

Peter Axer

# Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung

Ein Beitrag zu den Voraussetzungen  
und Grenzen untergesetzlicher Normsetzung  
im Staat des Grundgesetzes

Mohr Siebeck

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Abkürzungen .....	XV
Einleitung .....	1
A. Das Formenrepertoire der Sozialversicherung .....	22
<i>I. Exekutive Normen</i> .....	26
1. „Exekutive“ .....	26
a) „Regierung“ .....	28
b) „Verwaltung“ .....	32
2. Der Normbegriff .....	35
a) Abstrakt-generell .....	37
b) Regelung: die normative Verbindlichkeit .....	43
aa) Innen- und Außenrecht .....	43
bb) Die Bindungswirkung .....	47
3. Begriffsbestimmung .....	51
<i>II. Bestandsaufnahme exekutiver Normen in der Sozialversicherung</i> .....	52
1. Die Normenverträge .....	56
a) Der Begriff des Normenvertrages .....	60
b) Normenverträge im Vertragsarztrecht .....	63
aa) Die Bundesmantelverträge .....	64
bb) Die Gesamtverträge .....	72
cc) Strukturverträge und Modellvorhaben .....	73
c) Normenverträge im Krankenhausbereich .....	75
d) Normenverträge in der Heil- und Hilfsmittelversorgung ..	81
e) Normenverträge in der Arzneimittelversorgung .....	86
f) Normenverträge in der sozialen Pflegeversicherung .....	89
aa) Der Versorgungsvertrag .....	89
bb) Die Verträge über Pflegehilfsmittel .....	91

cc) Die Rahmenverträge .....	92
dd) Die Vereinbarungen zur Qualitätssicherung .....	93
ee) Die Vergütungsverträge .....	94
g) Normenverträge in der Sozialversicherung .....	95
2. Die Festsetzungen der Schiedsämter .....	96
3. Empfehlungen .....	101
a) Rahmenempfehlungen .....	102
aa) Rahmenempfehlungen bei der Verhütung von Zahn- erkrankungen .....	103
bb) Rahmenempfehlungen nach § 111a SGB V .....	105
cc) Rahmenempfehlungen zu zwei- und dreiseitigen Verträgen im Krankenhausbereich .....	106
dd) Weitere Rahmenempfehlungen in der gesetzlichen Krankenversicherung .....	109
b) Empfehlungen der Konzertierten Aktion im Gesundheits- wesen .....	109
c) Empfehlungen der Spitzenverbände in der Heil- und Hilfs- mittelversorgung .....	113
d) Empfehlungen und Anforderungen zur Qualitätssicherung ärztlicher Leistungen im Krankenhaus .....	113
e) Empfehlungen als exekutive Normen .....	115
4. Richtlinien .....	115
a) Die Richtlinien der Bundesausschüsse .....	117
b) Die Richtlinien der Spitzenverbände der Pflegekassen .....	122
c) Richtlinien in der gesetzlichen Unfallversicherung .....	127
d) Die gemeinsamen Richtlinien der Rentenversicherungs- träger .....	128
e) Richtlinien als exekutive Normen .....	129
5. Die gemeinsamen und einheitlichen Entscheidungen der Spitzenverbände .....	129
a) Die Festsetzung der Festbeträge .....	131
b) Das Hilfsmittelverzeichnis .....	135
c) Gemeinsame und einheitliche Entscheidungen als Normen .....	137
6. Einheitlicher Bewertungsmaßstab und Honorarverteilungs- maßstab .....	138
7. Der Bedarfsplan .....	141
8. Die Dienstordnungen .....	144
9. Regelungen zur Kostenerstattung für die Prüfung der Krankenkassen .....	145
10. Die Anordnungen der Bundesanstalt für Arbeit .....	146

III. Die Vielfalt exekutiver Normen und die Begrenztheit der Rechtsquellen .....	148
B. Verfassungsvorbehalt für Normsetzungsformen? .....	153
I. Die Diskussion um einen <i>numerus clausus</i> der Normsetzungsformen .....	156
1. Die Begründung eines <i>numerus clausus</i> untergesetzlicher Rechtsquellen .....	156
2. Die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts .....	157
3. Verfassungsrechtlich geschriebener Rechtsquellenkatalog als Bedingung für einen verfassungsrechtlichen Formenvorbehalt .....	162
II. Grundgesetzliche Quellen exekutiver Normen .....	163
1. Die Rechtsverordnung .....	164
a) Die Rechtsverordnung im historischen Kontext zwischen Gesetz und Verwaltungsvorschrift .....	165
b) Die Rechtsverordnung als Regelungsthema des Grundgesetzes .....	168
aa) Begriffsbestimmung der Rechtsverordnung von ihrem Inhalt her? .....	169
bb) Außenwirkung als Definitionsmerkmal? .....	169
cc) Der Verordnungsgeber als Definitionskriterium? .....	170
dd) Die wahrgenommene Kompetenz .....	172
ee) Die gesetzliche Ermächtigung .....	173
c) Der Rechtsverordnungsbegriff des Grundgesetzes .....	175
2. Die Verwaltungsvorschrift .....	175
a) Die Weisungsakzessorietät der Verwaltungsvorschrift .....	176
b) Die Ausdehnung des Geltungsbereichs .....	177
c) Die Verwaltungsvorschrift als „Hausgut der Verwaltung“ .....	180
d) „Innenrechtscharakter“ und „Innenwirkung“ als Definitionsmerkmale? .....	181
e) Der grundgesetzliche Begriff „Verwaltungsvorschrift“ .....	187
3. Die Satzung .....	188
a) „Im Rahmen gesetzlich verliehener Autonomie“ .....	190
aa) Autonomie und Selbstverwaltung .....	192
bb) Autonomie als originäre oder als abgeleitete Rechtsquelle? .....	196
cc) Autonomie als verfassungsrechtlich eingeräumte, gegenständlich umgrenzte Normsetzungsbefugnis .....	198

b) „Mit Wirksamkeit für die angehörigen und unterworfenen Personen“ .....	199
c) Satzunggeber – nur juristische Personen des öffentlichen Rechts? .....	201
aa) Die juristische Person des öffentlichen Rechts als Satzunggeber .....	202
bb) Die verselbständigte Verwaltungseinheit als Satzunggeber .....	206
d) Ergebnis .....	207
4. Rechtsverordnung, Verwaltungsvorschrift und Satzung als grundgesetzliche Normsetzungsformen .....	208
<i>III. Die Formenoffenheit des Grundgesetzes</i> .....	208
1. Die traditionellen exekutiven Rechtsquellen als Regelungs- thema der Verfassung .....	208
a) Die Rechtsverordnung .....	212
b) Die Verwaltungsvorschrift .....	216
c) Die Satzung .....	216
d) Ergebnis .....	218
2. Geschäftsordnung, Richtlinien und Vereinbarungen als Regelungsthema der Verfassung .....	218
a) Die Geschäftsordnung .....	219
b) Die Richtlinien der Politik .....	222
c) Verträge, Vereinbarungen, Verwaltungsabkommen .....	223
3. Das „formenoffene“ Grundgesetz .....	224
<i>IV. Von der Form zum Geltungsgrund als Maßstab</i> .....	225
1. Normsetzung kraft verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraums .....	229
a) Die kompetenzrechtliche Institutionsgarantie .....	230
b) Die Grundrechte .....	231
c) Die Organisationsform .....	233
d) Formenfreiheit bei Normsetzung kraft verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraums .....	234
e) Zusammenfassung .....	234
2. Normsetzung aufgrund gesetzlicher Ermächtigung .....	235
3. Normsetzung kraft Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt .....	235
4. Der Geltungsgrund als verfassungsrechtliches Fundament exekutiver Normsetzung .....	238
<i>V. Kein Verfassungsvorbehalt für Normsetzungsformen</i> .....	238

C. Normsetzung kraft verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraums .....	239
I. Grundrechtliche Begründung exekutiver Normsetzung in der Sozialversicherung? .....	241
1. Die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts .....	244
a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	246
b) Sozialversicherungsträger als Grundrechtsträger? .....	251
aa) Zur grundsätzlichen Kritik an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	252
bb) Zur Kritik an der verfassungsgerichtlichen Einordnung der Sozialversicherungsträger .....	254
2. Grundrechtsfähigkeit der Verbände von Sozialversicherungsträgern? .....	259
3. Grundrechtsfähigkeit der Zusammenschlüsse von Leistungserbringern? .....	262
a) Die Organisationsform der Verbände .....	262
b) Grundrechtsfähigkeit Kassenärztlicher Vereinigungen? ..	263
c) Grundrechtsfähigkeit von Innungen? .....	266
d) Grundrechtsfähigkeit von privatrechtlichen Zusammenschlüssen der Leistungserbringer? .....	268
3. Zusammenfassung .....	268
II. Die Organisationsform als Rechtfertigung exekutiver Normsetzung kraft verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraums? .....	269
1. Art. 87 Abs. 2 GG als Regelung der Verwaltungskompetenzverteilung in der Sozialversicherung .....	274
a) „Soziale Versicherungsträger“ .....	276
b) „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ .....	279
2. Art. 87 Abs. 2 GG als Grundlage sozialer Selbstverwaltung? ..	282
a) Der Körperschaftsbegriff – Grundlage für eine verfassungsrechtliche Garantie sozialer Selbstverwaltung? .....	282
b) Die geschichtliche Entwicklung der Sozialversicherung – Grundlage für eine verfassungsrechtliche Garantie sozialer Selbstverwaltung? .....	284
c) Sozialstaatsprinzip und Demokratieprinzip – Grundlagen für eine verfassungsrechtliche Garantie der sozialen Selbstverwaltung? .....	287
aa) Das Sozialstaatsprinzip .....	287
bb) Das Demokratieprinzip .....	289

d) Die Koalitionsfreiheit – Grundlage für eine verfassungsrechtliche Garantie sozialer Selbstverwaltung? .....	291
3. Keine verfassungsrechtliche Garantie sozialer Selbstverwaltung .....	292
4. Verfassungsrechtliche Entscheidung über den Kreis exekutiver Normsetzer .....	292
a) Die demokratische Legitimation nach Art. 20 Abs. 2 GG ..	293
b) Das Legitimationsniveau für exekutive Normsetzung in der Sozialversicherung .....	295
c) Legitimationsdefizit bei Normsetzung durch soziale Versicherungsträger .....	298
5. Art. 87 Abs. 2 GG als Grundlage exekutiver Normsetzung kraft gesetzlicher Ermächtigung durch verselbständigte Verwaltungseinheiten in der Sozialversicherung .....	299
a) Verfassungsrechtliche Herleitung .....	299
b) Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Normsetzer ..	303
c) Exkurs: Rechtfertigung der Normsetzungsbefugnis aus Art. 87 Abs. 3 S. 1, 2. Alt. GG .....	308
<i>III. Zusammenfassung</i> .....	308
D. Normsetzung kraft gesetzlicher Ermächtigung .....	310
I. <i>Der Vorbehalt des Gesetzes</i> .....	312
1. Vorbehalt des Gesetzes und Gesetzesvorbehalt .....	313
2. Vorbehalt des Gesetzes und Parlamentsvorbehalt .....	315
a) Vom Eingriffsvorbehalt zum Wesentlichkeitsvorbehalt ...	316
b) Die Trennung von Vorbehalt des Gesetzes und Parlamentsvorbehalt .....	323
3. Der Vorbehalt des Gesetzes und Art. 80 GG .....	326
4. Exkurs: Die gesetzliche Regelung des Vorbehalts des Gesetzes in § 31 SGB I .....	327
a) Rechte und Pflichten in den Sozialleistungsbereichen ....	327
b) Der Anwendungsbereich .....	329
c) „... , soweit ein Gesetz es vorschreibt oder zulässt“ .....	330
d) § 31 SGB I als Normierung eines Totalvorbehalts? .....	331
II. <i>Der Parlamentsvorbehalt</i> .....	332
1. Der Parlamentsvorbehalt für „Wesentliches“ .....	333
a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	333
b) Kritik und Rechtfertigung des Parlamentsvorbehalts .....	335
c) Die Out-of-area-Entscheidung .....	337

2. Die Unbestimmtheit des „Wesentlichen“ .....	339
<i>III. Der Parlamentsvorbehalt und die Bestimmtheitstrias</i>	
<i>des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG</i> .....	339
1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	340
a) Die Schulentlassungsentscheidung .....	343
b) Die Rechtsprechung nach der Schulentlassungs- entscheidung .....	346
2. Identität oder Selbständigkeit von Parlamentsvorbehalt und Bestimmtheitstrias? .....	346
3. Der Parlamentsvorbehalt als verfassungsrechtliche Kategorie .	348
a) Das Fehlen eines geschriebenen allgemeinen Parlaments- vorbehalts .....	349
b) Die grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte .....	350
c) Parlamentsvorbehalt aus höherer demokratischer Legiti- mation des Parlaments? .....	353
d) Parlamentsvorbehalt aus dem Rechtsstaatsprinzip? .....	357
4. Fehlende verfassungsrechtliche Fundierung eines Parlaments- vorbehalts für Wesentliches .....	361
<i>IV. Die Bestimmtheitstrias</i> .....	
1. Die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts .....	365
2. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen .....	367
a) Der dreifache Delegationsfilter .....	368
aa) Inhalt .....	368
bb) Zweck .....	369
cc) Ausmaß .....	369
dd) „Inhalt“, „Zweck“ und „Ausmaß“ als eigenständige Kontrollmaßstäbe .....	370
b) Der Bestimmtheitsgrad .....	371
aa) Unterschiedliche Anforderungen nach „Wesentlich- keit“? .....	371
bb) Die Deutlichkeit: Einwandfreie oder hinreichende Bestimmtheit? .....	373
c) Die Ermittlung von Inhalt, Zweck und Ausmaß .....	376
d) Ergebnis .....	378
3. Die Bestimmtheitstrias als Maßstab sozialversicherungsrecht- licher Ermächtigungen .....	379
a) Die Ermächtigung zum Erlaß von Vergütungsregelungen ..	385
b) Die gesetzliche Ermächtigung zum Erlaß von Richtlinien durch die Bundesausschüsse .....	391

V. <i>Verfassungsrechtliche Anforderungen an Form und Verfahren</i> .....	395
1. Das Zitiergebot .....	396
2. Mitwirkungsrechte beim Erlaß .....	397
a) Bundesrat .....	398
b) Bundestag .....	401
3. Ausfertigung, Verkündung und Inkrafttreten .....	402
a) Ausfertigung .....	402
b) Verkündung .....	403
c) Inkrafttreten .....	407
VI. <i>Exekutive Normsetzung in der Sozialversicherung als Normsetzung kraft gesetzlicher Ermächtigung</i> .....	408
E. Normsetzung kraft Organisations- und Geschäftsführungsgewalt .....	410
I. <i>Die normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift als Exempel</i> .....	411
II. <i>Der Sonderfall: Parlamentsgesetzliche Ermächtigungen zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften</i> .....	414
III. <i>Die Verwaltungsvorschrift als Aufsichtsmaßstab</i> .....	417
IV. <i>Ergebnis</i> .....	419
F. Voraussetzungen und Grenzen untergesetzlicher Normsetzung im Staat des Grundgesetzes .....	420
I. <i>Normsetzung kraft verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraums</i> .....	421
II. <i>Normsetzung kraft gesetzlicher Ermächtigung</i> .....	423
III. <i>Normsetzung kraft Organisations- und Geschäftsführungsgewalt</i> .....	426
IV. <i>Normsetzung als Aufgabe der Exekutive</i> .....	427
Thesen .....	429
Literaturverzeichnis .....	435
Sachverzeichnis .....	477