




# **Allgemeines Verwaltungsrecht**

**Prof. Dr. Dr. Durner LL.M.**

**WS 2022/23**

# Gliederung

## **A. Grundlagen**

- I. Die öffentliche Verwaltung und die Verwaltungsgerichtsbarkeit
- II. Das Verwaltungsrecht
- III. Die Rechtsquellen des Verwaltungsrechts 
- IV. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung
- V. Ermessen und Beurteilungsspielräume der Verwaltung
- VI. Das subjektive öffentliche Recht

## **B. Die Rechtsformen des Verwaltungshandelns**

## **C. Das Verwaltungsverfahren**

## **D. Das Verwaltungsrechtsverhältnis**

## **E. Der Verwaltungsprozess**

## **F. Das Staatshaftungsrecht im Überblick**

# 1. Der Stufenbau der Rechtsordnung

## Die Verfassung

→ steht über den allg. Regeln des Völkerrechts  
(Art. 25 GG)

→ stehen über dem Parliamentsgesetz

→ steht über der Rechtsverordnung

→ steht über der Satzung

Allgemeines Verwaltungsrecht

WS 2022/23

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner LL.M.

A.III. Die Rechtsquellen des Verwaltungsrechts

# Kollisionsregeln

- **lex superior** derogat legi inferiori
  - **lex posterior** derogat legi priori
  - **lex specialis** derogat legi generali
- 
- Problem: Gibt es ein **Normverwerfungsrecht** der Verwaltung?

## 2. Die Unterschiedliche Rechtsbindung der Verwaltung und der Gerichte

- Verwaltung und Gerichte sind gleichermaßen an Gesetz und Recht gebunden, Art. 20 Abs. 3 GG
- Die konkrete Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG begründet ein **Normenverwerfungsmonopol** des BVerfG
- historisch-teleologische Auslegung: Erfasst werden nur nachkonstitutionelle formelle Gesetze
- Untergesetzliche Normen können hingegen auch durch die einfachen Verwaltungsgerichte verworfen werden
- Ein entsprechendes **Normverwerfungsrecht** steht der Exekutive nach h.L. nur in Ausnahmefällen zu

# Verfassungsrangige Rechtsquellen (Zentrale Beispiele)

- Vorrang des Gesetzes
- Vorbehalt des Gesetzes
- Übermaßverbot (→ geeignet, erforderlich, angemessen)
- Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG → Selbstbindung der Verwaltung
- Vertrauensschutzprinzip
- Gebot sachgerechter Abwägung bei Planungsentscheidungen

# 3. Einfache Gesetze

- Gesetze im **materiellen** Sinne

Abstrakt-generelle außenverbindliche Regeln

- Gesetze im nur **formellen** Sinne

Gesetze, die vom Gesetzgeber im förmlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden, ohne materiellen Rechtssatzcharakter zu besitzen

z.B. Haushaltsgesetz nach Art. 110 Abs. 2 GG

# 4. Rechtsverordnungen

- Gesetz im materiellen Sinne (= generell-abstrakte Regelung mit Außenwirkung dem Bürger gegenüber), das auf delegierter Regelungsgewalt beruht und von der Exekutive erlassen wird, Art. 80 GG.
- Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung müssen sich aus der formell-gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage ergeben, Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG.



# 5. Satzungen

- Rechtsvorschriften, die von einer dem Staat eingeordneten juristischen Person des öffentlichen Rechts im Rahmen ihrer *Satzungsautonomie* erlassen werden.
- Als abgeleitete Rechtsquellen bedürfen Satzung einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage; Art. 80 GG gilt jedoch nicht.

Vgl. z.B.

Bebauungsplan der Gemeinde – §§ 1 ff. BauGB

Studienordnung der Universität – § 2 Abs. 4 HG NRW

# 6. Verwaltungsvorschriften

- Regelungen innerhalb der Verwaltungsorganisation, d.h. ohne unmittelbare Außenwirkung für den Bürger, erlassen von den leitenden Organen und Ämtern an die ihnen nachgeordneten, weisungsabhängigen Organe und Ämter. („**Innenrecht**“ der Verwaltung).
- Zu unterscheiden sind insbesondere **norminterpretierende** und **ermessenslenkende** Verwaltungsvorschriften.
- Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften erlangen **mittelbare Außenwirkung** über Art. 3 GG (Selbstbindung).
- In seltenen Ausnahmefällen können norminterpretierende Verwaltungsvorschriften **normkonkretisierende Wirkung** entfalten.

# 7. Ungeschriebene Rechtsquellen

## a. Gewohnheitsrecht

Ausdruck einer längeren und allgemeinen, als Recht anerkannten Übung der Beteiligten

Vgl. BVerfGE 28, 21, 28 ff. – Robenzwang für Rechtsanwälte; BVerwGE 4, 6, 14 f. – Allg. Aufopferungsanspruch

## b. Richterrecht

„Die manchmal erhobene Forderung, das Gesetz müsse so speziell sein, dass die rechtliche Lösung des Einzelfalls nahezu mit Sicherheit vorausgesehen werden könne, ist ...unerfüllbar.“, vgl. BVerfGE 3, 225, 243

Vgl. § 11 Abs. 4 VwGO, § 132 Abs. 4 GVG: „Fortbildung des Rechts“

# 8. Privatrechtliche Vorschriften im Verwaltungsrecht

- Privatrecht als „gemeines Recht“ → Füllung von Lücken
  - §§ 812 ff. BGB
  - §§ 276, 278 BGB bei verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen
  - Geschäftsführung ohne Auftrag
  - § 242, Treu und Glauben
- Teilweise ist die Anwendung der Vorschriften des BGB ausdrücklich vorgesehen
  - § 62 Satz 2 VwVfG, verwaltungsrechtlicher Vertrag
  - § 49a VwVfG → §§ 812 ff. BGB

# 9. Bundes- und Landesrecht

- Bundes- und Landesrecht greifen im Verwaltungsrecht meist ineinander (vgl. § 1 Abs. 3)
- Bindung des Bundes an Landesrecht?
- Bedeutung des Art. 31 GG

# 10. Völker- und Unionsrecht

- **Dualistische Auffassung:** Trennung von nationalem Recht und Völkerrecht
- Art. 25, Art. 59 Abs. 2 GG

# 10. Unionsrecht

- Abhängig vom Inhalt **unmittelbare Anwendbarkeit**
- **Anwendungsvorrang**
- Pflicht zur **unionsrechtskonformen**, insbesondere **richtlinienkonformen Auslegung** des nationalen Rechts
- Normative **Umsetzung** richtet sich nach Art. 70 ff. GG

# 10. Völker- und Unionsrecht

- Ein erforderlicher **innerstaatlicher Vollzug** richtet sich grundsätzlich nach den Art. 83 ff. GG, sofern die Union über keine eigenen Vollzugszuständigkeiten verfügt.
- Soweit keine speziellen Vorgaben bestehen, richtet sich das entsprechende **Verwaltungsverfahren** nach dem Recht der Mitgliedstaaten, also subsidiär nach dem jeweils anwendbaren **VwVfG**.
- Diese „Verfahrensautonomie“ steht unter den beiden Vorbehalten, dass unionsrechtliche Vorgaben nicht schlechter umgesetzt werden als nationale (**Äquivalenzprinzip**) und die Wirksamkeit des Unionsrechts gewährleistet ist (**Effektivitätsprinzip**).