



Annette Zimmermann-Kreher
Simone Wunderle

Verwaltungsrecht

Kohlhammer

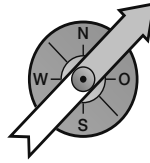
Interaktive Fälle
zum Download



Kohlhammer

Kompass Recht

herausgegeben von Dieter Krimphove



Verwaltungsrecht

von

Prof. Dr. Annette Zimmermann-Kreher

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

und

Prof. Dr. Simone Wunderle, LL.M.

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

Verlag W. Kohlhammer



Inhalt des Download-Materials:

- Übersichten
- Prüfungsschemata
- Interaktive und statische Fälle
- Multiple-Choice-Tests
- Exkurs: Grundzüge der Bescheidtechnik (einschließlich Grundschema zum Aufbau eines Ausgangsbescheides und eines Musterbescheides)

Download des o.g. Materials unter

<https://dl.kohlhammer.de/978-3-17-040866-1>

Die in dem Werk verwendeten Symbole bedeuten:



= Klausurtipps für Studenten



= Tipps für Praktiker



= Weiterführender bzw. ergänzender Text als Download-Datei

1. Auflage 2022

Alle Rechte vorbehalten

© 2022 W. Kohlhammer GmbH Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN: 978-3-17-040866-1

E-Book-Format:

pdf: ISBN 978-3-17-040867-8

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Vorwort

Das vorliegende Lehrbuch soll die Grundlagen des Verwaltungsrechts in kompakter Form vermitteln. Den Schwerpunkt bildet dabei das Allgemeine Verwaltungsrecht, das mit seinen systematischen Bezügen zum Besonderen Verwaltungsrecht dargestellt wird. Diese (der Verwaltungspraxis entsprechende) Verknüpfung soll durch die Einbeziehung von praktischen Anwendungsfällen insbesondere aus dem Bau-, Polizei- und sonstigen Ordnungsrecht verdeutlicht werden.

Das Buch wendet sich an Studierende, die sich einen Überblick über das Verwaltungsrecht verschaffen möchten. Darüber hinaus soll es Praktikern zur effizienten Auffrischung ihres Wissens im Verwaltungsrecht dienen sowie Quereinsteigern in der Verwaltung einen Zugang zu diesem für jedes Verwaltungshandeln grundlegenden Rechtsgebiet ermöglichen. Tipps für Klausur und Praxis, Übersichten und Prüfungsschemata sollen die Umsetzung in der Klausursituation sowie das praktische Verständnis erleichtern.

Im Mittelpunkt des Werks stehen – neben dem Grundlagenwissen über die verschiedenen Arten des Verwaltungshandelns und die Organisation der Verwaltung – die Voraussetzungen für den rechtmäßigen Erlass und die Wirksamkeit von Verwaltungsakten sowie die Möglichkeiten deren Aufhebung. Darüber hinaus widmet sich das Buch auch der Verwaltungsvollstreckung und gibt abschließend einen Überblick über die Grundlagen der Staatshaftung.

Den verwaltungspraktischen Bedürfnissen wird zusätzlich durch eine Darstellung der bescheidtechnischen Anforderungen an Verwaltungsentscheidungen Rechnung getragen, die im Download-Bereich abrufbar sind. Dort befinden sich auch ergänzende Prüfungsschemata sowie weitere Übungsfälle. Anregungen und Verbesserungsvorschläge aus dem Leserkreis sind jederzeit willkommen.

Ludwigsburg, im Januar 2022

Prof. Dr. Annette Zimmermann-Kreher
Prof. Dr. Simone Wunderle

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort.	V
Abkürzungsverzeichnis.	VIII
Literaturverzeichnis.	X
1. Kapitel Grundlagen der öffentlichen Verwaltung	1
I. Begriff der öffentlichen Verwaltung und Funktion im Staatsgefüge .	1
II. Aufgaben der Verwaltung	2
III. Einordnung und Quellen des Verwaltungsrechts	3
IV. Öffentlich-rechtliches und privatrechtliches Handeln der Verwaltung	8
2. Kapitel Verwaltungsorganisation.	10
I. Verwaltungsträger	10
II. Verwaltungsaufbau.	13
III. Staatsaufsicht	15
3. Kapitel Grundsätze und Grundbegriffe des Verwaltungsrechts	16
I. Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.	16
II. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	17
III. Entscheidungsspielräume der Verwaltung.	18
IV. Subjektiv-öffentliche Rechte	22
4. Kapitel Handlungsformen der Verwaltung.	25
I. Überblick über die Handlungsformen	25
II. Verwaltungsakt	27
III. Öffentlich-rechtlicher Vertrag	38
5. Kapitel Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Verwaltungsakts.	44
I. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für den Erlass belastender Verwaltungsakte	44
II. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für den Erlass begünstigender Verwaltungsakte	89
III. Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt.	95

6. Kapitel	Wirksamkeit von Verwaltungsakten	100
I.	Bedeutung und Voraussetzungen der Wirksamkeit von Verwaltungsakten	100
II.	Bekanntgabe des Verwaltungsaktes	101
III.	Keine Nichtigkeit des Verwaltungsaktes	113
IV.	Weitere Fehlerfolgen	114
7. Kapitel	Aufhebung von Verwaltungsakten	116
I.	Überblick über Rücknahme und Widerruf	116
II.	Rücknahme	119
III.	Widerruf	125
IV.	Wiederaufgreifen des Verfahrens	126
8. Kapitel	Grundlagen der Verwaltungsvollstreckung	127
I.	Überblick	127
II.	Vollstreckung zur Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen	128
III.	Vollstreckung wegen Geldforderungen	136
9. Kapitel	Haftung für Verwaltungshandeln	137
I.	Amtshaftungsansprüche	138
II.	Folgenbeseitigungsansprüche	142
III.	Entschädigungsansprüche	143
IV.	Öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche	146
	Stichwortverzeichnis	147

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort	EinlALR	Einleitung zum Allgemeinen
Abs.	Absatz		Preußischen Landrecht
Alt.	Alternative	FeV	Fahrerlaubnis-Verordnung
Art.	Artikel	f.	folgende
AufenthG	Aufenthaltsgesetz	ff.	fortfolgende
AsylG	Asylgesetz	FStrG	Bundesfernstraßengesetz
BaFin	Bundesanstalt für Finanz-	GastG	Gaststättengesetz
	dienstleistungen	gem.	gemäß
BauGB	Baugesetzbuch	GewO	Gewerbeordnung
BeamStG	Beamtenstatusgesetz	GG	Grundgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz	ggf.	gegebenenfalls
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz	grds.	grundsätzlich
BFH	Bundesfinanzhof	h. M.	herrschende Meinung
BFHE	Entscheidungen der amtli-	Hs.	Halbsatz
	chen Sammlung des	i. d. R.	in der Regel
	Bundesfinanzhofs	insbes.	insbesondere
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	i. S. d.	im Sinne des/im Sinne der
BGBI.	Bundesgesetzblatt	i. S. v.	im Sinne von
BGH	Bundesgerichtshof	i. V. m.	in Verbindung mit
BImSchG	Bundes-Immissionsschutz-	JA	Juristische Arbeitsblätter
	gesetz	Jura	Juristische Ausbildung
BNotO	Bundesnotarordnung	JuS	Juristische Schulung
BSG	Bundessozialgericht	Kfz	Kraftfahrzeug
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
BVerfGE	Entscheidungen der amtli-	LBO	Landesbauordnung
	chen Sammlung des	LGastG	Landesgaststättengesetz
	Bundesverfassungsgerichts	Lit.	Literatur
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht	LuftSiG	Luftverkehrsgesetz
BVerwGE	Entscheidungen der amtli-	LVG	Landesverwaltungsgesetz
	chen Sammlung des	LVwVfG	Verwaltungsvollstreckungs-
	Bundesverwaltungsgerichts		gesetz eines Bundeslandes
BW	Baden-Württemberg	LVwZG	Verwaltungszustellungs-
bzw.	beziehungsweise		gesetz eines Bundeslandes
DEKRA	Deutscher Kraftfahrzeug-	MDR	Monatsschrift für Deutsches
	Überwachungsverein e.V.		Recht
d. h.	das heißt	m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
DSGVO	Datenschutz-Grundverord-	NdsOVG	Niedersächsisches Oberver-
	nung		waltungsgericht
EGovG	E-Government-Gesetz		

NJW	Neue Juristische Wochen- schrift	VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungs- gesetz
Nr.	Nummer	VwVfG	Verwaltungsverfahrens- gesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen	VwVfG M-V	Verwaltungsverfahrens-, Zustellungs- und Voll- streckungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
NVwZ	Neue Zeitschrift für Ver- waltungsrecht	VwZG	Verwaltungszustellungsge- setz
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Ver- waltungsrecht – Recht- sprechungs-Report Ver- waltungsrecht	WaffG	Waffengesetz
o. ä.	oder ähnliches	WG	Wassergesetz
PolG	Polizeigesetz	WHG	Wasserhaushaltsgesetz
RDi	Recht Digital	WEG	Gesetz über das Wohn- eigentum und das Dauer- wohnrecht
Rn.	Randnummer	z. B.	zum Beispiel
Rspr.	Rechtsprechung	z. T.	zum Teil
S.	Seite		
SächsOVG	Sächsisches Oberver- waltungsgericht		
SchfHwG	Schornsteinfeger-Hand- werksgesetz		
SGB	Sozialgesetzbuch		
sog.	sogenannte(r/s)		
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung		
StrG	Straßengesetz		
StrWG	Straßen- und Wegegesetz		
StVO	Straßenverkehrsordnung		
StVZO	Straßenverkehrs-Zulas- sungs-Ordnung		
TÜV	Technischer Überwachungs- verein		
u. a.	unter anderem / und andere(r/s)		
u. ä.	und ähnliches		
UZwG	Gesetz über den unmittel- baren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes		
v. a.	vor allem		
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg		
VGH BW	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg		
vgl.	vergleiche		
VwGO	Verwaltungsgerichtsord- nung		

Literaturverzeichnis

- Bader/Ronellenfitsch*, Beck'scher Online-Kommentar VwVfG, 54. Edition, Stand: 1.1.2022
- Brenz*, Die Prüfung von Ermessensnormen in der polizeirechtlichen Fallbearbeitung, JuS 2021, 934
- Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 19. Auflage 2021
- Engelhardt/App/Schlatmann*, Verwaltungsvollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz, 12. Auflage 2021
- Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 49. Edition, Stand: 15.11.2021
- Erbguth/Guckelberger*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht und Staatshaftungsrecht, 10. Auflage 2020
- Gassner*, Kompendium Verwaltungsrecht, 2. Auflage 2019
- Goldhammer*, Verantwortlichkeit im Polizeirecht, Jura 2021, 638 ff.
- Haug*, Öffentliches Recht im Überblick, 3. Auflage 2021
- Itzel*, Staatliche Ersatz- und Entschädigungsleistungen bei Pandemien, in: MDR 2021, 649 ff.
- Itzel/Schwall*, Praxishandbuch des Amts-, Staatshaftungs- und Entschädigungsrechts, 3. Auflage 2020
- Mann/Sennekamp/Uechtritz*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Großkommentar, 2. Auflage 2019
- Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage 2020
- Peine/Siegel*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage 2020
- Schmidt*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 22. Auflage 2020
- Schoch/Schneider*, Verwaltungsrecht – VwVfG, Band III – Kommentar, Stand: August 2021
- Schoch/Schneider*, Verwaltungsrecht – VwGO, Band I – Kommentar, Stand: Juli 2021
- Schweickhardt/Vondung/Zimmermann-Kreher*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage 2021
- Schulz*, Der elektronische Zugang zur Verwaltung, RDt 2021, 377 ff.
- Stelkens/Bonk/Sachs*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018
- Stollmann/Beaucamp*, Öffentliches Baurecht, 12. Auflage 2020
- Struzina/Kaiser*, Die Zustellung von Verwaltungsakten in der Fallbearbeitung, JA 2020, 279 ff.
- Troidl*, Akteneinsicht im Verwaltungsrecht, 2. Auflage 2020

1. Kapitel Grundlagen der öffentlichen Verwaltung

Das Verwaltungsrecht beinhaltet die rechtlichen Grundlagen für das Handeln der öffentlichen Verwaltung. Für das Verständnis dieser Grundlagen sind zunächst die Einbindung der Verwaltung in das verfassungsrechtliche System sowie die Einordnung des Verwaltungsrechts innerhalb der Gesamtrechtsordnung von zentraler Bedeutung. 1

I. Begriff der öffentlichen Verwaltung und Funktion im Staatsgefüge

Mit öffentlicher Verwaltung ist zunächst **staatliche** Verwaltung gemeint. Sie umfasst die Verwaltung durch Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie andere dem Staat zugeordnete Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und Beliehene (*Erbguth/Guckelberger*, § 1 Rn. 1; vertiefend zu den Verwaltungsträgern vgl. 2. Kapitel). 2

Zur Bestimmung des Begriffs der **Verwaltung** werden folgende Betrachtungsweisen unterschieden: 3

- Verwaltung im *organisatorischen* Sinn als Gesamtheit der Verwaltungsträger, Verwaltungsorgane und sonstigen Verwaltungseinrichtungen;
- Verwaltung im *formellen* Sinn als die gesamte von den Verwaltungsbehörden ausgeübte Tätigkeit ohne Rücksicht darauf, ob sie inhaltlich verwaltender Art ist;
- Verwaltung im *materiellen* Sinn als staatliche Tätigkeit, die (inhaltlich) die Wahrnehmung von Verwaltungsangelegenheiten zum Gegenstand hat (vgl. näher *Maurer/Waldhoff*, § 1 Rn. 2 ff.).

Um die Verwaltung im *materiellen* Sinn näher zu bestimmen, ist zunächst die Funktion der Verwaltung im Rahmen der **Gewaltenteilung** zu betrachten. Die Verwaltung ist Teil der *vollziehenden Gewalt* (Exekutive) und damit von der Gesetzgebung (Legislative) und der Rechtsprechung (Judikative) abzugrenzen (sog. Substraktionsmethode). Innerhalb der Exekutive ist die Verwaltung (*Administrative*) von der Regierung (*Gubernative*) zu unterscheiden, deren Tätigkeit als staatsleitend beschrieben werden kann. Verwaltung und Regierung sind 4

dabei nicht streng voneinander getrennt. Im Rahmen des Behördenaufbaus kommt der Regierung vielmehr auch die Funktion als oberste (Bundes- oder Landes-) Behörde zu; sie leitet die Verwaltung. Im Überblick kann die Funktion der Verwaltung daher wie folgt dargestellt werden (s. näher *Schmidt*, Rn. 1 ff.):

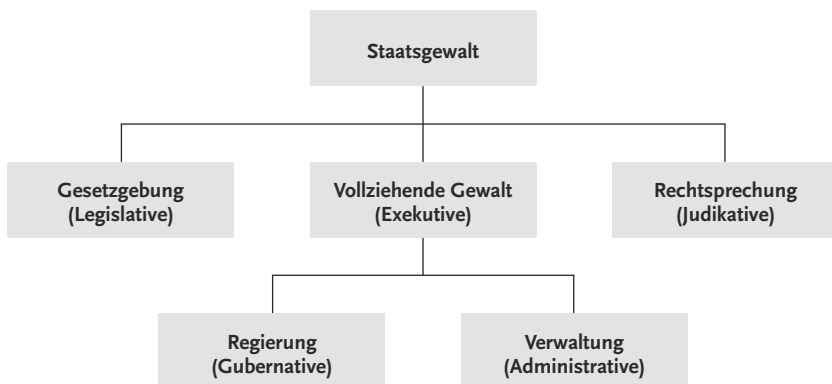


Abb. 1: Funktion der Verwaltung im Staatsgefüge

- 5** Über diese Abgrenzung hinaus kann die Verwaltungstätigkeit aufgrund ihrer Vielgestaltigkeit am ehesten anhand **typischer Merkmale** (hier dargestellt nach *Maurer/Waldhoff*, § 1 Rn. 9 ff.) näher bestimmt werden:
- Verwaltung befasst sich mit Angelegenheiten des Gemeinwesens (*Sozialgestaltung*);
 - Verwaltung ist am *öffentlichen Interesse* orientiert;
 - Verwaltung ist aktive, in der Gegenwart stattfindende *Gestaltung*, die auch in die *Zukunft* gerichtet ist;
 - Verwaltungstätigkeit betrifft *konkrete Maßnahmen* zur Regelung von Einzelfällen und zur Verwirklichung bestimmter Vorhaben.

II. Aufgaben der Verwaltung

- 6** **1. Ordnungsverwaltung.** Zu den Aufgaben der Verwaltung gehört zum einen die Ordnungsverwaltung, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Gefahrenabwehr dient. Zur Gefahrenabwehr gehören neben polizeilichen Maßnahmen auch die Gewerbeaufsicht, bauordnungs-

rechtliche oder straßenverkehrsrechtliche Anordnungen sowie Maßnahmen auf dem Gebiet des Infektionsschutzes.

Maßnahmen im Bereich der Ordnungsverwaltung sind der **Eingriffsverwaltung** zuzuordnen, soweit sie (als belastende Maßnahmen) in die Rechtssphäre des Bürgers eingreifen. Die Ordnungsverwaltung erfasst darüber hinaus aber auch begünstigende Maßnahmen, wenn der Gesetzgeber ein bestimmtes Verhalten von einer Erlaubnis abhängig gemacht hat (z. B. Baugenehmigung, Gaststättenerlaubnis).

2. Leistungsverwaltung. Zur Leistungsverwaltung gehören sowohl die *Unterstützung Einzelner* (z. B. durch Leistungen der Sozialhilfe) als auch die *Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen* (z. B. Schulen). Diesem Bereich kann auch die *Daseinsvorsorge* (z. B. Energieversorgung, Straßenbau, Abwasserbeseitigung) zugeordnet werden. **7**

3. Lenkungsverwaltung. Die Lenkungsverwaltung dient der Förderung und Steuerung von Bereichen des sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens oder der Unterstützung strukturell schwacher Wirtschaftszweige. Sie ist von der Ordnungs- und Leistungsverwaltung nicht immer scharf zu trennen (vgl. *Maurer/Waldhoff*, § 1 Rn. 19). **8**

4. Abgabenverwaltung; Bedarfsverwaltung. Während die Abgabenverwaltung der Beschaffung der staatlichen Geldmittel dient, hat die Bedarfsverwaltung zur Aufgabe, der Verwaltung Personal und Sachmittel zu Verfügung zu stellen. **9**

III. Einordnung und Quellen des Verwaltungsrechts

1. Einordnung in das Rechtssystem. Das Verwaltungsrecht enthält die für die öffentliche Verwaltung maßgeblichen Rechtssätze und regelt die Rechtsbeziehungen zwischen Verwaltung und Bürger. Es ist (wie auch das Staatsrecht) Teil des öffentlichen Rechts. **10**

Das **allgemeine Verwaltungsrecht** umfasst dabei die „vor die Klammer gezogenen“ rechtlichen Grundlagen der Verwaltungstätigkeit. Es gilt für *alle* Bereiche der Verwaltung, soweit nicht speziellere Regelungen vorhanden sind. Zum allgemeinen Verwaltungsrecht gehören **11**

- das *Verwaltungsverfahrensrecht*, das im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG) und den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder (bzw.

für das Sozialrecht im SGB I und X, für das Steuerrecht in der Abgabenordnung) geregelt ist;

- das *Verwaltungsvollstreckungsrecht*, das im Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Bundes und den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen der Länder geregelt ist sowie
- die *allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts*, die heute aufgrund der weitgehenden Kodifizierung in den Verwaltungsverfahrensgesetzen kaum mehr Bedeutung haben (als Beispiel wäre etwa der Grundsatz der Verwirkung im öffentlichen Recht zu nennen).

- 12** Das **besondere Verwaltungsrecht** enthält demgegenüber Regelungen für *einzelne Bereiche* der Verwaltung (z. B. Baurecht, Gewerberecht, Straßenverkehrsrecht, Versammlungsrecht). Es ist in einer Vielzahl von Gesetzen geregelt, die teilweise nebeneinander, teilweise aber wiederum im Verhältnis der Spezialität zueinanderstehen. So ist z. B. das allgemeine Polizeigesetz gegenüber den gefahrenabwehrrechtlichen Spezialgesetzen (z. B. Versammlungsrecht, Bauordnungsrecht) subsidiär (s. näher Rn. 167 ff.).

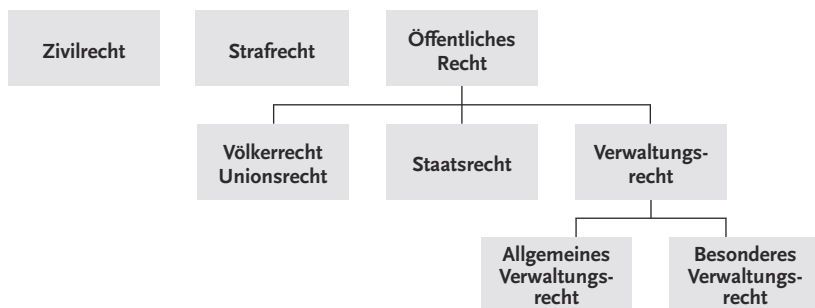


Abb. 2: Einordnung des Verwaltungsrechts im Rechtssystem

- 13** **2. Quellen des Verwaltungsrechts.** Die Vielzahl der Vorschriften auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts erfordert die Klärung der Frage, in welchem Verhältnis diese Regelungen zueinanderstehen. Dies wird vor allem relevant, wenn sich Normen widersprechen.
- 14** **a) Überblick und Rangfolge.** Die Rechtsquellen des Verwaltungsrechts lassen sich zunächst danach abgrenzen, ob sie dem Europäischen Unionsrecht, dem Bundesrecht oder dem Landesrecht zuzuordnen sind.

Im **Verhältnis des Unionsrechts zum deutschen Recht** gilt der Grundsatz des **Anwendungsvorrangs**. Das bedeutet, dass im Kollisionsfall (wenn sich zwei Normen widersprechen) der Rechtssatz der unteren Stufe – hier: des deutschen Rechts – bestehen bleibt, aber *nicht anwendbar* ist, solange die höherrangige Rechtsnorm (hier: des Unionsrechts) besteht. Innerhalb des Unionsrechts ist zu unterscheiden zwischen dem *primären Unionsrecht* (den Gründungsverträgen und ihren Folgeverträgen: dem Vertrag über die Europäische Union, EUV, sowie dem Vertrag über die Arbeitsweise in der Europäischen Union, AEUV) und dem *sekundären Unionsrecht* (den in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbaren Verordnungen sowie den regelmäßig zunächst in nationales Recht umzusetzenden Richtlinien). **15**

Innerhalb des *deutschen* Rechts – also im **Verhältnis von Bundes- und Landesrecht** – gilt nach Art. 31 GG, dass Bundesrecht Landesrecht bricht. Damit ist ein **Geltungsvorrang** des *gesamten* Bundesrechts gegenüber dem *gesamten* Landesrecht angeordnet. Dieser Geltungsvorrang führt dazu, dass im Kollisionsfall die höherrangige Norm gilt und die niederrangige Norm ihre Geltung verliert, d. h. außer Kraft gesetzt wird. **16**

Innerhalb des Bundes- bzw. Landesrechts besteht wiederum jeweils eine Normenhierarchie, an deren Spitze die Verfassung steht (GG bzw. Landesverfassungen), gefolgt von den (formellen) Gesetzen, den Rechtsverordnungen und Satzungen. Auch insoweit besteht ein Geltungsvorrang der ranghöheren gegenüber der rangniedrigeren Norm (*lex superior derogat legi inferiori*). Im Überblick stellen sich der Rechtsquellen der Verwaltung wie folgt dar: **17**

Tab. 1: Rechtsquellen

Europäisches Unionsrecht	Primärrecht	Vertrag über die Europäische Union (EUV), Vertrag über die Arbeitsweise in der EU (AEUV)
	Sekundärrecht	z. B. Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)
Bundesrecht	Verfassung	Grundgesetz
	Bundesgesetz	z. B. Straßenverkehrsgesetz
	Rechtsverordnung	z. B. Straßenverkehrsordnung
	Satzung	z. B. der Bundesagentur für Arbeit
Landesrecht	Verfassung	Landesverfassung
	Landesgesetz	z. B. Landesbauordnung
	Rechtsverordnung	z. B. Beihilfeverordnung
	Satzung	z. B. Feuerwehrsatzung einer Gemeinde

- 18** Sofern zwei kollidierende Normen auf der **gleichen Ebene** der Normenhierarchie stehen, gilt der Grundsatz, dass die **speziellere** Norm der allgemeineren vorgeht (*lex specialis derogat legi generali*) bzw. die **spätere** Norm der früheren vorgeht (*lex posterior derogat legi priori*).
- 19** **b) Die (geschriebenen) Rechtsquellen des deutschen Rechts.** Die wichtigsten Rechtsquellen des Verwaltungsrechts sind heute Rechtsnormen, die aus einem förmlichen Verfahren hervorgegangen, schriftlich festgehalten und öffentlich bekanntgegeben worden sind (*geschriebene* Rechtsquellen). Zu dem heute nur noch selten relevanten Gewohnheitsrecht sowie zu den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts und dem Richterrecht vgl. *Maurer/Waldhoff*, § 4 Rn. 29 ff., 36 ff.
- 20** **aa) Verfassung.** An der Spitze der innerstaatlichen Normenhierarchie stehen jeweils die Verfassungen des Bundes (GG) und der Länder.
- 21** **bb) Formelle Gesetze.** Auf der zweiten Rangstufe folgen die *formellen Gesetze*. Dies sind Rechtsnormen, die von den verfassungsrechtlich vorgesehenen Gesetzgebungsorganen (Bundestag bzw. Landtag) in dem verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren erlassen worden sind (*Parlamentsgesetze*). Als *materielle* Gesetze bezeichnet man demgegenüber alle Normen, die *inhaltlich* abstrakt-generelle Regelungen mit Außenwirkung beinhalten. *Abstrakt-generell* bedeutet, dass die Normen gegenüber jedermann und für eine Vielzahl von Fällen gelten (zur Abgrenzung von konkret-individuellen Handlungsformen der Verwaltung s. Rn. 84 ff.).
- 22** Formelle Gesetze sind *in der Regel auch materielle Gesetze*, d. h. sie beinhalten abstrakt-generelle Regelungen mit Außenwirkung (eine Ausnahme stellt z. B. die Feststellung des Haushaltsplans dar). Dagegen sind Rechtsverordnungen und Satzungen Gesetze im materiellen, aber nicht im formellen Sinn (da sie nicht vom Parlament in Gesetzesform erlassen wurden).



In der Verwaltungspraxis sind (insbesondere im Ausländerrecht) auch **völkerrechtliche Verträge** wie die *Genfer Flüchtlingskonvention* und die *Europäische Menschenrechtskonvention* von Bedeutung. Diese erlangen innerstaatliche Geltung durch Transformation in innerstaatliches Recht nach Art. 59 Abs. 2 GG. In der Normenhierarchie teilen sie daher den Rang des Ratifizierungsgesetzes, sind also auf derselben Stufe wie formelle Gesetze anzusiedeln.