

Entstehung einer Rechtsverordnung auf Bundesebene

Was ist eine Rechtsverordnung?

Eine Rechtsverordnung ist eine Norm, welche generell-abstrakte Vorschriften enthält und eine Vielzahl von Sachverhalten regelt. Sie entscheidet sich von einem Gesetz nicht in Bezug auf ihren Inhalt sondern nur durch das Organ, welches diesen Rechtssatz erlässt. Bei förmlichen Gesetzen ist dies der Bundestag, bei Rechtsverordnung in aller Regel die Bundesregierung, die Bundesministerien oder die Landesregierungen.

Was ist eine Ermächtigungsgrundlage?

Bei Rechtsverordnungen handelt es sich um sog. „abgeleitetes Recht“. Dies bedeutet, dass jede Rechtsverordnung einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedarf. Bei diesem Ermächtigungsgesetz muss es sich um ein „formelles Gesetz“ (Parlamentsgesetz) handeln, also um ein Gesetz, welches durch die zuständige Körperschaft (Bundestag) erlassen wurde. Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung müssen in diesem Gesetz genau bestimmt sein (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG). Bei der ArbMedVV bildet das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) die entsprechende Ermächtigungsgrundlage. So heißt es in § 18 Abs. 1 ArbSchG:

„Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates vorzuschreiben, welche Maßnahmen der Arbeitgeber und die sonstigen verantwortlichen Personen zu treffen haben und wie sich die Beschäftigten zu verhalten haben, um ihre jeweiligen Pflichten, die sich aus diesem Gesetz ergeben zu erfüllen.“

Durch eine Rechtsverordnung kann insbesondere bestimmt werden:

„dass Beschäftigte, bevor sei eine bestimmte gefährdende Tätigkeiten aufnehmen oder fortsetzen oder nachdem sie sie beendet haben, arbeitsmedizinisch zu untersuchen sind und welche besonderen Pflichten der Arzt zu beachten hat (§ 18 Abs. 2 Nr. 4 ArbSchG)“.

So bildet der § 18 ArbSchG eine wesentliche Ermächtigungsgrundlage für die Vorschriften der ArbMedVV.

Rechtsverordnungen nach § 18 ArbSchG können aber auch erlassen werden, soweit dies zur Durchführung von Rechtsakten des Rates oder der Kommission der Europäischen Gemeinschaften erforderlich ist (§ 19 ArbSchG). Hiervon betroffen sind die Vorgaben, die das Europarecht enthält (z. B. RL 90/270/EWG „Bildschirmarbeit“).

Die Angebotsuntersuchungen anlässlich von Arbeiten an Bildschirmgeräten (Teil 4 Abs. 2 Nr. 1 Anhang ArbMedVV) sind Vorschriften, welche aufgrund von § 19 ArbSchG (also resultierend aus verbindlichen europarechtlichen Vorgaben) erlassen wurden.

Im Ergebnis bleibt also festzustellen, dass die ArbMedVV aufgrund des ArbSchG erlassen wurde.

Wer erlässt eine Rechtsverordnung?

Zuständig für den Erlass einer Rechtsverordnung sind grundsätzlich die Bundesregierung, die Bundesminister oder die Landesregierungen (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG). Speziell für die ArbMedVV liegt die Zuständigkeit aber bei der Bundesregierung (§ 18 Abs. 1 Satz 1 ArbSchG).

Verfahren innerhalb der Bundesregierung

Bevor der Entwurf einer Rechtsverordnung der Bundesregierung zum Beschluss vorgelegt wird, hat das federführende Bundesministerium (bei der ArbMedVV das Bundesministerium für Arbeit und Soziales) die vom Verordnungsentwurf betroffenen Bundesministerien und den Nationalen Normenkontrollrat im Rahmen seiner gesetzlichen Zuständigkeit frühzeitig bei den Vorarbeiten und der Ausarbeitung einzubeziehen (§ 62 Abs. 2 GGO i. V. m. § 45 Abs. 1 Satz 1 GGO). Weiterhin ist der Verordnungsentwurf dem Bundesministerium der Justiz zur Rechtsprüfung zuzuleiten (§ 62 Abs. 2 GGO i. V. m. § 46 Abs. 1 GGO).

Was ist eine Verbandanhörung?

Der Entwurf einer Rechtsverordnung ist den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und den Vertretungen der Länder beim Bund möglichst frühzeitig zuzuleiten, wenn ihre Belange berührt sind (§ 62 Abs. 2 GGO i. V. m. § 47 Abs. 1 Satz 1 GGO). Ebenso sind Zentral- und Gesamtverbände sowie entsprechende Fachkreise in die Verbandanhörung mit einzubeziehen (§ 62 Abs. 2 GGO i. V. m. § 47 Abs. 3 Satz 1 GGO). Die Frist zur abschließenden Prüfung des Verordnungsentwurfes durch die in der Verbandanhörung beteiligten Stellen beträgt in der Regel 4 Wochen (§ 62 Abs. 2 GGO i. V. m. § 50 Satz 1 GGO). Diese Frist kann verkürzt werden, wenn alle Beteiligten zustimmen (vgl. § 50 Satz 2 GGO).

Zustimmung des Bundesrates

Die ArbMedVV bedarf als Rechtsverordnung der Bundesregierung der Zustimmung des Bundesrates (Art. 80 Abs. 2 GG, § 18 Abs. 1 Satz 1 ArbSchG). Ohne diese Zustimmung kann die Rechtsverordnung nicht rechtswirksam in Kraft treten.

Verfahren im Bundesrat

Vorlagen für das Plenum (z. B. Änderungsverordnung zur ArbMedVV) werden in aller Regel erst in den Ausschüssen des Bundesrates beraten. Der Bundesrat hat 16 Ausschüsse. Jedes Bundesland entsendet in jeden der Ausschüsse ein Ausschussmitglied. Dies kann das Mitglied des Bundesrates, ein anderes Mitglied oder ein sonstiger Beauftragter sein (Art. 52 Abs. 4 GG, § 11 Abs. 2 GO BR). Selten sind die Regierungschefs der Länder Mitglieder dieser Ausschüsse. Dies ist eigentlich nur in den „politischen“ Ausschüssen wie dem Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten und im Ausschuss für Verteidigung der Fall. In den anderen Ausschüssen werden in der Regel die zuständigen Minister der Länder entsandt. Auch ist es aber möglich, die Ausschüsse mit fachkundigen Ministerialbeamten zu besetzen.

Der Präsident des Bundesrates weist eingehende Vorlagen (z. B. Änderungsverordnung zur ArbMedVV von der Bundesregierung) den zuständigen Ausschüssen zu und bestimmt den federführenden Ausschuss (§ 36 Abs. 1 GO BR). Im Falle der ArbMedVV wurde die entsprechende Vorlage den Ausschüssen für Gesundheit, Wirtschaft und Arbeit und Sozialpolitik zugewiesen und der Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik zum federführenden Ausschuss bestimmt. Die Beratungen der Ausschüsse sollen am achten Tag vor der nächsten Sitzung des Plenums abgeschlossen sein (§ 39 Abs. 5 GO BR). Die Sitzungen der Ausschüsse sind nicht öffentlich (§ 37 Abs. 2 Satz 1 GO BR). Die Ausschüsse sind beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der Länder vertreten ist (§ 42 Abs. 1 GO BR). Jedes Land hat im Ausschuss eine Stimme (§ 42 Abs. 2 GO BR). Die Ausschüsse fassen ihre Beschlüsse mit einfacher Mehrheit (§ 42 Abs. 3 GO BR).

Das Plenum selber ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Stimmen vertreten ist (§ 28 Abs. 1 GO BR). Abgestimmt wird im Plenum grundsätzlich durch Handaufheben. Die Bundesländer können aber verlangen, dass die Abstimmung durch Aufruf der Länder erfolgt (§ 29 Abs. 1 Satz 2 GO BR). In diesem Fall werden die Länder in alphabetischer Reihenfolge aufgerufen. Grundsätzlich ist Abstimmungsgrundlage, was in den Ausschüssen empfohlen wurde (z. B. Zustimmung zu einer Vorlage). Allerdings kann beantragt werden, dass auch über die Empfehlungen der Ausschüsse abgestimmt wird (§ 29 Abs. 2 Satz 1 GO BR). Das Plenum fasst seine Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen (Art. 52 Abs. 3 Satz 1 GG). Die Beschlüsse des Plenums werden mit dem Ende der Sitzung wirksam (§ 32 GO BR).

Beschlussfassung Plenum

Folgende Ergebnismöglichkeiten sind gegeben:

- Zustimmung (in diesen Fällen tritt die Rechtsverordnung nach Verkündung in Kraft)
- Zustimmung mit Maßgaben (Änderungswünsche)
- Ablehnung

Die oft erfolgte „Zustimmung mit Maßgaben“ bedeutet allerdings nicht, dass die Vorlage (z. B. Änderungsverordnung zur BiostoffV etc.) nach Maßgabe der gewollten Änderungen in Kraft tritt. Vielmehr erfolgt hier eine Rückweisung an die Bundesregierung als erlassene Stelle für die entsprechende Rechtsverordnung (z. B. ArbMedVV). Es bedarf also eines erneuten Kabinettsbeschlusses (§ 65 GGO).

Hieraus ergeben sich dann folgende Möglichkeiten:

- Die Bundesregierung akzeptiert die Änderungen und beschließt die geänderte Verordnungsfassung im Kabinett. In diesen Fällen tritt die Rechtsverordnung nach Veröffentlichung in Kraft.
- Die Bundesregierung akzeptiert die Änderungen nicht und gibt die unveränderte Rechtsverordnung erneut zur Abstimmung in den Bundesrat.
- Die Bundesregierung verzichtet auf den Erlass der Rechtsverordnung.

Inkrafttreten der Rechtsverordnung

Kann die Rechtsverordnung in Kraft treten, so ist die Rechtsverordnung zu „verkünden“. Die Verkündung ist bei Rechtsverordnungen der Bundesregierung durch das Bundeskanzleramt zu veranlassen (§ 68 Abs. 2 GGO). Rechtsverordnungen des Bundes werden im Bundesgesetzblatt verkündet (§ 2 Abs. 1 Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen und Bekanntmachungen, § 76 GGO). Sie können ausnahmsweise auch im Bundesanzeiger verkündet werden, wenn der Verordnungsgeber feststellt, dass ihr unverzügliches Inkrafttreten wegen Gefahr im Verzug oder zur Durchführung oder Umsetzung von Rechtsakten der Europäischen Union erforderlich ist (§ 2 Abs. 1 VkBkmG). In aller Regel tritt die Rechtsverordnung dann einen Tag nach der Veröffentlichung im Veröffentlichungsorgan (meist Bundesgesetzblatt) in Kraft.

Bundesgesetzblatt

Das Bundesgesetzblatt (BGBl.) kann kostenfrei über die Internetpräsenz www.bgbl.de eingesehen werden. Es ist unterteilt in Teil I und Teil II. In Teil I werden im Wesentlichen Bundesgesetze und Rechtsverordnungen des Bundes veröffentlicht (§ 76 Abs. 1 GGO). Im Teil II finden sich dagegen völkerrechtliche Verträge und Rechtsvorschriften des Zolltarifwesens (§ 76 Abs. 2 GGO).

Initiativrecht des Bundesrates

Entwürfe für eine Rechtsverordnung des Bundes können auch auf Initiative des Bundesrates (folglich Initiative der Länder) erstellt und eingebracht werden. In diesen Fällen ist der Verordnungsentwurf nach Abstimmung im Bundesrat an die zuständige Stelle (z. B. Bundesregierung zu leiten).