



## § 15 Rechtsetzung durch die Exekutive

### I. Verordnungen und Satzungen

#### a) Verordnungen

- Gesetze im materiellen Sinne (abstrakt-generelle Regelungen)
- Ermächtigungsgrundlage nach Art. 80 GG erforderlich
- Beachtung des Bestimmtheitsgrundsatzes (Verbot touristischer Tagesausflüge; BayVGH, B. v. 26.1.2021, 20 NE 21.162)



- Beispiel: Art. 20 Abs. 1 Satz 1 BayLStVG  
*(„Zur Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit, Sittlichkeit, Eigentum oder die öffentliche Reinlichkeit, zur Sicherung der Erholung in der freien Natur, zum Schutz der Natur und Landschaft sowie zum Schutz vor erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen für die Allgemeinheit kann das Staatsministerium der Finanzen, Verordnungen über die Benutzung der Grünanlagen und Grünflächen, die im Eigentum des Freistaates Bayern stehen und von der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen verwaltet werden (staatliche Parkanlagen), erlassen“).*

- In der Regel besondere Verfahrensbestimmungen
- Materiell-rechtlich besteht ein Gestaltungsspielraum (Ermessen)
- Rechtsfolgen bei Rechtswidrigkeit:
  - Grundsätzlich Nichtigkeit
  - Ausnahmsweise Heilungs- und Unbeachtlichkeitsvorschriften im jeweiligen Umfeld
- Rechtsschutz
  - Inzidentkontrolle (z.B. im Rahmen der Anfechtungsklage)
  - Abstrakte Normenkontrolle vor dem BVerfG (Art. 93 Abs. 1 Ziffer 2 GG) bzw. durch Popularklage vor dem BayVerfGH (Art. 98 BayVerf S. 4 i.V.m. Art. 55 VerfGHG)
  - Verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle vor dem BayVGH (vgl. § 47 Abs. 1 Ziffer 2 VwGO i. V.m. Art. 5 AGVwGO)



## b) Satzungen

- Ebenfalls Gesetze im materiellen Sinne, erlassen von der Exekutive, aber nicht vom Staat, sondern von Trägern mittelbarer Staatsverwaltung (mit Selbstverwaltungsrecht)
- Daher keine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage notwendig, Art. 80 GG gilt nicht (Verantwortung durch demokratisch legitimiertes Organ)
- Sachlich und personell beschränkt auf den jeweiligen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich

- Vorbehalt des Gesetzes bei Grundrechtseingriffen gilt (Eingriffsvorbehalt; BVerfGE 33, 125 [157 ff.; Facharzt-Entscheidung des BVerfG])
- Verfahrensregelungen im jeweiligen Kontext, auch mit speziellen Fehlerregelungen
- Materiell-rechtlich besteht Satzungsermessen
- Rechtsschutz: Wie bei Verordnungen

## II. Zuordnung von Verwaltungsvorschriften

- Abstrakt-generelle Anordnungen einer Behörde an nachgeordnete Behörden oder eines Vorgesetzten an ihm unterstellte Bedienstete
- Rechtliche Regelung - umstritten ist, ob Rechtsquelle (hängt davon ab, ob man diesen Begriff auf das Außenrecht beschränkt)
- Verwaltungsvorschriften entfalten in der Regel höchstens mittelbar-partiell Außenwirkung

- Problematik:
  - Vorbehalt des Gesetzes, d.h. bei Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage genügt ihr Erlass nicht
  - Bezüge zu Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriff
  - Teil der Handlungsformen der Verwaltung
  - Relevant innerhalb der Verwaltungsorganisation
  - Abgrenzung gegenüber den Rechtsverordnungen:  
Abgrenzung anhand einer Zusammenschau formaler und materieller Kriterien, insbesondere für den Rechtsschutz relevant
  
- Vorteil:
  - Rascher und unkomplizierterer Erlass, oft ohne amtliche Veröffentlichung

## Schlichte Verwaltungsvorschriften

- Organisations- und Dienstvorschriften  
(v.a. ablauf- und dienstzeitbezogene Regelungen)
- Norminterpretierende Verwaltungsvorschriften  
(betreffend die Tatbestandsseite, z.B. Konkretisierung des Begriffs „öffentliches Interesse“)
- Ermessensleitende Verwaltungsvorschriften  
(z.B. Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur StVO; OVG NRW, NWVBl. 2012, 117)





Grundlage: Weisungskompetenz der übergeordneten Stelle  
innerhalb der Behördenhierarchie



Sie betreffen nur den Innenbereich der Verwaltung. Weder direkt  
noch indirekt werden Rechte oder Pflichten für andere Rechts-  
subjekte begründet



## Verwaltungsvorschriften mit mittelbarer Außenwirkung



Weisungskompetenz allein reicht nicht aus; hinzukommen muss:



- Art. 3 Abs. 1 GG (Selbstbindung der Verwaltung, insbesondere in der Leistungsverwaltung relevant etwa bei der Subventionsvergabe, hierzu BayVGh, DVBl. 2013, 1402: Minister muss durch VwV für landesweit einheitliche Verteilung sorgen) oder

- Normative Ermächtigungslehre  
Mit dem sog. Wyhl-Urteil (BVerwGE 72, 300) hat sich die Figur der sog. Normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift gebildet (im Fall ging es um eine Verwaltungsvorschrift zur Strahlenexposition. Die dort festgesetzten Werte seien innerhalb der gesetzlichen Grenzen auch für die Verwaltungsgerichte verbindlich). Diese Verwaltungsvorschriften spielen vor allem im Recht der technischen Sicherheit eine wichtige Rolle.  
Problematik: Art. 80 GG, Gewaltenteilungsgrundsatz

- **Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung von EU-Richtlinien?**  
**Ausgeschlossen nach EuGH**  
 (Slg. 1991, I-2567 = NVwZ 1991, 866; Slg. 1991, I-2607 = NVwZ 1991, 868).  
 Begründung: keine anerkannte Außenrechtswirksamkeit,  
 fehlende Publizität, unsicherer Rechtsschutz. Dies führt zu  
 einem Rechtssatzgebot bei der Umsetzung von EU-Richtlinien