

Die Rechtsverordnung als Form des Verwaltungshandelns

Funktion, Ermächtigungsgrundlage,
Rechtswidrigkeit, Rechtsschutz

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Probelehrveranstaltung an der
Universität Trier, 8. Januar 2013

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen
an die
Ermächtigung

C. Anforderungen
an die
Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

1. Es ist Ihnen nicht
gestattet, in dieser Nacht
Ihren Rasen zu mähen

• **Verwaltungsakt**

2. Es ist Ihnen nie gestattet,
zwischen 3 und 5 Uhr
früh Ihren Rasen zu
mähen

• **Verwaltungsakt**

3. Es ist niemandem
gestattet, zwischen 20
und 7 Uhr den Rasen zu
mähen

• **Rechtsverordnung**
• § 7 Abs. 1 Nr. 1 32.
BImSchV

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung (32. BImSchV)

§ 7 (1) In reinen, allgemeinen und besonderen **Wohngebieten**,... dürfen im Freien

1. Geräte und Maschinen nach dem **Anhang** an Sonn- und Feiertagen ganztägig sowie an Werktagen **in der Zeit von 20.00 Uhr bis 07.00 Uhr nicht betrieben** werden,...

3 ▶
Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

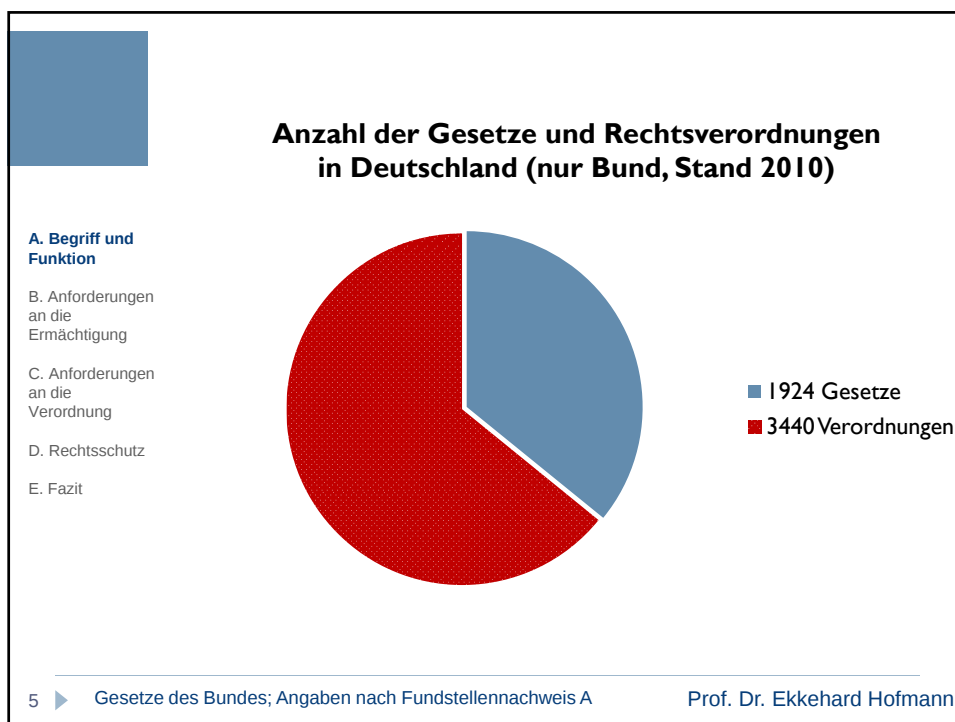
D. Rechtsschutz

E. Fazit

Rechtssatz oder Verwaltungsakt?

		Sachverhalt	
		Konkret	Abstrakt
Adressat	Individuell	Verwaltungsakt	Verwaltungsakt
	Generell	Str., § 35 S. 2, Alt. 1 VwVfG: Allgemeinverfügung	Gesetz (Rechtsverordnung)

4 ▶
Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

**Art 80 GG**

- (1) Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung anzugeben...
- (2) ...
- (3) ...
- (4) ...

**Art 110 VerfRh-Pf**

- (1) Die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung kann nur durch Gesetz erteilt werden. Das Gesetz muss Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen. In der Verordnung ist die Rechtsgrundlage anzugeben.
- (2) ...



Rechtsnormen unter dem Grundgesetz im Überblick

A. Begriff und Funktion B. Anforderungen an die Ermächtigung C. Anforderungen an die Verordnung D. Rechtsschutz E. Fazit	Parlamentsgesetze	Rechtsverordnungen (Art. 80 GG) und Satzungen	Verwaltungsvorschriften
--	--------------------------	--	--------------------------------

7 ▶

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Parlamentsgesetz und Rechtsverordnung im Vergleich

A. Begriff und Funktion B. Anforderungen an die Ermächtigung C. Anforderungen an die Verordnung D. Rechtsschutz E. Fazit	Parlamentsgesetze	Rechtsverordnungen (Art. 80 GG)
	Außenwirkung	Außenwirkung
	Normgeber: Parlament (Bundestag/Bundesrat)	Normgeber: Regierung
	Bindung an: Verfassung	Bindung an: Verfassung und Ermächtigungsgrundlage

8 ▶

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Die zwei Seiten der Rechtsverordnung

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

**Delegierte
Rechtsetzung**

- Entlastungsfunktion
- Konkretisierungsfunktion
- Flexibilisierungs- und Beschleunigungsfunktion

**Abhängige
Rechtsetzung**

- Vorbehalt des Gesetzes,
- Vorrang des Gesetzes (Normenhierarchie)

9 ▶
Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Prüfungsschema Rechtsverordnungen

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

- **Die gesetzliche Ermächtigung**
 - I. Formelle Verfassungsmäßigkeit
 - II. Materielle Verfassungsmäßigkeit
- **Rechtmäßigkeit der Rechtsverordnung**
 - I. Formelle Rechtmäßigkeit
 - II. Materielle Rechtmäßigkeit

10 ▶
Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Formelle Verfassungsmäßigkeit

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

1. Verfahren und Form (Art. 76 ff. GG)

- Behandlung der Vorlagen
- Mitwirkungsbedürftigkeit des Bundesrats
- Ausfertigung und Verkündung
- ...

2. Gesetzgebungskompetenz (Art. 70 GG)

- Ausschließliche
- Konkurrierende

11 ►

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Materielle Verfassungsmäßigkeit

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

▪ Ermächtigungsadressaten („Delegatare“)

- Bundesregierung, Bundesminister, Landesregierungen
 - Rechtsverordnungen im Sinne des Art. 80 GG können **Bundesrecht** oder **Landesrecht** sein
 - Nach Art. 110 VerfRh-Pf Landesrechtsverordnungen

12 ►

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Materielle Verfassungsmäßigkeit (2)

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

▪ Bestimmtheitsgebot

(Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 110 Abs. 1 S. 2 VerfRh-Pf)

▪ Inhalt

- Regelungsgehalt und -gegenstand

▪ Zweck

- Abgrenzung der Rechtsgüter, die gefördert werden sollen

▪ Ausmaß

- Auf welche (und damit: auf wieviele) Fälle soll die Norm Anwendung finden?

13 ►

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Der Begriff der Bestimmtheit

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

▪ Vorhersehbarkeit (BVerfGE 78, 249, 272)

Erkennbarkeit der **Belastungen** bereits aus der Ermächtigung

▪ Programmformel (BVerfGE 5, 71, 76 f.)

Erkennbarkeit des **gesetzgeberischen Programms**

14 ►

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Fall 1: Das Schächtverbot

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

§ 4a TierSchG – fiktive Fassung

- (1) Das Schlachten von warmblütigen Tieren ohne Betäubung (Schächten) durch sachkundige Personen ist gestattet.
- (2) ...
- (3) Die Landesregierung kann das Schächten durch Rechtsverordnung für das gesamte Gebiet oder für Teile des Gebietes einer Gemeinde mit bis zu 5.000 Einwohnern **verbieten**, wenn dies im Einzelfall nach den örtlichen ethischen Anschauungen für ein gedeihliches Miteinander der in der Gemeinde lebenden Menschen unerlässlich ist.

15 ►

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Fall 1: Das Schächtverbot (2)

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

§ 4a TierSchG – fiktive Fassung

1. **Delegatar:** Landesregierung (in Ordnung)
2. **Bestimmtheit?**
 - a) **Inhalt:** Verbot (i.O.)
 - b) **Zweck:** Förderung des friedlichen Zusammenlebens durch Verbot eines besonders konfliktträchtigen Verhaltens (i.O.)
 - c) **Ausmaß: unbestimmte** Begriffe an sich unbedenklich, **Bestimmbarkeit** genügt, Ähnlichkeit mit „**öffentlicher Ordnung**“, hier **essentiell:** Bezugsgruppe der maßgeblichen Anschauungen (**örtliche** Gemeinschaft), im Ergebnis i.O.

16 ►

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Landesrechtliche Ermächtigungen

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

§ 43 POG Rh-Pf

Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen, Zuständigkeit

(3) ...²Die örtlichen Ordnungsbehörden erlassen mit Zustimmung des Stadtrates, des Gemeinderates der verbandsfreien Gemeinde oder des Verbandsgemeinderates Gefahrenabwehrverordnungen für ihren Dienstbezirk oder Teile davon.

...

17 ►

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Formelle Rechtmäßigkeit

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

1. Zitiergebot (Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG)

- Zweck: Klarstellung

2. Verfahren

- Mitwirkungsbedürftige Rechtsverordnungen, **Art. 80 Abs. 2 GG**

3. Form

- Ausfertigung, Verkündung und Inkrafttreten

18 ►

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Materielle Rechtmäßigkeit

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

1. Tatbestandsvoraussetzungen des ermächtigenden formellen Gesetzes

- VO von der Ermächtigung gedeckt?

2. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

- Grundrechte
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz
- Art. 20 GG

19 ►

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Fall 2: Trierer Hundeverordnung

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

§ 3 Gefahrenabwehrverordnung der Verbandsgemeinde Trier-Land (Umgang mit Hunden)

- (1) ¹Auf öffentlichen Straßen innerhalb bebauter Ortslagen dürfen Hunde nur angeleint geführt werden. ²Außerhalb bebauter Ortslagen sind sie umgehend und ohne Aufforderung anzuleinen, wenn sich andere Personen nähern oder sichtbar werden. ³Der Hund ist auch dann anzuleinen, wenn er sich nicht einsehbaren Flächen nähert.

20 ►

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Prüfungsschema

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

A. Anforderungen an die gesetzliche Ermächtigung

I. Formell

II. Materiell

B. Rechtmäßigkeit der Verordnung

I. Formell

II. Materiell

21 ►

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Fall 2: Trierer Hundeverordnung Lösung

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

II. Materielle Rechtmäßigkeit der Verordnung

1. Deckung von § 3 Abs. 1 S. 1-3 VO durch die Ermächtigungsgrundlage?

Abstrakte Gefahr (Unfälle durch nicht angeleinte Hunde +)

2. Bestimmtheitsgrundsatz

(§ 45 Abs. 2 POG Rh-Pf)

3. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

§ 3 Abs. 1 S. 1 und 2 Hunde-VO i.O., S. 3 dagegen **nicht** (OVG Koblenz v. 21.9.2006, 7 C 10539/06)

22 ►

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Bundesrechtsverordnungen

A. Begriff und Funktion B. Anforderungen an die Ermächtigung C. Anforderungen an die Verordnung D. Rechtsschutz E. Fazit	Abstrakte Normenkontrolle	Keine konkrete Normenkontrolle	Inzidente Kontrolle im Rahmen von Klagen vor dem Verwaltungsgericht
	Durch das BVerfG Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 6, 76 BVerfGG	Durch das BVerfG Art. 100 GG	Hauptanwendungsfall!

23 ► Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Landesrechtsverordnungen

A. Begriff und Funktion B. Anforderungen an die Ermächtigung C. Anforderungen an die Verordnung D. Rechtsschutz E. Fazit	Abstrakte Normenkontrolle Durch das BVerfG	Abstrakte Normenkontrolle Durch das OVG oder das Landesverfassungsgericht	Inzidente Kontrolle im Rahmen von Klagen vor dem Verwaltungsgericht
	Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 6, 76 BVerfGG	Nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO In Rheinland-Pfalz: Ministerialverordnungen durch den VerfGH (§ 4 Abs. 1 S. 2 AGVwGO)	Hauptanwendungsfall!

24 ► Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Inzident-Kontrolle von Rechtsverordnungen

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

A. Ermächtigungsgrundlage für den VA: § X der Rechtsverordnung

- I. Erforderlichkeit einer Ermächtigungsgrundlage
- II. Wirksamkeit des § X Rechtsverordnung

1. Wirksame Ermächtigung zum Erlass von § X der Rechtsverordnung
 - a) Formelle Verfassungsmäßigkeit
 - b) Materielle Verfassungsmäßigkeit
2. Rechtmäßigkeit der Rechtsverordnung
 - a) Formelle Rechtmäßigkeit
 - b) Materielle Rechtmäßigkeit

B. Formelle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts

C. Materielle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts

25 ► Aus: v. Danwitz, JURA 2002, 93, 94

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Merksätze (1): Begriff und Funktion

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

■ Rechtsverordnungen als **delegierte** und **abhängige** Rechtsnormen

- Abstrakt-generelle Rechtssätze der Exekutive
- Entlastungs- und Konkretisierungsfunktion

■ **Doppelte Bindung:**

- Verfassungsmäßigkeit des **ermächtigenden Gesetzes**
- Rechtmäßigkeit der **Verordnung** selbst

26 ►

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Merksätze (2): Verfassungsmäßigkeit des ermächtigenden Gesetzes

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

- Nur an **bestimmte Delegatare** kann delegiert werden
 - Bundesregierung, Bundesminister, Landesregierungen (**Art. 80 GG**)
 - Im **Landesrecht** von der jeweiligen Landesverfassung abhängig
- **Formell:** Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrats ist die Regel (wie stets)
- **Materielles Kriterium: Bestimmtheitsgebot** (Inhalt, Zweck, Ausmaß)

27 ►

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Merksätze (3): Die Rechtsverordnung selbst

A. Begriff und Funktion

B. Anforderungen an die Ermächtigung

C. Anforderungen an die Verordnung

D. Rechtsschutz

E. Fazit

- **Formell:** Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrats ist die Regel (Art. 80 Abs. 2 GG)
- **Materielle Voraussetzungen:**
 - **Tatbestandsvoraussetzungen** des ermächtigenden Gesetzes
 - Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht
- **Rechtsschutz:**
 - Abstrakte **Normenkontrolle** durch das BVerfG und andere Gerichte
 - **Inzidente Prüfung** ist die Regel

28 ►

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Rechtsverordnungen

Literatur

- *v. Danwitz*, JURA 2002, S. 93 ff.
- *Pieroth*, JuS-Lernbogen 1/1995, S. L 1 ff.
- *Rütz*, JURA 2005, 21 ff.
- *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. A. 2012, Rz. 820 ff.
- *Hendler*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A. 2001, S. 88 ff.
- *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof, HdStR, 3. A. 2007, § 103 - Rechtsverordnung