarbeitung beschreibt die verschiedenen Mitwirkungsvorbehalte des Bundestages bei der Verordnungsgebung¹ und gibt einen Überblick über geltende Rechtsverordnungen, die einen Parlamentsvorbehalt beinhalten.

2. Fallgruppen von Mitwirkungsvorbehalten des Bundestages

Anders als Gesetze im formellen Sinne, werden Rechtsverordnungen nicht vom Parlament, sondern **von der Exekutive erlassen**. Zentrale Vorschrift für den Erlass von Rechtsverordnungen ist **Art. 80 Grundgesetz (GG)**. Aus Art. 80 Absatz 1 GG ergibt sich, dass dem Erlass einer Rechtsverordnung stets erst eine gesetzliche Ermächtigung hierzu vorausgehen muss. Diese gesetzliche Ermächtigung bestimmt den Inhalt, Zweck und das Ausmaß der zu erlassenden Rechtsverordnung. Art. 80 GG sieht ferner eine Mitwirkung des Bundesrates etwa in Form der Zustimmung (Art. 80 Absatz 2 GG) vor. Eine Mitwirkung des **Bundestages** beim Erlass einer Rechtsverordnung ist demgegenüber nicht wörtlich in Art. 80 GG aufgeführt. Diese ergibt sich aus der **jeweiligen gesetzlichen Ermächtigung**, sofern diese eine Mitwirkung vorsieht.

So bestimmt etwa § 3 Absatz 1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)²:

Dieses Gesetz gilt für die in der Anlage 1 aufgeführten Vorhaben. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates

1. Vorhaben in die Anlage 1 aufzunehmen, die aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können,

2. Vorhaben unter Beachtung der Rechtsakte der Europäischen Union aus der Anlage 1 herauszunehmen, die nach den vorliegenden Erkenntnissen keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt besorgen lassen.

*Soweit von der Ermächtigung Gebrauch gemacht wird, ist die Bundesregierung auch ermächtigt, notwendige Folgeänderungen in Bezugnahmen, die in den Vorschriften dieses Gesetzes enthalten sind, auf bestimmte, in der Anlage 1 aufgeführte Vorhaben vorzunehmen. Rechtsverordnungen aufgrund dieser Ermächtigung bedürfen der **Zustimmung des Bundestages**. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn der Bundestag nicht innerhalb von drei Sitzungswochen nach Eingang der Vorlage der Bundesregierung die Zustimmung verweigert hat.*

1 Vgl. dazu auch [REDACTED], Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments beim Erlass von Rechtsverordnungen, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand WD 3 - 3000 - 067/11; [REDACTED], Zur Mitwirkung des Bundestages an der Verordnungsgebung, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 220/09.

2 In der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749) geändert worden ist.

In der Praxis finden sich **verschiedene Mitwirkungsmöglichkeiten** in den einzelnen gesetzlichen Ermächtigungen. Folgende Vorbehaltstypen lassen sich unterscheiden³:

- Der Verordnungsgeber kann verpflichtet sein, den Verordnungsentwurf dem Bundestag zur Kenntnis vorzulegen, der so die Möglichkeit zur Stellungnahme oder ggf. zu weiteren Maßnahmen hat (**Kenntnisvorbehalt**). § 2 Absatz 2 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG)⁴ sieht zudem bei Rechtsverordnungen nach § 51 Absatz 3 Einkommensteuergesetz (EStG)⁵ eine Begründungspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag vor.
- Einige Ermächtigungen fordern hingegen die ausdrückliche Zustimmung des Bundestages. Beispiele sind § 41a Absatz 1 Telekommunikationsgesetz (TKG)⁶, § 21 Absatz 2 Satz 2 Zuteilungsgesetz 2012 (ZuG 2012)⁷. Die Zustimmung durch den Bundestag, der sogenannte **Zustimmungsvorbehalt**, ist durch den Bundestag ausdrücklich zu erteilen oder wird nach Ablauf einer bestimmten Frist fingiert. Fiktionen enthalten § 3 Absatz 1 Satz 5 UVPG, § 31 Absatz 4 Satz 4 Gewerbeordnung (GewO)⁸, § 51 Absatz 2 Satz 4 EStG, § 48 Absatz 1 Satz 4 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)⁹, § 11 Absatz 2 Satz 5 Postgesetz (PostG)¹⁰ und § 13 Absatz 4a Satz 6, Absatz 4b Satz 2 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)¹¹.
- Der **Ablehnungsvorbehalt** ermächtigt den Bundestag, Rechtsverordnungen abzulehnen. Sieht das Gesetz einen **Änderungsvorbehalt** vor, ist der Bundestag zur inhaltlichen Änderung des Verordnungsentwurfs befugt oder kann die Änderung verlangen. Änderungs-

3 Einteilung nach Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 2. Auflage 2006, Art. 80 Rn. 27; Ossenhühl, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 5, 3. Auflage 2007, § 103 Rn. 58 ff.; Maurer, Staatsrecht I, 6. Auflage 2010, S. 586, Rn. 155.

4 Vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist.

5 In der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das durch Artikel 5 des Gesetzes vom 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2417) geändert worden ist.

6 Vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190), das zuletzt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 25. Juli 2014 (BGBl. I S. 1266) geändert worden ist.

7 Vom 7. August 2007 (BGBl. I S. 1788), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 54 u. Artikel 4 Absatz 35 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

8 In der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. November 2014 (BGBl. I S. 1802) geändert worden ist.

9 Vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 106 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

10 Vom 10. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2634), das zuletzt durch Artikel 9 Absatz 5 des Gesetzes vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2631) geändert worden ist.

11 Vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist.

und Ablehnungsvorbehalte sind zumeist kombiniert in der gesetzlichen Ermächtigung vorgesehen. Einen kombinierten Änderungs- und Ablehnungsvorbehalt sehen etwa vor: § 67 (KrWG)¹², § 48b Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)¹³, 20 Absatz 2 Umwelthaf-tungsgesetz (UmweltHG)¹⁴, § 11 Absatz 4 Düngegesetz (DüngeG)¹⁵, § 292 Absatz 4 Handels-gesetzbuch (HGB)¹⁶ und § 47k Absatz 8 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)¹⁷.

- Schließlich kann der Bundestag eine Rechtsverordnung nach deren Erlass durch Beschluss aufheben oder deren Aufhebung verlangen (**Aufhebungsvorbehalt**). Beispiele sind § 12 Absatz 4 Außenwirtschaftsgesetz (AWG)¹⁸, § 20 Absatz 5 StabG und § 3 Absatz 4 Satz 3 Energiesicherungsgesetz 1975¹⁹.

Die einzelnen Vorbehalte treten zum Teil **in kombinierter Form** auf. So sehen etwa § 96 Absatz 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2014)²⁰ und § 10 Satz 3 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG)²¹ ausdrücklich vor, dass der Bundestag die Zustimmung an ein bestimmtes Änderungs-verlangen knüpfen kann (**bedingte Zustimmung**).

Es entspricht ferner der gängigen Parlamentspraxis bei Zustimmungsvorbehalten, die Zustim-mung im Vorhinein unter der Voraussetzung zu erteilen, dass bestimmten Änderungsansprüchen

-
- 12 Vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), das zuletzt durch § 44 Absatz 4 des Gesetzes vom 22. Mai 2013 (BGBl. I S. 1324) geändert worden ist.
 - 13 In der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. November 2014 (BGBl. I S. 1740) geändert worden ist.
 - 14 Vom 10. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2634), das zuletzt durch Artikel 9 Absatz 5 des Gesetzes vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2631) geändert worden ist.
 - 15 Vom 9. Januar 2009 (BGBl. I S. 54, 136), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. März 2012 (BGBl. I S. 481) geändert worden ist.
 - 16 In der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2409) geändert worden ist.
 - 17 In der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 5 des Ge-setzes vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066) geändert worden ist.
 - 18 Vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482).
 - 19 Vom 20. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3681), das zuletzt durch Artikel 164 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist.
 - 20 Vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2406) geän-dert worden ist.
 - 21 Vom 21. Juli 2011 (BGBl. I S. 1475), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 45 u. Artikel 4 Absatz 28 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

entsprochen wird. Dies erfolgt in Form eines **Maßgabebeschlusses**.²² Auch bei Änderungs- und Ablehnungsvorbehalten scheint diese Praxis üblich zu sein.²³

Je nach Regelungsumfang der einzelnen Rechtsverordnung, kann diese auch auf **mehreren gesetzlichen Ermächtigungen** beruhen. Stellen diese Ermächtigungen **unterschiedliche Anforderungen an die Mitwirkung des Bundestages**, etwa indem eine Ermächtigung einen Änderungsvorbehalt vorsieht, die andere hingegen nicht, unterliegt auch nur der **Teil** der Rechtsverordnung einem **Änderungsvorbehalt**, der der vorbehaltsauslösenden Ermächtigung unterfällt. Ein Beispiel hierfür ist die Elektro- und Elektronikgeräte-Stoff-Verordnung.²⁴

Ob eine Rechtsverordnung einem Parlamentsvorbehalt unterliegt, lässt sich an ihrer Eingangsformel erkennen. Bei Nichtgebrauch von **Änderungsvorbehalten** und bei **fingierter Zustimmung** wird die Formulierung „unter Wahrung der Rechte des Bundestages“, bei Gebrauch des Änderungsvorbehalts „unter Berücksichtigung des Beschlusses des Bundestages vom ...“ verwendet.²⁵ Bei **ausdrücklicher Zustimmung** ist die Formulierung „mit Zustimmung des Bundestages“ üblich. Je nachdem, ob sich diese Formulierungen auf sämtliche in der Eingangsformel genannten gesetzlichen Ermächtigungen beziehen oder nur auf Teile, ist erkennbar, ob die Rechtsverordnung ganz oder teilweise einem Vorbehalt unterliegt.

22 Uhle, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 24 Rn. 91. Vgl. dazu auch [REDACTED] (Fn. 1) S. 7. Beispielfähig für diese Verfahrensweise sei genannt die Verordnung über Vereinbarungen zu abschaltbaren Lasten (Verordnung zu abschaltbaren Lasten) vom 28. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2998) mit der dazugehörigen BT-Drs. 17/11886, S. 3.

23 Vgl. etwa die Verordnung zur Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-Kraftstoff-Verordnung) vom 22. März 2013 (BGBl. I S. 595) mit der dazugehörigen BT-Drs. 17/12746, S. 3.

24 Verordnung zur Beschränkung der Verwendung gefährlicher Stoffe in Elektro und Elektronikgeräten (ElektroStoffV) vom 19. April 2013 (BGBl. I S. 1111).

25 Siehe Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Auflage 2008, Teil E Rn. 797.

3. Übersicht über Rechtsverordnungen mit Parlamentsvorbehalt (Auswahl 16. bis 18. WP)

Art der Mitwirkung	Gesetzliche Ermächtigung	Erlassene Rechtsverordnung
Kombinierter Änderungs- und Ablehnungsvorbehalt²⁶	§ 67 KrWG	<p>Zweite Verordnung zur Änderung der Elektro- und Elektronikgeräte-Stoff-Verordnung vom 28. November 2014 (BGBl. I S. 1888)</p> <p>Erste Verordnung zur Änderung der Elektro- und Elektronikgeräte-Stoff-Verordnung vom 6. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1592)</p> <p>Siebte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung vom 17. Juli 2014 (BGBl. I S. 1061)</p> <p>Sechste Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung vom 17. Juli 2014 (BGBl. I S. 1058)</p> <p>Verordnung zur Beschränkung der Verwendung gefährlicher Stoffe in Elektro und Elektronikgeräten (Elektro- und Elektronikgeräte-Stoff-Verordnung - ElektroStoffV) vom 19. April 2013 – (BGBl. I S. 1111)</p> <p>Zweite Verordnung zur Änderung der Deponieverordnung vom 15. April 2013 (BGBl. I S. 814)</p>
	§ 48b BImSchG	<p>Verordnung zur Änderung der Sechzehnten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung - 16. BImSchV) vom 18. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2269)</p> <p>Verordnung zur Änderung der Vorschriften über elektromagnetische Felder und das telekommunikationsrechtliche Nachweisverfahren, Verordnung vom 14. August 2013 (BGBl. I S. 3259)</p> <p>Verordnung zur Änderung der immissionsschutzrechtlichen Verordnungen zur Begrenzung der Kohlenwasserstoffemissionen bei der Betankung von Kraftfahrzeugen (21. BImSchV) und zur Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen beim Umfüllen und Lagern von Ottokraftstoffen (20. BImSchV) vom 24. April 2012 (BGBl. I S. 661)</p>

26 Bei den genannten Verordnungen hat der Bundestag keinen Gebrauch von seinem Änderungsvorbehalt gemacht. Dies kommt zum Ausdruck in der Formulierung „unter Wahrung der Rechte des Bundestages“ in der Eingangsformel. Grund hierfür dürfte auch die Praxis sein, gewünschte Änderungen in Form des Maßgabebeschlusses zu erreichen.

Art der Mitwirkung	Gesetzliche Ermächtigung	Erlassene Rechtsverordnung
	§ 47k Absatz 8 GWB	Verordnung zur Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-Kraftstoff-Verordnung) vom 22. März 2013 (BGBl. I S. 595)
Zustimmungsvorbehalt	§ 31 Absatz 4 GewO	Verordnung über die Zulassung von Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen (Seeschiffbewachungsverordnung - SeeBewachV) vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1562) Verordnung zur Durchführung der Seeschiffbewachungsverordnung (Seeschiffbewachungsdurchführungsverordnung - SeeBewachDV) vom 21. Juni 2013 (BGBl. I S. 1623)
	§ 13 Absatz 4a Sätze 5-8, Absatz 4b EnWG	Verordnung über Vereinbarungen zu abschaltbaren Lasten (Verordnung zu abschaltbaren Lasten) vom 28. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2998)
	§ 10 TEHG	Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Zuteilungsverordnung 2020 - ZuV 2020) vom 26. September 2011 (BGBl. I S. 1921)
	§ 64h Absatz 1 EEG a.F. ²⁷	Verordnung über die Höhe der Managementprämie für Strom aus Windenergie und solarer Strahlungsenergie (Managementprämienverordnung - MaPrV) vom 2. November 2012 (BGBl. I S. 2278)
	§ 64 Absatz 3 EEG a.F. ²⁸	Verordnung zur Weiterentwicklung des bundesweiten Ausgleichsmechanismus (AusglMechV) vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 2101)
	§ 21 Absatz 2 ZuG 2012	Emissionshandels-Versteigerungsverordnung 2012 - EHVV 2012 vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 2048)

27 Erneuerbare-Energien-Gesetz in der Fassung vom 17. August 2012 (BGBl. I S. 1754), konsolidierte Fassung abrufbar unter juris.

28 Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 25. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2074).