



Zusatzmaterial zu

Rechtsverordnungen (VerwR, Rn. 434-439, 453 f.)

Im Sinne der Effizienz und Gleichmäßigkeit des Verwaltungshandelns ist die exekutive Normsetzung eine zentrale Aufgabe der Verwaltung: Sie konkretisiert den Inhalt der Parlamentsgesetze insbesondere durch Rechtsverordnungen, Satzungen und Verwaltungsvorschriften.¹ Erst durch solche „Ausführungsbestimmungen erfährt die tätige Verwaltung [...], was sie tatsächlich tun soll“².

Begriffsbestimmung

Die Rechtsverordnung ist eine Rechtsnorm, die von einem Exekutivorgan (z. B. Regierung oder Behörde) aufgrund einer konkreten gesetzlichen Ermächtigung erlassen wird (**delegierte Rechtssetzung**) und unmittelbare Außenwirkung hat.³ Als materielles Gesetz ist sie wie ein Parlamentsgesetz auch für Dritte verbindlich.⁴

Das Wesen der Rechtsverordnung

Der Erlass von Rechtsverordnungen durch die Exekutive ist eine Ausnahme vom Grundsatz der klassischen Gewaltenteilung⁵ und bedarf nach Art. 80 GG auf Bundesebene und auch auf Landesebene (in Nordrhein-Westfalen normiert das etwa der Art. 70 LV NRW und in Baden-Württemberg der Art. 61 LV BW)⁶ einer gesetzlichen Ermächtigung. Trotzdem sind Rechtsverordnungen nicht gesetzausführend, sondern lediglich **gesetzesabhängig**.⁷ Sie bilden damit die Möglichkeit zu eigenständiger Normsetzung durch die Verwaltung, wobei aber wesentliche Entscheidungen durch den Gesetzgeber selbst getroffen werden müssen (**Wesentlichkeitslehre**): Eine gesetzliche Generalvollmacht ist daher ausgeschlossen.⁸ Überdies ist zu beachten, dass die Rechtsverordnung auch bei Wegfall ihrer konkreten gesetzlichen Ermächtigung weiterhin gültig ist.⁹

¹ *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 429, 431.

² *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 431.

³ *Guckelberger*, VerwR AT, 11. Aufl., 2023, § 25, Rn. 2; *Maurer/Waldhoff*, VerwR AT, 21. Aufl., 2024, § 4, Rn. 20; *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 434.

⁴ *Maurer/Waldhoff*, VerwR AT, 21. Aufl., 2024, § 4, Rn. 20; *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 434.

⁵ *Siegel*, VerwR AT, 15. Aufl., 2024, § 4, Rn. 70.

⁶ Siehe ähnliche Vorschriften in den anderen Ländern, so etwa, Art. 64 VvB (Verfassung von Berlin), Art. 53 Verf HH (Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg), Art. 43 Verf NI (Niedersächsische Verfassung), Art. 45 Verf SH (Verfassung des Landes Schleswig-Holstein).

⁷ Dazu erläuternd *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 150, 435.

⁸ Ebd.

⁹ BVerfGE 9, 3 (12) – Eigenmietwert (1958).



Rechtmäßigkeitsprüfung von Rechtsverordnungen

Die Voraussetzungen für den Erlass von Rechtsverordnungen ergeben sich aus Art. 80 GG auf Bundesebene und für Nordrhein-Westfalen aus Art. 70 LV NRW.

I. Ermächtigungsgrundlage

Aufgrund der Gewaltenteilung und des Rechtsstaatsprinzip bedarf die Exekutive einer konkreten gesetzlichen Ermächtigung in Form eines formellen Gesetzes, die keine Blankoermächtigung darstellt.¹⁰ Insbesondere muss sich gem. Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung aus dem Parlamentsgesetz ergeben.¹¹

II. Formelle Rechtmäßigkeit

In der formellen Rechtmäßigkeit sind **Zuständigkeit, Verfahren und Form** zu prüfen. Hinsichtlich der Zuständigkeit müssen die institutionelle Ebene und das handelnde Staatsorgan gesetzlich bestimmt sein.¹² Mit Blick auf das Verfahren bedarf eine Rechtsverordnung nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG der Zustimmung des Bundesrats.¹³ Zudem kann es Pflichten zur Begründung, Evaluation oder Einbeziehung von Sachverstand geben.¹⁴ Für die Rechtsverordnung gilt nicht die Vermutung für die Formfreiheit (wie etwa beim Verwaltungsakt), sondern nach Art. 82 Abs. 1 S. 3 f. GG die Pflicht zur Schriftlichkeit, Ausfertigung und öffentlichen Verkündung im Bundesgesetzblatt.¹⁵ Überdies ist das **Zitiergebot** des Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG, also die Angabe der Rechtsgrundlage, zu beachten.¹⁶

III. Materielle Rechtmäßigkeit

Die materielle Rechtmäßigkeit erfordert, dass die Rechtsverordnung weder gegen die Voraussetzungen ihrer jeweiligen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage noch gegen höherrangiges Recht (insbesondere Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit) verstößt.¹⁷ Dabei besteht aufgrund der Gesetzabhängigkeit von Verordnungen keine Einschätzungsprärogative des Ordnungsgebers.¹⁸

IV. Rechtsfolge bei Rechtswidrigkeit der Verordnung

Die Rechtsfolge der formellen und/oder materiellen Rechtswidrigkeit ist grundsätzlich die Nichtigkeit.¹⁹ Bei Verfahrensverstößen differenziert die Rechtsprechung jedoch, ob ein wesentlicher oder unwesentlicher Fehler vorliegt.²⁰ Sieht eine Ermächtigungsgrundlage explizit andere Fehlerfolgen vor, dann finden diese abweichend vom Grundsatz der Nichtigkeit Anwendung.²¹

¹⁰ BVerfGE 150, 1 (99) – Zensus 2011 (2018).

¹¹ Ausführlich zur Prüfung der Ermächtigungsgrundlage *Guckelberger*, VerwR AT, 11. Aufl., 2023, § 25, Rn. 4.

¹² *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 436.

¹³ *Guckelberger*, VerwR AT, 11. Aufl., 2023, § 25, Rn. 6.

¹⁴ *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 436.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ *Guckelberger*, VerwR AT, 11. Aufl., 2023, § 25, Rn. 7.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 150, 1 (103) – Zensus 2011 (2018); BVerfG, Beschluss v. 28.4.2020, 1 BvR 899/20, Rn. 13; siehe mit Beispielen *Guckelberger*, VerwR AT, 11. Aufl., 2023, § 25, Rn. 8; im Überblick *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 438.

¹⁸ *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 438.

¹⁹ *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 80, Rn. 137; *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 439.

²⁰ BVerfGE 127, 293 (331 f.) – Legehennenhaltung (2010); BVerfGE 58, 48 (50 f.) (1979); dazu erläuternd *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 80, Rn. 137.

²¹ *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 80, Rn. 138.



Rechtsschutz gegen Rechtsverordnungen

Hinsichtlich des Rechtsschutzes gegen Rechtsverordnungen kommen die Individualverfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und eine abstrakte verwaltungsrechtliche Normenkontrolle vor dem OVG nach § 47 VwGO in Betracht.²² Zudem kann eine Verordnung (wie jede Verwaltungsnorm) inzident in einem spezifischen Rechtsstreit durch das zuständige Gericht geprüft werden.²³

Abgrenzung zu Satzungen und Allgemeinverfügungen nach § 35 S. 2 VwVfG

Rechtsverordnungen sind von Satzungen und Allgemeinverfügungen abzugrenzen:

Satzungen sind „Rechtsvorschriften, die von einer [...] juristischen Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr gesetzlich verliehenen Autonomie“²⁴ zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten erlassen werden²⁵. Im Gegensatz zu Rechtsverordnungen basieren sie nicht auf einer konkreten gesetzlichen Ermächtigung des staatlichen Gesetzgebers, sondern sind als Ausdruck der Selbstverwaltung rechtlich eigenständig (vgl. § 7 GO NRW).²⁶ Zudem sind Satzungen nicht an die Allgemeinheit, sondern lediglich an spezifische Satzungsunterworfenen gerichtet.²⁷

Allgemeinverfügungen nach § 35 S. 2 VwVfG sind nicht wie Rechtsverordnungen abstrakt-generelle, sondern konkret-generelle Regelungen. Sie beziehen sich zwar auf einen unbestimmten Adressatenkreis, aber behandeln stets nur einen konkreten Sachverhalt.²⁸

Autor: Damian Peter, Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI) der Universität Münster

²² Siehe dazu ausführlich *Guckelberger*, VerwR AT, 11. Aufl., 2023, § 25, Rn. 10.

²³ *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 453.

²⁴ BVerfGE 33, 125 (126) – Facharzt (1972).

²⁵ *Siegel*, VerwR AT, 15. Aufl., 2024, § 4, Rn. 71.

²⁶ Dazu ausführlich *Maurer/Waldhoff*, VerwR AT, 21. Aufl., 2024, § 4, Rn. 24 ff.

²⁷ *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 152.

²⁸ Dazu näher *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 327 f.