

Die Rechtsverordnung

Eine Einführung in eine untergesetzliche Rechtsquelle

Dr. Celine Hofer-Dinc, LL.M., Köln*

Der Rechtsverordnung wird in der juristischen Ausbildung häufig nur geringe Aufmerksamkeit zuteil. In der staatsorganisationsrechtlichen Lehre beschränkt sich ihre Behandlung nicht selten auf eine kurze Erwähnung verbunden mit dem Verweis auf eine spätere Vertiefung im Allgemeinen Verwaltungsrecht. Dort wiederum wird vielfach vorausgesetzt, dass die Strukturen und staatsstrukturellen Bezüge bereits bekannt sind. Diese wechselseitige Verlagerung kann dazu führen, dass eine systematische Auseinandersetzung mit den Voraussetzungen der Rechtsverordnung für Studierende im Grundstudium ausbleibt und in die Examensvorbereitung verlagert wird. Vor diesem Hintergrund verfolgt der Beitrag das Ziel, die Grundlagen der Rechtsverordnung aufzubereiten und einen Überblick über examensrelevante Problemfelder zu geben. Zugleich soll ein Prüfungsrahmen aufgezeigt werden, der es ermöglicht, Rechtsverordnungen sowohl materiell- als auch prozessrechtlich einzuordnen. Die Darstellung orientiert sich weitgehend an den Anforderungen für Rechtsverordnungen nach Art. 80 GG. Die Landesverfassungen enthalten regelmäßig dem Grundgesetz entsprechende Regelungen.¹ Soweit sich prüfungsrelevante Besonderheiten für Rechtsverordnungen auf Landesebene ergeben, wird an entsprechender Stelle darauf hingewiesen.

I. Praktische Bedeutung und Funktionen von Rechtsverordnungen	543
II. Historische und rechtsstaatlich-demokratische Grundlagen	544
III. Wesensmerkmale der Rechtsverordnung	545
IV. Abgrenzung zu anderen untergesetzlichen Rechtsquellen	545
V. Spezielle Anforderungen an die Verordnungsermächtigung	547
1. Wer kann ermächtigt werden? (Art. 80 Abs. 1 S. 1, S. 4 GG)	547
2. Bestimmtheitsgrundsatz (Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG)	547
VI. Anforderungen an die Rechtsverordnung	548
1. Formelle Anforderungen	549
a) Zuständigkeit (ermächtigte Stelle)	549
b) Verfahren	549

* Die Autorin ist Postdoktorandin am Institut für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre der Universität zu Köln (Professor Dr. Markus Ogorek, LL.M. [Berkeley]) und derzeit Rechtsreferendarin am Landgericht Köln. Ihre Dissertation mit dem Titel „Das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG“ ist im Jahr 2025 bei Duncker & Humblot erschienen.

¹ Diese Vorschriften ermöglichen dem jeweiligen Landesgesetzgeber, in Bereichen, in denen er gesetzgebungskompetent ist, bestimmte Exekutivstellen zu ermächtigen: Art. 61 LV BW; Art. 55 Nr. 2 BV; Art. 64 VvB; Art. 80 LV BB; Art. 53 Verf Hmb; Art. 118 HV; Art. 57 LV M-V; Art. 43 NV; Art. 70 LV NRW; Art. 110 Verf RP; Art. 104 SVerf; Art. 79 Verf LSA; Art. 75 SächsVerf; Art. 79 LV SH; Art. 84 ThürVerf. Soweit wesentliche Abweichungen zu Art. 80 GG existieren, sind diese darauf zurückzuführen, dass die entsprechenden Landesverfassungen älter sind als das Grundgesetz. Dies gilt namentlich für die Hessische Verfassung und für die Bayerische Verfassung.

c) Form.....	549
2. Materielle Rechtmäßigkeit.....	550
VII. Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Rechtsverordnungen	550
1. Verfassungsgerichtliche Verfahren.....	550
a) Abstrakte Normenkontrolle.....	550
b) Verfassungsbeschwerdeverfahren.....	551
2. Verwaltungsgerichtliche Verfahren.....	551
3. Besonderheit: Rechtsschutz gegen verordnungsändernde Gesetze.....	552
VIII. Die Rechtsverordnung in der öffentlich-rechtlichen Examensklausur.....	552
IX. Mündliche Prüfung	554
X. Fazit	554

I. Praktische Bedeutung und Funktionen von Rechtsverordnungen

Die Handlungsform der Rechtsverordnung ermöglicht es der Exekutive, Normen mit Außenwirkung zu erlassen, ohne den Weg des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens zu durchlaufen. Die zentrale verfassungsrechtliche Grundlage für Rechtsverordnungen des Bundes ist in Art. 80 GG niedergelegt, wodurch der Gesetzgeber befugt ist, durch Gesetz die Bundesregierung, einen Bundesminister oder die Landesregierungen zu ermächtigen, Rechtsverordnungen zu erlassen.

Rechtsverordnungen kommt in der Verwaltungspraxis eine zentrale Rolle zu. Dies zeigt sich bereits an ihrem zahlenmäßigen Übergewicht gegenüber formellen Gesetzen; auf Bundesebene liegt das Verhältnis seit Jahren etwa bei 3:1.² Die Rechtsverordnung ist ein Standardinstrument des Verwaltungsalltags. Zahlreiche Rechtsverordnungen leisten einen wesentlichen Beitrag zur Ausgestaltung und Anwendung des geltenden Rechts.³

Rechtsverordnungen konkretisieren und setzen Parlamentsgesetze um. Während der Gesetzgeber den Rahmen vorgibt, übernimmt die Exekutive die detaillierte Ausgestaltung.⁴ Insgesamt dienen Rechtsverordnungen somit der Arbeitsteilung zwischen Legislative und Exekutive.⁵ Sie werden von der fachnäheren Exekutive erlassen, die aufgrund ihres besonderen Sachverständnisses bestimmte Fragen zielgerichtet regeln kann.⁶ Hierdurch findet eine erhebliche Entlastung des parlamentarischen Gesetzgebers statt.⁷ Sie ermöglichen eine flexible Reaktionsmöglichkeit auf sich ändernde Umstände.⁸

² Bauer, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 80 Rn. 15; konkrete Zahlen nennt Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 5, Stand: August 2025, Art. 80 Rn. 1.

³ Vgl. Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 5, Stand: August 2025, Art. 80 Rn. 2 f.; Bauer, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 80 Rn. 15.

⁴ Vgl. Brenner, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 12.

⁵ v. Danwitz, Die Gestaltungsfreiheit des Ordnungsgebers, 1989, S. 49; Horn, Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung, 1999, S. 67; Schmidt-Aßmann, in: FS Vogel, 2000, S. 477 (488); Reimer, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 3. Aufl. 2022, § 11 Rn. 70; Hofer-Dinc, Das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG, 2025, S. 36 ff.

⁶ Brenner, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 12.

⁷ Uhle, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2025, Art. 80 Vor Rn. 1; Brenner, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 12.

⁸ BVerfGE 153, 310 (347 Rn. 89); Uhle, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2025, Art. 80 Vor Rn. 1; Voßkuhle/Wischmeyer, JuS 2015, 311 (311); Hollo, Jura 2022, 42 (43).

Vor dem Hintergrund, dass der parlamentarische Gesetzgeber den bestehenden Normierungsbedarf nicht allein decken kann,⁹ sichert das Instrument der Rechtsverordnung eine effiziente Normsetzung insgesamt, wodurch letztlich auch die Arbeitsfähigkeit des Parlaments gesichert wird.¹⁰

II. Historische und rechtsstaatlich-demokratische Grundlagen

Damit die mit dem Ordnungsrecht bezweckten Vorteile nicht zulasten der Demokratie und des Rechtsstaats gehen, unterliegt die Ordnungsgebung engen verfassungsrechtlichen Schranken.¹¹ Diese sollen sicherstellen, dass die demokratische Legitimation und die Gewaltenteilung gewahrt bleiben.

Art. 80 GG konkretisiert mehrere Verfassungsprinzipien: das Demokratieprinzip und das Rechtsstaatsprinzip (insbesondere den Gesetzesvorrang und Gesetzesvorbehalt) und dabei auch insbesondere die Gewaltenteilung.¹² Das Erfordernis der parlamentsgesetzlichen Ordnungsermächtigung aus Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG ist als Gesetzesvorbehalt zu qualifizieren.¹³ Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG, wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden muss, konkretisiert das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip¹⁴ und soll eine Selbstentmachtung des Gesetzgebers verhindern.¹⁵ Die Gewaltenteilung des Grundgesetzes wird durch Art. 80 GG maßgeblich ausgestaltet.¹⁶ Art. 80 GG zeigt auf, dass die Exekutive nur im vom Gesetzgeber gezogenen Rahmen rechtsetzen darf. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits früh betont, dass sich das Parlament „seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft nicht dadurch entschlagen können [soll], dass es einen Teil der Gesetzgebungsmacht der Regierung überträgt, ohne genau die Grenzen dieser übertragenen Kompetenzen bedacht und bestimmt zu haben“¹⁷. Es solle der Regierung nicht möglich sein, „gestützt auf unbestimmte Ermächtigungen zum Erlass von Verordnungen, an die Stelle des Parlaments [zu] treten“.¹⁸

Die Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Schranken ist maßgeblich durch historische Erfahrungen geprägt. Der Grund, dass Rechtsverordnungen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, gilt bereits seit dem Kaiserreich.¹⁹ Sowohl die Reichsverfassung von 1871 als auch die folgende Weimarer Reichsverfassung enthielten keine Regelungen zur Begrenzung des Gesetzgebers, was die Reichweite der Delegationsmöglichkeiten angeht. Entwicklungen in der Weimarer Republik und während der nationalsozialistischen Herrschaft haben sodann gezeigt, welche Gefahren in einer uferlosen Delegation von Rechtsetzung an die Exekutive liegen. Die Möglichkeit des Reichspräsidenten, auf Grundlage von Art. 48 WRV Notverordnungen zu erlassen, wurde in den frühen 1930er Jahren in erheblichem Umfang genutzt, um parlamentarische Entscheidungsprozesse zu umgehen. Das Grund-

⁹ Uhle, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2025, Art. 80 Vor Rn. 1; Brenner, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 12; Hollo, Jura 2022, 42 (43).

¹⁰ Hollo, Jura 2022, 42 (43).

¹¹ Vgl. Uhle, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2025, Art. 80 Vor Rn. 1; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 1.

¹² Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 1.

¹³ Hollo, Jura 2022, 42 (45).

¹⁴ Bauer, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 80 Rn. 32.

¹⁵ BVerfGE 78, 249 (272); 150, 1 (99 Rn. 199); 157, 30 (172 Rn. 260).

¹⁶ Maurer/Schwarz, Staatsrecht I, 7. Aufl. 2023, § 10 Rn. 20; Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, Stand: August 2025, Art. 80 Rn. 6.

¹⁷ BVerfGE 1, 14 (59 f.).

¹⁸ BVerfGE 1, 14 (59 f.).

¹⁹ Vgl. Hasskarl, Die Begrenzung exekutiver Rechtsetzungsbefugnis, 1969, S. 8 ff.

gesetz hat als Lehre aus diesen Erfahrungen bewusst strenge Grenzen für die Verordnungsermächtigung gezogen.²⁰

III. Wesensmerkmale der Rechtsverordnung

Eine Legaldefinition der Rechtsverordnung existiert im Grundgesetz nicht.²¹ Zur Begriffsbestimmung der Rechtsverordnung wurden verschiedene Ansätze entwickelt. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird traditionell zwischen einem materiellen²² und einem formellen²³ Rechtsverordnungs-begriff unterschieden, wobei die gemeinsame Ausgangsannahme ist, dass es sich bei Rechtsverordnungen um abstrakt-generelle Rechtsetzungsakte handelt.²⁴ Die aktuelle Literatur greift zur Qualifikation oftmals auf eine Kombination formeller und materieller Kriterien zurück.²⁵ Materielles Kriterium ist das Bestehen eines von der Exekutive erlassenen untergesetzlichen und allgemeinverbindlichen Rechtssatzes, formelle Kriterien sind etwa (1) die Bezeichnung als Rechtsverordnung, (2) das Zitat einer Verordnungsermächtigung und (3) die Verkündung nach Art. 82 Abs. 1 S. 2 GG als Rechtsverordnung.²⁶ Überzeugend ist es, eine Rechtsverordnung bei einem allgemeinverbindlichen exekutivischen Rechtssatz anzunehmen, bei dem der Ordnungsgeber von einer ihm übertragene Rechtsetzungsmacht Gebrauch machen will.²⁷ Als Indizien für die Wahrung delegierter Rechtsetzungskompetenz sind wiederum formelle Kriterien heranzuziehen.²⁸

IV. Abgrenzung zu anderen untergesetzlichen Rechtsquellen

Die Einordnung unter den Begriff der Rechtsverordnung im Wege der Kombination formeller sowie materieller Gesichtspunkte erlaubt eine Abgrenzung der Handlungsform von anderen Handlungsformen der Verwaltung, namentlich von der Satzung, der Verwaltungsvorschrift und der Allgemeinverfügung.

²⁰ Voßkuhle/Wischmeyer, JuS 2015, 311 (312); zu einer auf die Landesebene bezogenen Definition im Allgemeinen Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein siehe § 53 LVwG.

²¹ Uhle, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2025, Art. 80 Rn. 1.

²² Haratsch, in: Sodan, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 3; Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 653; Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 23. Aufl. 2025, § 12 Rn. 824; Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 103 Rn. 1; Trips, Das Verfahren der exekutiven Rechtsetzung, 2006, S. 70 f.

²³ Abstellend auf das rechtsetzende Organ Maurer, in: FS Leisner, 1999, S. 583 (584); abstellend auf Form und Verfahren Busch, Das Verhältnis des Art. 80 Abs. 1 S. 2 zum Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt, 1992, S. 111; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 2; Brenner, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 19; Wallrabenstein, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 80 Rn. 35.

²⁴ Vgl. Uhle, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2025, Art. 80 Rn. 2; Sannwald, in: Hofmann/Henneke, GG, Kommentar, 16. Aufl. 2026, Art. 80 Rn. 20; Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 653; Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 103 Rn. 1; Haratsch, in: Sodan, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 3; beachte aber auch den Hinweis von Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 23. Aufl. 2025, § 3 Rn. 91 zu Rechtsverordnungen im nur formellen Sinn.

²⁵ Uhle, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2025, Art. 80 Rn. 1; Sannwald, in: Hofmann/Henneke, GG, Kommentar, 16. Aufl. 2026, Art. 80 Rn. 20; Uhle, in: Kluth/Krings, Gesetzgebung, 2014, § 24 Rn. 2; Wilke, AöR 98 (1973), 196 (201); Antoni, AöR 114 (1989), 220 (225); in diese Richtung auch Nierhaus, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, Grundgesetz, Bd. 16, 234. Lfg., Stand: Februar 2026, Art. 80 Rn. 142 ff.

²⁶ Siehe auch Hollo, Jura 2022, 42 (42) m.w.N.

²⁷ Uhle, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2025, Art. 80 Rn. 2.

²⁸ Uhle, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2025, Art. 80 Rn. 2.

Satzungen werden von juristischen Personen des öffentlichen Rechts zur Regelung ihrer Selbstverwaltungsangelegenheiten erlassen.²⁹ Sie entfalten Außenwirkung und können Bürgerinnen und Bürger berechtigen und verpflichten, etwa durch Gebote und Verbote.³⁰ Der entscheidende Unterschied zwischen der Rechtsverordnung und der Satzung liegt darin, dass die Satzungsautonomie von vornherein durch das Wesen und die Aufgabenstellung der Körperschaft begrenzt ist,³¹ also nur innerhalb der Grenzen des jeweiligen Selbstverwaltungsbereichs besteht.³² Demgegenüber geht es bei der Verordnungsmächtigung um die teilweise Übertragung der prinzipiell unbeschränkten parlamentarischen Normsetzungsbefugnis an eine Stelle der staatlichen Exekutive.³³ Träger der Selbstverwaltung (z.B. Gemeinden, Kammern oder Universitäten) verfügen innerhalb ihres gesetzlich oder verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs vielmehr über sog. Satzungsautonomie.³⁴ Sie dürfen damit ihre eigenen Angelegenheiten eigenständig durch Satzung ordnen.³⁵ Diese Autonomie ist verfassungsrechtlich nicht schrankenlos, wird aber nicht speziell durch Art. 80 GG (oder landesverfassungsrechtliche Pendanten), sondern durch das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip begrenzt.³⁶

Verwaltungsvorschriften fallen nicht unter Art. 80 GG.³⁷ Es handelt sich um abstrakt-generelle Regelungen einer Behörde gegenüber nachgeordneten Behörden oder eines Vorgesetzten gegenüber ihm unterstellten Bediensteten, also um verwaltungsinterne Regelungen.³⁸ Soweit Verwaltungsvorschriften im Einzelfall doch eine Außenwirkung zugesprochen wird (sog. normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften) könnte eine entsprechende Anwendung einzelner für Verordnungen geltenden Regelungen erwogen werden – letztlich erscheint aber eine dogmatische Anknüpfung an allgemeinen Verfassungsprinzipien (Rechtsstaatsprinzip, Demokratieprinzip) überzeugender³⁹ als eine entsprechende Anwendung des Art. 80 GG.

Zudem ist die Rechtsverordnung von der als Verwaltungsakt einzustufenden Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 VwVfG abzugrenzen. Allgemeinverfügungen sind konkret-generelle Regelungen⁴⁰ und unterscheiden sich insofern von der abstrakt-generellen Rechtsverordnung.

Verordnungen der Europäischen Union (Art. 288 Abs. 2 AEUV) sind keine Rechtsverordnungen im Sinne des deutschen (Verfassungs-)Rechts, da sie kraft EU-Recht wirken und keiner nationalen Ermächtigung bedürfen. Es kann sich bei diesen Verordnungen um Gesetzgebungsakte, um delegierte Rechtsakte oder um Durchführungsakte handeln.⁴¹ Verordnungen der Europäischen Union werden hauptsächlich vom Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union im Rahmen des

²⁹ Ausführlich zur Satzung *Ellerbrok*, ZJS 2022, 319 ff.

³⁰ Vgl. *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 23. Aufl. 2025, § 13 Rn. 847.

³¹ BVerfGE 33, 125 (157); *Hofer-Dinc*, Das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3, 2025, S. 145.

³² BVerfGE 12, 139 (325); 33, 125 (157); *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 105 Rn. 39; *Hofer-Dinc*, Das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3, 2025, S. 145.

³³ *Hofer-Dinc*, Das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3, 2025, S. 145.

³⁴ Vgl. BVerfGE 12, 139 (325); 33, 125 (157).

³⁵ BVerfGE 33, 125 (156); *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 23. Aufl. 2025, § 13 Rn. 844.

³⁶ *Hollo*, Jura 2022, 42 (43).

³⁷ *Mann*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 3.

³⁸ *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 23. Aufl. 2025, § 14 Rn. 852 f.

³⁹ Für ein aus allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen hergeleitetes verfassungsrechtliches Zitiergebot für normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften *Hofer-Dinc*, Das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG, S. 143, 158; zur aus Art. 19 Abs. 4 GG hergeleiteten Veröffentlichungspflicht für normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften siehe BVerfGE 122, 264 (270); *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 23. Aufl. 2025, § 14 Rn. 866.

⁴⁰ *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 23. Aufl. 2025, § 10 Rn. 464; *Klafki*, JuS 2020, 511 (512).

⁴¹ Siehe Art. 289, 290, 291 AEUV.

ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen, sodass sie vom Charakter formellen Gesetzen gleichstehen.⁴²

V. Spezielle Anforderungen an die Verordnungsermächtigung

Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG bildet nicht unmittelbar die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Rechtsverordnungen, sondern enthält die Ermächtigung des parlamentarischen Gesetzgebers, verordnungsermächtigende Gesetze zu erlassen.⁴³ Hieraus folgt das Erfordernis der parlamentsgesetzlichen Verordnungsermächtigung. Erst die auf der Grundlage des Art. 80 GG erlassene einfachgesetzliche Verordnungsermächtigung ist die Ermächtigungsgrundlage für die konkrete Rechtsverordnung.⁴⁴

Dieses einfache Bundesgesetz muss allen formellen und materiellen Anforderungen entsprechen, die das Grundgesetz an Bundesgesetze stellt. Hinsichtlich der formellen Verfassungsmäßigkeit gelten in der Prüfung keinerlei Besonderheiten.⁴⁵ In materieller Hinsicht muss die Verordnungsermächtigung besonderen Anforderungen genügen, welche sich Art. 80 Abs. 1 GG entnehmen lassen und im Folgenden skizziert werden.

Die Landesverfassungen enthalten zumeist ausdrücklich entsprechende Vorgaben.⁴⁶ Ist dies nicht der Fall, ergeben sich der Rechtsprechung des BVerfG zufolge identische Maßstäbe aufgrund des rechtsstaatlichen und demokratischen Gehalts des Art. 80 Abs. 1 GG über Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG,⁴⁷ sodass für bundes- und landesrechtliche Verordnungsermächtigungen weitgehend konvergente Rechtmäßigkeitsmaßstäbe bestehen.⁴⁸

1. Wer kann ermächtigt werden? (Art. 80 Abs. 1 S. 1, S. 4 GG)

Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG zählt abschließend⁴⁹ auf, wer Empfänger einer Verordnungsermächtigung sein darf. Genannt werden die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen.⁵⁰ Eine Verordnungsbefugnis weiterer Stellen kommt (nur) im Wege der sog. Subdelegation in Betracht: Nach Art. 80 Abs. 1 S. 4 GG kann eine Ermächtigung weiter übertragen werden, wenn sie im Gesetz vorgesehen ist; die Weiterübertragung erfolgt ihrerseits durch Rechtsverordnung.

2. Bestimmtheitstrias (Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG)

Nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Zur Prüfung der Einhaltung dieser Anforderungen werden verschiedene Formeln heran-

⁴² So auch die Einordnung bei *Voßkuhle/Wischmeyer*, JuS 2015, 311 (312); ebenso *Hollo*, Jura 2022, 42 (43).

⁴³ *Hollo*, Jura 2022, 42 (45).

⁴⁴ *Hollo*, Jura 2022, 42 (45).

⁴⁵ *Hollo*, Jura 2022, 42 (45).

⁴⁶ Siehe z.B. Art. 61 Abs. 1 LV BW; Art. 64 VvB; Art. 80 LV BB; Art. 53 Abs. 1 Verf Hmb; Art. 118 HV; Art. 57 Abs. 1 LV M-V; Art. 43 Abs. 1 NV; Art. 70 LV NRW; Art. 110 Abs. 1 Verf RP; Art. 104 SVerf; Art. 75 Abs. 1 SächsVerf; Art. 79 Abs. 1 Verf LSA; Art. 79 LV SH; Art. 84 ThürVerf.

⁴⁷ BVerfGE 41, 251 (266); BVerfGE 55, 207 (226).

⁴⁸ *Sannwald*, in: Hofmann/Henneke, GG, Kommentar, 16. Aufl. 2026, Art. 80 Rn. 20; *Wallrabenstein*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 80 Rn. 5. Der StGH Hessen hob hervor, dass sich die Anforderungen nicht aus Art. 80 GG ergäben, siehe StGH Hessen, Urt. v. 4.12.1968 – P.St. 514, Rn. 41 ff. (juris), diese Auslegung des StGH Hessens hat das BVerfG für mit Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG vereinbar erklärt, BVerfGE 34, 52 ff.

⁴⁹ BVerfGE 8, 155 (163).

⁵⁰ Bei einer Ermächtigung der Landesregierungen sind die Länder nach Art. 80 Abs. 4 GG auch zu einer Regelung durch Landesgesetz befugt.

gezogen: Die Vorhersehbarkeitsformel, Die Selbstentscheidungsformel und die Programmformel.⁵¹ Die Ermächtigung muss so bestimmt sein, dass aus ihr *vorhersehbar* ist, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden kann und welchen Inhalt die auf Grund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können,⁵² sodass aus der Ermächtigung vorhersehbar ist, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll.⁵³ Der Gesetzgeber muss *selbst entscheiden*, was geregelt werden soll und dabei die Grenzen der Regelung festsetzen sowie angeben, welchem Ziel die Regelung dienen soll.⁵⁴ Zudem muss die Verordnungsermächtigung ein *Programm* vorgeben, welches durch die Verordnung verwirklicht werden soll.⁵⁵ Diese Anforderungen zugrunde gelegt, steht Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG der Verwendung von Generalklauseln nicht grundsätzlich entgegen.⁵⁶ Die Erteilung von Blankoermächtigungen ist hingegen ausgeschlossen.⁵⁷

Die Bestimmtheit ist unter Heranziehung der allgemeinen juristischen Auslegungsmethoden zu beurteilen.⁵⁸ Die Ermächtigung muss nicht so bestimmt wie möglich sein, erforderlich ist vielmehr „hinreichende Bestimmtheit“.⁵⁹ Die Anforderungen an den Grad der Bestimmtheit steigen, je höher die Grundrechtsbetroffenheit der zu erlassenden Verordnungen wäre (sog. Modell abgestufter Bestimmtheitsanforderungen)^{60, 61}

VI. Anforderungen an die Rechtsverordnung

Nicht nur das verordnungsermächtigende Parlamentsgesetz, sondern auch die Rechtsverordnung selbst muss bestimmten formellen und materiellen Anforderungen genügen. Rechtsverordnungen sind nicht nur am Grundgesetz, sondern auch am einfachen (Bundes-)Recht zu messen.⁶² Einige Anforderungen gelten für alle Rechtsverordnungen, andere sind speziell der jeweiligen Verordnungsermächtigung zu entnehmen.

⁵¹ Überblickartig siehe *Hofer-Dinc*, Das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG, S. 56 ff.

⁵² BVerfGE 150, 1 (101); 143, 38 (60); 55, 207 (226); 42, 191 (200); 29, 198 (210); 23, 62 (72); ablehnend dem Vorhersehbarkeitskriterium gegenüber *Hansen*, Fachliche Weisung und materielles Gesetz, 1971, S. 91 ff.

⁵³ BVerfGE 150, 1 (101); 143, 38 (60); 78, 249 (272); 58, 257 (277); 55, 207 (226); 23, 62 (72). Kritisch hierzu *Staupe*, Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis, 1986, S. 179 f.; *Busch*, Das Verhältnis des Art. 80 Abs. 1 S. 2 zum Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt, 1992, S. 135 f.; *Hofer-Dinc*, Das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG, 2025, S. 68; *Eberle*, DÖV 1984, 485 (488).

⁵⁴ BVerfGE 150, 1 (101); 80, 1 (20); 23, 62 (72); 20, 283 (291); 19, 354 (361 f.); 5, 71 (76 f.); 2, 307 (334 f.) unter Rückgriff auf *H. J. Wolff*, AöR 78 (1952/1953), 194.

⁵⁵ BVerfGE 150, 1 (101); 85, 97 (105); 78, 249 (272); 58, 257 (277); 41, 251 (266); 19, 354 (362); 5, 71 (76 f.).

⁵⁶ BVerfGE 48, 210 (222 f.); 101, 1 (31 f.); 106, 1 (19); 150, 1 (102); *Uhle*, in: Beck-OK GG, Stand: 15.9.2025, Art. 80 Rn. 21.

⁵⁷ *Hollo*, Jura 2022, 42 (48); *Voßkuhle/Wischmeyer*, JuS 2015, 311 (312).

⁵⁸ Allgemein anerkannt und st.Rspr., siehe nur BVerfGE 150, 1 (101); 143, 38 (60); 106, 1 (19); *Uhle*, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2025, Art. 80 Rn. 24; *Schnelle*, Eine Fehlerfolgenlehre für Rechtsverordnungen, 2007, S. 24.

⁵⁹ St.Rspr., siehe nur BVerfGE 150, 1 (101); 143, 38 (60); 123, 39 (78).

⁶⁰ *Ramsauer*, in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2001, Art. 80 Rn. 58b.

⁶¹ BVerfGE 150, 1 (102); 143, 38 (61); 123, 39 (78); 113, 167 (269); 76, 130 (143); 62, 203 (210); 58, 257 (277 f.); *Mann*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 29; *Brenner*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 41; *Bauer*, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 80 Rn. 35; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 15; *Uhle*, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2025, Art. 80 Rn. 21.

⁶² *Hollo*, Jura 2022, 42 (49).

1. Formelle Anforderungen

a) Zuständigkeit (ermächtigte Stelle)

Die Zuständigkeit des Verordnungsgebers ergibt sich aus der gesetzlichen Verordnungsermächtigung oder aus einer subdelegierenden Rechtsverordnung.⁶³

b) Verfahren

Zunächst können im Verfahren Zustimmungserfordernisse des Bundesrates (Art. 80 Abs. 2 GG) zu beachten sein. Im Fall eines solchen Zustimmungserfordernisses kann der Bundesrat der Bundesregierung Vorlagen für den Erlass von Rechtsverordnungen zuleiten (Art. 80 Abs. 3 GG).

Die weitere Verfahrensausgestaltung richtet sich danach, welche Stelle die Rechtsverordnung erlässt. So ist bei Rechtsverordnungen des Bundes etwa die GOBReg zu beachten. Freilich handelt es sich bei der Geschäftsordnung lediglich um Innenrecht.

Darüber hinaus können besondere Verfahrensanforderungen der gesetzlichen Verordnungsermächtigungen zu beachten sein. So kann eine Verordnungsermächtigung etwa Anhörungsrechte Dritter statuieren.⁶⁴ Eine Besonderheit gilt bei gemeindlichen Rechtsverordnungen: Diesen liegt ein Ratsbeschluss zugrunde, sodass auch die Regelungen zur Willensbildung der Gemeindeorgane in den Gemeindeordnungen eine Rolle spielen.⁶⁵

Bei Verstößen gegen Verfahrensvorschriften ist im Einzelfall zu prüfen, ob der Fehler zur Nichtigkeit der Verordnung führt. Dies ist nur dann der Fall, wenn der Gesetzgeber die Regel gerade zur Sicherung eines funktionsgerechten Verordnungserlasses geschaffen hat oder die Norm zugleich einem Verfassungswert dient.⁶⁶

c) Form

Teilweise enthalten die Verordnungsermächtigungen bzw. das einfache Recht besondere Formanforderungen.⁶⁷ Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG normiert ein verordnungsrechtliches Zitiergebot, wonach die Rechtsgrundlage in der Verordnung anzugeben ist.⁶⁸ Entsprechende Zitiergebote finden sich regelmäßig auch in den Landesverfassungen.⁶⁹ Für Rechtsverordnungen gibt es – anders als für Verwal-

⁶³ In diesem Zusammenhang sei nochmals auf Art. 80 Abs. 4 GG hingewiesen. Das Landesparlament erlässt jedoch keine Rechtsverordnung, sondern ein Landesparlamentsgesetz. Die Gesetzgebungskompetenz des Landes für das besagte Landesgesetz folgt aus dem die Landesregierung ermächtigenden Parlamentsgesetz i.V.m. Art. 80 Abs. 4 GG.

⁶⁴ *Hollo*, Jura 2022, 42 (50) mit Hinweis auf § 16b Abs. 1 S. 1 TierSchG (Anhörungserfordernis der Tierschutzkommission).

⁶⁵ Fallbeispiel bei *Ogorek/Hofer-Dinc*, JA 2023, 927 (933 f.).

⁶⁶ *Voßkuhle/Wischmeyer*, JuS 2015, 311 (313); *Hollo*, Jura 2022, 42 (50).

⁶⁷ So etwa § 30 OBG NRW.

⁶⁸ Ausführlich zu den Anforderungen des Zitiergebots *Hofer-Dinc*, Das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG, 2025, S. 167 ff.; *Schwarz*, Die Zitiergebote im Grundgesetz, 2002, S. 153 ff.

⁶⁹ Ob ein verordnungsrechtliches Zitiergebot auch dann gilt, wenn es in der Landesverfassung nicht ausdrücklich geregelt ist, ist in Literatur und Rechtsprechung umstritten. Relevanz entfaltet die Frage für die Länder Bayern, Bremen und Hessen. Dagegen BVerwGE 157, 54 (66 Rn. 28); *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 4; *Sannwald*, in: Hofmann/Henneke, GG, Kommentar, 16. Aufl. 2026, Art. 80 Rn. 99. Dafür *Bartlsperger*, VerwArch 58 (1967), 249 (270); *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 23. Aufl. 2025, § 12 Rn. 834; *Schnelle*, Fehlerfolgenlehre, 2007, S. 79.

tungsakte (§ 39 VwVfG) – keine allgemeine Begründungspflicht.⁷⁰ Teilweise enthalten Verordnungsermächtigungen aber spezielle Begründungsanforderungen, sodass in dieser Hinsicht besondere Vorsicht geboten ist. Schließlich muss die Verordnung ausgefertigt und verkündet werden (Art. 82 Abs. 1 S. 3 und 4 GG).

2. Materielle Rechtmäßigkeit

Die Verordnung muss den Rahmen der gesetzlichen Verordnungsermächtigung einhalten. Darüber hinaus darf die Rechtsverordnung nicht gegen sonstiges höherrangiges Recht verstoßen.

VII. Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Rechtsverordnungen

Die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Rechtsverordnungen sind vielfältig und richten sich insbesondere danach, von welcher Stelle die Rechtsverordnung erlassen wurde. Sowohl der verfassungsgerichtliche als auch der verwaltungsgerichtliche Weg bieten Möglichkeiten.

1. Verfassungsgerichtliche Verfahren

Als verfassungsgerichtliche Verfahren stehen die abstrakte Normenkontrolle und Verfassungsbeschwerdeverfahren zur Verfügung.

a) Abstrakte Normenkontrolle

Die abstrakte Normenkontrolle nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG bietet die Möglichkeit, feststellen zu lassen, ob eine angegriffene Norm mit dem Grundgesetz oder – im Fall von Landesrecht – auch mit sonstigem Bundesrecht vereinbar ist. Prüfungsgegenstand kann Bundes- oder Landesrecht beliebiger Rangstufe sein,⁷¹ mithin können auch Rechtsverordnungen Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle sein.⁷² Antragsberechtigt sind nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG sowie §§ 13 Nr. 6, 76 Abs. 1 BVerfGG die Bundesregierung, jede Landesregierung und ein Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages.

Rechtsverordnungen des Bundes werden als Bundesrecht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle grundsätzlich ausschließlich auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz hin kontrolliert. Das Bundesverfassungsgericht bleibt aber nicht dabei stehen: Es prüft darüber hinaus auch, ob die Verordnung auf einer wirksamen gesetzlichen Ermächtigung beruht und deren formelle sowie materielle Grenzen einhält. Diese Kontrolle ordnet das Gericht als „Vorfrage“ ein. Diese müsse beantwortet werden, weil eine nichtige Rechtsverordnung schon kein gültiger Prüfungsgegenstand für ein Normkontrollverfahren sei.⁷³ In der Literatur stößt diese Konstruktion auf Kritik.⁷⁴ Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass sich die Argumentation auch auf den Verstoß gegen sonstiges einfaches Bundesrecht übertragen ließe, sodass das Gericht aus rechtsstaatlichen Gründen insoweit zu einer umfassenden Prüfung verpflichtet sei.⁷⁵

⁷⁰ BVerfG (K) NVwZ 2020, 876 (876 Ls. 2); *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 29a.

⁷¹ *Morgenthaler/Münkler*, in: BeckOK GG, Stand: 15.11.2025, Art. 94 Rn. 21.

⁷² *Morgenthaler/Münkler*, in: BeckOK GG, Stand: 15.11.2025, Art. 94 Rn. 21.

⁷³ BVerfGE 101, 1 (30 f.)

⁷⁴ *Voßkuhle/Wischmeyer*, JuS 2015, 311 (313).

⁷⁵ *Voßkuhle/Wischmeyer*, JuS 2015, 311 (313).

Ausgehend von der aktuellen Rechtsprechung lässt sich zusammenfassen:

(1) Prüfungsmaßstab bei Bundesrechtsverordnungen ist grundsätzlich allein das Grundgesetz. Die Vereinbarkeit mit der gesetzlichen Ermächtigung ist jedoch vorab als „Vorfrage“ zu prüfen.

(2) Prüfungsmaßstab bei Landesrechtsverordnungen ist neben dem Grundgesetz auch sonstiges Bundesrecht. Dazu gehört auch die Verordnungsermächtigung – eine gesonderte „Vorfragenkonstruktion“ ist daher entbehrlich.

b) Verfassungsbeschwerdeverfahren

Rechtsverordnungen können Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein. Hierbei ist jedoch stets das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung zu beachten.

2. Verwaltungsgerichtliche Verfahren

Nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO entscheidet das Oberverwaltungsgericht im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit von anderen im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt. Zu diesen untergesetzlichen Normen zählen Rechtsverordnungen der Länder.⁷⁶ Die Vorschrift eröffnet damit die Möglichkeit eines abstrakten Normenkontrollverfahrens vor den Oberverwaltungsgerichten, sofern das jeweilige Landesrecht eine entsprechende Zuständigkeit vorsieht. Von dieser Ermächtigung haben nahezu alle Länder Gebrauch gemacht.⁷⁷ Stellt das Oberverwaltungsgericht die Nichtigkeit der Landesverordnung fest, erklärt es die Verordnung erga omnes für nichtig.⁷⁸ In der gerichtlichen Praxis kommt diesen Verfahren erhebliche Bedeutung zu. So haben die Oberverwaltungsgerichte etwa im Zuge der COVID-19-Pandemie vielfach über die Rechtmäßigkeit landesrechtlicher Corona-Schutzverordnungen entschieden.⁷⁹ Auch ordnungsbehördliche Verordnungen⁸⁰ oder Verordnungen zur Einrichtung von sog. Waffenverbotszonen⁸¹ sind regelmäßig Gegenstand entsprechender Verfahren vor den Oberverwaltungsgerichten.⁸²

Für Bundesrechtsverordnungen existiert kein entsprechendes verwaltungsgerichtliches Normkontrollverfahren. Das Bundesverwaltungsgericht geht jedoch in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass insoweit eine verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage in Betracht kommt.⁸³

⁷⁶ Ziekow, in: Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 6. Aufl. 2025, § 47 Rn. 120.

⁷⁷ So etwa Baden-Württemberg (§ 4 AGVwGO BW), Bayern (§ 5 S. 1 AGVwGO Bay), Berlin (§ 62a JustG Bln), Brandenburg (§ 4 Abs. 1 BBgVwGO), Bremen (Art. 7 Abs. 1 AGVwGO), Hessen (§ 15 Abs. 1 HessAGVwGO), Mecklenburg-Vorpommern (§ 13 AGGerStrG M-V), Niedersachsen (§ 7 NdsVwGO), Nordrhein-Westfalen (§ 109a JustG NRW), Rheinland-Pfalz (§ 4 Abs. 1 S. 2 AGVwGO RP), Saarland (§ 18 SaarlAGVwGO), Sachsen (§ 24 Abs. 1 SächsJG), Sachsen-Anhalt (§ 10 AGVwGO LSA), Schleswig-Holstein (§ 5 AGVwGO SH) und Thüringen (§ 4 ThürAGVwGO). Lediglich Hamburg sieht bisher keine Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO vor.

⁷⁸ Giesberts, in: BeckOK VwGO, Stand: 1.1.2026, § 47 Rn. 83.

⁷⁹ Bei den Verfahren handelte es sich regelmäßig zunächst um Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO; siehe beispielhaft für eine Entscheidung im einstweiligen Rechtsschutz HessVGH, Beschl. v. 24.3.2021 – 8 B 520/21.N = BeckRS 2021, 6217; für eine Entscheidung in einem Hauptsacheverfahren siehe OVG Münster, Urte. v. 05.3.2025 – 13 D 91/21.NE = BeckRS 2025, 4604.

⁸⁰ Siehe ein Klausurbeispiel zur einer Original-Examensklausur bei Ogorek/Hofer-Dinc, JA 2023, 927 ff.

⁸¹ Entsprechende Verordnungsermächtigungen hat der Bundesgesetzgeber in § 42 Abs. 5 WaffG geschaffen, dabei wurde auch die Möglichkeit zur Subdelegation in § 42 Abs. 5 S. 4 WaffG geregelt.

⁸² Siehe etwa OVG Magdeburg NVwZ 2023, 1922 ff.; OVG Bautzen LKV 2021 465 ff.

⁸³ BVerfGE 115, 81 (95 f.); vgl. BVerfGE 111, 276 (278 f.); siehe auch Happ/Käs, in: Eyermann, VwGO, Kommentar, 17. Aufl. 2026, § 43 Rn. 9.

Unabhängig davon kann die Rechtmäßigkeit einer Verordnung auch inzident relevant werden, wenn im Rechtsschutz gegen einen Verwaltungsakt (Anfechtungsklage, § 42 Abs. 1 Var. 1 VwGO) oder eine sonstige hoheitliche Maßnahme (Feststellungsklage, § 43 Abs. 1 VwGO) die zugrunde liegende Ordnungsregelung mitgeprüft werden muss oder wenn der Erlass eines Verwaltungsaktes auf der Grundlage einer Rechtsverordnung begehrt wird (§ 42 Abs. 1 Var. 2 VwGO). In den vorgenannten Fällen erklärt das Verwaltungsgericht die Rechtsverordnung bei festgestellter Rechtswidrigkeit nicht für nichtig, sondern wendet sie inter partes im konkreten Verfahren nicht an.⁸⁴ Gleiches gilt für sog. selbstvollziehende Rechtsverordnungen, welche mangels Vollzugsakt im Wege der allgemeinen Feststellungsklage gem. § 43 Abs. 1 VwGO angegriffen werden können.⁸⁵

3. Besonderheit: Rechtsschutz gegen verordnungsändernde Gesetze

Lange umstritten⁸⁶ war die Frage der Qualifikation von durch Parlamentsgesetz geänderten Rechtsverordnungen.⁸⁷ Die Qualifikation als förmliches Gesetz oder als Rechtsverordnung ist nicht bloß terminologischer Natur, sondern hat unmittelbare Konsequenzen für den statthaften Rechtsschutz. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass durch Parlamentsgesetz geänderte Rechtsverordnungen einheitlich als Rechtsverordnung zu qualifizieren sind.⁸⁸ Demzufolge richtet sich der Rechtsschutz gegen parlamentsgesetzlich geänderte Regelungen nach den für Rechtsverordnungen vorgesehenen Rechtsschutzinstrumenten.

VIII. Die Rechtsverordnung in der öffentlich-rechtlichen Examensklausur

Eine Klausur, die ausschließlich die Rechtmäßigkeit einer Rechtsverordnung zum Gegenstand hat, ist zwar denkbar, dürfte aber in der Praxis selten den Zeitrahmen einer fünfstündigen Examensklausur füllen. Daher wird die Prüfung der Rechtsverordnung regelmäßig in einen (verfassungs- oder verwaltungs-)prozessualen Rahmen eingebettet sein.

Den Ausgangspunkt und gleichzeitig die Begrenzung der Prüfung gibt der Bearbeitungsvermerk vor. Oftmals darf die (formelle) Verfassungsmäßigkeit der Verordnungsermächtigung unterstellt werden, sodass diese nicht geprüft werden muss.⁸⁹ Ist bereits die Verordnungsermächtigung verfassungswidrig, teilt die Rechtsverordnung dieses Schicksal.⁹⁰ Während sich in der gerichtlichen Praxis damit eine weitere Prüfung der Verordnung erübrigt,⁹¹ wird in der Klausur in aller Regel eine gutachtliche Prüfung unter allen rechtlichen Gesichtspunkten erwartet, sodass ein Hilfgutachten anzufertigen wäre.

Ein klausurrelevantes prozessuales Problem kann die vorgelagerte Prüfung der Verordnungsermächtigung im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle sein. Hierbei gilt es zu beachten, dass

⁸⁴ *Hollo*, Jura 2022, 42 (52).

⁸⁵ *Hollo*, Jura 2022, 42 (52); nach BVerfGE 115, 81 (95 f.); BVerfGE 136, 54 (57 Rn. 25); 166, 265 (270 Rn. 21) entfaltet § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO insoweit keine Sperrwirkung.

⁸⁶ Darstellung des bundesverfassungsgerichtlichen Standpunkts sowie der Gegenstimmen in der Literatur bei *Hofer-Dinc*, Das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG, 2025, S. 78 ff.

⁸⁷ Zu den durch das BVerfG entwickelten verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Ordnungsänderung im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren siehe BVerfGE 114, 196 (238).

⁸⁸ BVerfGE 114, 196 (238).

⁸⁹ *Hollo*, Jura 2022, 42 (46).

⁹⁰ *Hollo*, Jura 2022, 42 (46).

⁹¹ So die Feststellung bei *Hollo*, Jura 2022, 42 (46).

Aufbaufragen in Klausuren zwar grundsätzlich nicht zu erörtern sind, an dieser Stelle die „Vorfragenkonstruktion“ jedoch zu begründen sein dürfte.

Klausurtypisch ist die Prüfung des Rechtsschutzes gegen ordnungsbehördliche Verordnungen⁹²/ Polizeiverordnungen⁹³ bzw. gegen Verfügungen, die eine Behörde auf eine solche Verordnung stützt. Es lassen sich vielfältige Fallkonstellationen aus dem Besonderen Verwaltungsrecht konstruieren (etwa die Einrichtung einer Verbotszone für bestimmte gefährliche Gegenstände).⁹⁴

Die Prüfung eines auf eine Verordnung gestützten Einzelakts führt zu einem gestuften Prüfungsaufbau: Die Rechtmäßigkeit der Verordnung ist inzident im Rahmen der Rechtmäßigkeitsprüfung des Verwaltungsakts zu behandeln, regelmäßig unter dem Prüfungspunkt „Ermächtigungsgrundlage“.⁹⁵ Nur wenn die Verordnung als tragfähige Grundlage Bestand hat, kann der Einzelakt rechtmäßig darauf beruhen.

Inhaltlich liegt ein Schwerpunkt der Klausur häufig auf der materiellen Rechtmäßigkeit der Verordnung, insbesondere auf ihrer Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, vor allem mit Verfassungsrecht. Greift die Verordnung in Grundrechte ein, schließt sich die klassische Grundrechtsprüfung einschließlich Verhältnismäßigkeitsprüfung an.⁹⁶

Folgendes Prüfungsschema kann zur Orientierung als „Checkliste“ dienen:

Prüfungsschema: Rechtmäßigkeit einer Rechtsverordnung

- A. Wirksame Verordnungsermächtigung
 - I. Verordnungsermächtigung benennen
 - II. Formelle Verfassungsmäßigkeit der Verordnungsermächtigung
 - 1. Gesetzgebungskompetenz
 - 2. Verfahren
 - 3. Form
 - III. Materielle Verfassungsmäßigkeit der Verordnungsermächtigung
 - 1. Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Art. 80 GG (bzw. des landesverfassungsrechtlichen Pendant)
 - 2. Vereinbarkeit mit sonstigen verfassungsrechtlichen Vorgaben
- B. Formelle Rechtmäßigkeit der Rechtsverordnung
 - I. Zuständigkeit (insb. tauglicher Ermächtigungsadressat; ggf. Subdelegationsvoraussetzungen)
 - II. Verfahren (insb. Art. 80 Abs. 2 GG, ggf. besondere Verfahrensvoraussetzungen der Verordnungsermächtigung)
 - III. Form (insb. Verkündung, Zitiergebot)

⁹² Bayern: Art. 42 ff. LStVG; Berlin: §§ 55 ASOG Bln; Brandenburg: §§ 24 ff. OBG Bbg; Hamburg: §§ 1f. SOG Hbg; Hessen: §§ 71 ff. HSOG; Mecklenburg-Vorpommern: §§ 17 ff. SOG M-V; Niedersachsen: §§ 54 ff. NPOG; Nordrhein-Westfalen: §§ 25 ff. OBG NRW; Rheinland-Pfalz: §§ 43 ff. POG RhPf; Sachsen-Anhalt: §§ 93 ff. SOG LSA; Schleswig-Holstein: § 175 LVwG; Thüringen: §§ 27 ff. OBG Thür.

⁹³ Baden-Württemberg: §§ 10 ff. BWPolG; Bremen: §§ 48 ff. BremPolG; Saarland: §§ 59 ff. SPoLG; Sachsen: §§ 32 ff. SächsPBG.

⁹⁴ Ogorek/Hofer-Dinc, JA 2023, 927 ff.

⁹⁵ Hollo, Jura 2022, 42 (46).

⁹⁶ Hollo, Jura 2022, 42 (51).

C. Materielle Rechtmäßigkeit der Rechtsverordnung

- I. Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Verordnungsermächtigung
- II. Einhaltung sonstiger verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Vorgaben (insb. Grundrechte, Verhältnismäßigkeit)
- [III. Ggf. Rechtsfehlerfreie Ausübung des Ordnungsgeberermessens]

IX. Mündliche Prüfung

Grundsätzlich können alle Klausursachverhalte auch für eine mündliche Prüfung fruchtbar gemacht werden. Dies gilt insbesondere für den fallbezogenen „Klassiker“ des Rechtsschutzes gegen Gefahrenabwehrverordnungen. Eine systematische Prüfung aller Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen dürfte jedoch schon aus Zeitgründen die Ausnahme sein. Es bietet sich an, einige Prüfungspunkte „herauszupicken“. In diesem Zusammenhang wird häufig die Kenntnis der Standarddefinitionen zur abstrakten Gefahr in Abgrenzung zur konkreten Gefahr geprüft. Aber auch weniger fallnahe Fragen sind denkbar, etwa nach der Abgrenzung von Rechtsverordnungen zu anderen Formen der untergesetzlichen Rechtsetzung (Satzungen, Verwaltungsvorschriften) sowie zum Verwaltungsakt. Für gute Kandidatinnen und Kandidaten kommt auch ein vertiefter Einstieg in die rechtsstaatlich-demokratischen Zusammenhänge der Ordnungsgebung in Betracht.

X. Fazit

Der Beitrag hat die grundlegenden Strukturen der Rechtsverordnung dargelegt, um einen Beitrag zum Verständnis exekutiver Rechtsetzung zu leisten. Deutlich wurde, dass die Rechtsverordnung als verfassungsrechtlich eng begrenztes, aber zugleich anpassungsfähiges Instrument eine zentrale Rolle in der Gesetzgebung spielt. Die dargestellten Strukturen ermöglichen es, typische Prüfungsschwerpunkte – von der Verordnungsermächtigung über die formellen und materiellen Anforderungen an die Rechtsverordnung bis hin zur prozessualen Einbettung in den verfassungs- oder verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz – verlässlich zu erkennen und in der Fallbearbeitung methodisch überzeugend aufzubauen und zu lösen.