

Academia Iuris

Allgemeines Verwaltungsrecht

von
Prof. Dr. Jörn Ipsen

6., neu bearbeitete Auflage

Allgemeines Verwaltungsrecht – Ipsen

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Allgemeines Verwaltungsrecht - Gesamtdarstellungen – Öffentliches Recht – Academia Iuris

Verlag Franz Vahlen München 2009

Verlag Franz Vahlen im Internet:

www.vahlen.de

ISBN 978 3 8006 4052 2

§ 2 Die Normenkategorien des Verwaltungsrechts

I. Zur »Rechtsquellenproblematik«

Bei der Darstellung des geltenden Verwaltungsrechts wird herkömmlich nach **84** »Rechtsquellen« unterschieden, so dass sich das Verwaltungsrecht insgesamt als Summe unterschiedlicher »Rechtsquellen« darstellt.¹ Der Begriff der »Rechtsquelle« und die damit verbundene Zuweisung der Erforschung des geltenden Rechts an die »Rechtsquellenlehre«² ist aus mehreren Gründen problematisch. Das liegt zum einen daran, dass der Begriff der »Rechtsquelle« eine Metapher darstellt, die trotz ihrer Anschaulichkeit unpräzise ist. Das »sympathische Bild«³ der Quelle lässt nämlich nicht erkennen, welcher **Rechtsbegriff** zugrunde gelegt wird. Ist die gesamte Rechtsmasse des Verwaltungsrechts gemeint, so ist die Metapher der »Quelle« überflüssig: Das Verwaltungsrecht würde sich – um im Bild zu bleiben – wie ein Gewässer darstellen, das aus unterschiedlichen Rechtsquellen gespeist wird. Da im modernen Gesetzgebungsstaat Recht aber nicht einfach »fließt«, sondern *gemacht* wird – nämlich durch den Gesetz-, Verordnungs- und Satzungsgeber –, erfasst der Begriff der Rechtsquelle entgegen der mit ihm verbundenen Intention nicht den Ursprung des Rechts, sondern beschreibt seine unterschiedlichen **Erscheinungsformen**.

Begreift man das durch die unterschiedlichen »Rechtsquellen« zu speisende »Recht« **85** dagegen als das im Einzelfall anzuwendende Recht, gewinnt die Metapher an Plausibilität. Bei jeder ungeklärten »Rechtsslage« nämlich muss der Jurist auf unterschiedliche »Quellen« zurückgreifen, nämlich auf den Gesetzestext und die hierzu ergangene Judikatur, ggf. auf rechtswissenschaftliche Lehrmeinungen. Damit würde die »Rechtsquellenlehre« lediglich die Autoritäten benennen, auf die sich der Rechtsanwender bei der Entscheidungsfindung stützen kann, und damit das juristische Handwerkszeug beschreiben.

Der entscheidende Einwand gegen eine verwaltungsrechtliche »Rechtsquellenlehre« **86** liegt darin, dass sie die **Verbindlichkeit von Rechtsnormen** nicht zu begründen vermag. Der Grund hierfür ist denkbar einfach. Das Grundgesetz schreibt in Art. 20 Abs. 3 vor, dass die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden ist und unterwirft die Richter »nur dem Gesetze« (Art. 97 Abs. 1 GG). Die Verbindlichkeit des Rechts für Rechtsprechung und Verwaltung wird also durch die Verfassung selbst bestimmt, nicht durch eine diffuse Rechtsquellenlehre. Welche Kategorien von Rechtsnormen unter den Begriff des »Rechts« fallen, ist folglich eine **verfassungsrechtliche** und keine rechtsquellentheoretische Fragestellung. Der Begriff der Rechtsquelle sollte deshalb auf die rechtstheoretische Diskussion beschränkt bleiben.⁴ In der Verwaltungsrechtsdogmatik stellt sich demgegenüber die verfassungsrechtliche Frage, an

1 Vgl. N. Achterberg, AllgVerwR, § 16 Rdnr. 1 ff.; D. Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, AllgVerwR, § 2 Rdnr. 6 ff.; H. Maurer, AllgVerwR, § 4 Rdnr. 1 ff.

2 Vgl. die Nachw. bei D. Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, AllgVerwR, § 2 Rdnr. 2 ff.; M. Ruffert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, § 17 Rdnr. 1 ff.

3 So U. Meyer-Cording, Die Rechtsnormen, S. 50.

4 Dieser Disziplin sind die wesentlichen Werke der Rechtsquellentheorie zuzuordnen: vgl. A. Ross, Theorie der Rechtsquellen, 1929; U. Meyer-Cording, Die Rechtsnormen, 1971.

welche Arten von Rechtsnormen – »Normenkategorien« – Verwaltung und Rechtsprechung gebunden sind.⁵

II. Die Struktur der Rechtsnorm

- 87 Rechtsnormen enthalten **Sollensanordnungen**, deren Befolgung regelmäßig durch rechtliche **Sanktionen** gesichert ist. Rechtsnormen beschreiben also keine Zustände, sondern schreiben – ggf. unter bestimmten Voraussetzungen – ein bestimmtes Verhalten *vor*. Mit anderen Worten sind Rechtsnormen *präskriptiv*, nicht *deskriptiv*. Das rechtliche Sollen beschränkt sich nicht auf eine **Verpflichtung**, sondern umfasst auch die **Berechtigung** oder **Ermächtigung**.⁶ Auf der Grundlage dieses Begriffsverständnisses lassen sich sämtliche Rechtsnormen darauf zurückführen, dass ein bestimmtes Verhalten *gesollt*, d.h. geboten, verboten oder erlaubt wird.
- 88 Rechtsnormen sind nicht identisch mit einzelnen Paragraphen, Sätzen oder Satzteilen von Gesetzen. Diese können Definitionen enthalten, deren Sinn sich nur im Zusammenhang mit anderen Rechtssätzen erschließt. Stets aber ist zu berücksichtigen, dass die Rechtsnorm sich nur auf das Verhalten von Menschen bezieht. Selbst wenn eine »Behörde« zu einem bestimmten Handeln ermächtigt oder verpflichtet wird, richtet sich die Norm letztlich nur an die in dieser Behörde tätigen *Menschen* (Amtswalter oder »Akteure«).

1. Normadressat

- 89 Wenn es das Kennzeichen von Rechtsnormen ist, etwas vorzuschreiben, so müssen sie sich notwendig an einen **Adressaten** wenden, weil andernfalls niemand wüsste, was er tun soll, darf oder kann. Im Gegensatz zum **Verwaltungsakt**, dessen Adressat individuell bestimmt ist, hat die Norm regelmäßig keinen bestimmten Adressaten, ist also nicht individuell, sondern **individualisierungsbedürftig**. Soweit der Normadressat als generell bezeichnet wird⁷, zielt dies in die gleiche Richtung, lässt aber die graduelle Unbestimmtheit des Adressatenkreises außer Acht.

2. Normgegenstand

- 90 Normen bezeichnen das gesollte Verhalten regelmäßig auf einem bestimmten Abstraktionsniveau, das der Konkretisierung bedarf. Im Gegensatz zum Verwaltungsakt, der einen Einzelfall regelt (§ 35 Satz 1 VwVfG), muss die Norm erst auf einen Einzelfall bezogen (»angewandt«), also »konkretisiert« werden.
- 91 Die Vorschriften des Abgabenrechts schreiben regelmäßig bis auf den Cent genau vor, in welcher Höhe Abgaben zu leisten sind. Gleichwohl muss die Norm auf den einzelnen Fall bezogen – »konkretisiert« – werden, damit der Adressat weiß, wie hoch seine Abgabenschuld ist.⁸

⁵ Vgl. auch *Bull/Mehde*, AllgVerwR/VerwL, Rdnr. 206 ff., die den Begriff der »Rechtsquelle« gänzlich vermeiden.

⁶ Vgl. hierzu grundlegend *H. Kelsen*, Reine Rechtslehre, 2. Auflage 1960, S. 15.

⁷ Vgl. *J. Ipsen*, Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt, S. 183.

⁸ Vgl. das Beispiel bei *J. Ipsen*, Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt, S. 183.

3. Normsituation

Wenn deutlich ist, *wer* sich *wie* zu verhalten hat, so bleibt gleichwohl offen, *wann* 92 und *wo* das Verhalten gesollt ist. Normen können als drittes Strukturelement also Bestimmungen über die **Regelungssituation** enthalten. Sofern eine Norm derartige Strukturelemente nicht aufweist, gilt sie zeitlich unbegrenzt, ist hinsichtlich ihrer **räumlichen Geltung** allerdings durch die Zuständigkeit des Normgebers beschränkt.⁹

Alltäglich sind Rechtsvorschriften, die Pflichten an eine bestimmte Jahreszeit oder Tageszeit 93 knüpfen. Auch ist denkbar, dass Normen (etwa kommunale Satzungen) sich auf bestimmte kommunale Einrichtungen (etwa einen Park oder eine Badeanstalt) beschränken. Typischerweise aber ist die Situation, in der das Verhalten gesollt wird, durch die Norm nicht festgelegt, also fixierungsbedürftig.

4. Hypothetische und kategorische Normen

Häufig ist das in Rechtsnormen enthaltene Sollen an bestimmte **Voraussetzungen** 94 («Wenn, dann») geknüpft. Diese für die moderne Gesetzgebung typische Erscheinungsform der – »hypothetischen« – Norm verleitet nicht selten zu der Annahme, eine Rechtsnorm – oder ein Rechtssatz – habe *notwendig* eine hypothetische Struktur.¹⁰ Diese Fehlannahme wird dadurch begünstigt, dass zahlreiche Gesetze ein derartiges »Konditionalprogramm«¹¹ aufweisen. Indes enthält auch jede (hypothetische) Strafnorm zunächst einmal das *kategorische* Verbot des strafbaren Verhaltens und knüpft lediglich an die Überschreitung dieses Verbots eine Sanktion.¹² Zahlreiche Verwaltungsgesetze legen jedoch Gebote und Verbote fest oder begründen Pflichten, um Zuwiderhandlungen in einem späteren Abschnitt («Straf- und Bußgeldvorschriften») mit einer Sanktion zu belegen.

Die in der Straßenverkehrsordnung (StVO) enthaltenen Verkehrsregeln richten an die Ver- 95 kehrsteilnehmer (unbedingte) Gebote und Verbote, sind kategorisch formuliert und weisen eine eingliedrige Struktur auf.¹³ Die Sanktionsvorschrift des § 49 Abs. 1 Nr. 1 StVO, nach der ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen eine Vorschrift über das allgemeine Verhalten im Straßenverkehr nach § 1 Abs. 2 StVO verstößt, weist demgegenüber die für hypothetische Normen typische »Wenn-Dann-Struktur« auf.

III. Bundesrecht

Rechtsnormen lassen sich hinsichtlich ihres **Urhebers** (Normgebers) und ihres **Ran-** 96 **ges** in der **Normenhierarchie** unterscheiden. Soweit Organe des Bundes (Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung, Bundesministerien, Bundesoberbehörden oder andere Bundesbehörden) die Normen – gleich welchen Ranges – erlassen haben, handelt es sich um **Bundesrecht**.¹⁴ Auch die von den bundesunmittelbaren Körperschaften, An-

⁹ Vgl. J. Ipsen, Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt, S. 183.

¹⁰ Vgl. H. Maurer, AllgVerwR, § 7 Rdnr. 2.

¹¹ Vgl. N. Luhmann, Rechtssoziologie, 3. Auflage 1987, S. 227.

¹² Vgl. J. Ipsen, Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt, S. 179 m.w.N.

¹³ Vgl. § 1 Abs. 2 StVO: »Jeder Verkehrsteilnehmer hat sich so zu verhalten, daß kein Anderer geschädigt, gefährdet oder mehr, als nach den Umständen unvermeidbar, behindert oder belästigt wird.«

¹⁴ Vgl. P. M. Huber, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Auflage 2009, Art. 31 Rdnr. 10; B. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Auflage 2009, Art. 31 Rdnr. 2 jeweils m.w.N.; vgl. auch BVerfGE 18, 407 (414).

stalten und Stiftungen erlassenen Rechtsnormen sind – autonomes – Bundesrecht, weil der Normgeber der **Bundesverwaltung** zugerechnet wird. Der Rang der einzelnen Normenkategorien ist ebenfalls rechtlich determiniert, so dass eine Rangfolge von Normenkategorien entsteht, die mit dem Begriff der »**Normenpyramide**« anschaulich gemacht wird.¹⁵

1. Bundesverfassungsrecht

- 97 Als »**Verfassungsrecht**« wird die Summe der im Grundgesetz enthaltenen Rechtsnormen bezeichnet.¹⁶ Die Verfassung ist Akt der **verfassunggebenden Gewalt**, hat insofern einen besonderen **Entstehungsmodus** und ist nur unter erschwerten Bedingungen änderbar (Art. 79 GG). Sie bildet die rechtliche Grundordnung des Staates, konstituiert die obersten Staatsorgane und grenzt ihre Zuständigkeiten untereinander ab. Sie enthält neben **Staatszielbestimmungen** (Art. 20 Abs. 1, 20a GG) in Gestalt der **Grundrechte** Begrenzungen staatlichen Handelns, auf die sich der Bürger gegenüber der »öffentlichen Gewalt« berufen und zu deren Verteidigung er die Gerichte anrufen kann (Art. 19 Abs. 4 GG). Mit den bundesstaatlichen Bestimmungen werden das Verhältnis und die Kompetenzen von Bund und Ländern im Einzelnen festgelegt (Art. 30 ff., 70 ff., 92 ff., 104 a ff. GG). Daneben enthält das Grundgesetz Bestimmungen, die sich traditionell in deutschen Verfassungen finden¹⁷ sowie Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 116–146 GG).
- 98 Das Verfassungsrecht ist also keine umfassende Normenkategorie, sondern beschränkt sich häufig auf punktuelle Regelungen.
- 99 Nimmt man den für die moderne Zivilisation so bedeutsamen Straßenverkehr als Beispiel, so enthält das Grundgesetz lediglich die Bestimmung, dass auf diesem Gebiet eine (konkurrierende) Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes besteht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) und die Länder die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesfernstraßen im Auftrage des Bundes verwalten (Art. 90 Abs. 2 GG). Ein spezielles Grundrecht auf Teilnahme am Straßenverkehr gibt es nicht; diese ist jedoch Teil der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), die einschränkende Maßnahmen entgegengesetzt werden kann.¹⁸ Überdies können der aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Bestimmtheitsgrundsatz und das Übermaßverbot begrenzend wirken.
- 100 Wegen ihres begrenzten normativen Gehalts vermag die Verfassung das Verwaltungsrecht zu *inspirieren*, nicht aber vollständig zu *determinieren*.¹⁹ Wegen des Beharrungsvermögens der Verwaltungsrechtsdogmatik²⁰ erfordert die verfassungsrechtliche Durchdringung des Verwaltungsrechts unter Umständen längere Zeiträume.²¹
- 101 Die Besonderheit des Verfassungsrechts ist sein **Geltungsvorrang** vor allen anderen Normenkategorien. Der Geltungsvorrang wird zwar im Grundgesetz selbst festgelegt (Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3, 97 Abs. 1, 100 GG), liegt aber ohnehin im Wesen der

15 Vgl. *J. Ipsen*, Staatsrecht I, 21. Auflage 2009, Rdnr. 779.

16 Vgl. *J. Ipsen*, Staatsrecht I, 21. Auflage 2009, Rdnr. 21.

17 Z.B. Art. 27 GG (»Alle deutschen Kauffahrteischiffe bilden eine einheitliche Handelsflotte.«), der im Wortlaut mit Art. 54 RV und Art. 81 WRV übereinstimmt.

18 Vgl. BVerfGE 59, 275 (Helmtragepflicht für Motorradfahrer); BVerfG, NJW 1987, S. 180 (Anschlapppflicht).

19 Vgl. *N. Achterberg*, AllgVerwR, § 4 Rdnr. 7 ff.

20 Vgl. oben Rdnr. 71 f.

21 Vgl. oben Rdnr. 71 ff.

Verfassung als **rechtlicher Grundordnung** des Staates.²² Der Geltungsvorrang der Verfassung gegenüber anderen Normenkategorien zeigt sich darin, dass letztere **nichtig** sind, wenn sie gegen die Verfassung verstoßen. Sofern es sich um ein förmliches (nachkonstitutionelles) Gesetz handelt, dessen Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz in Frage steht, besteht ein **Verwerfungsmonopol** des Bundesverfassungsgerichts. Das entscheidende Gericht muss bei Zweifeln über die Verfassungsmäßigkeit das Gesetz dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorlegen (Art. 100 Abs. 1 GG). Sofern ein Gericht eine untergesetzliche Rechtsnorm für verfassungswidrig hält, kann es diese in eigener Zuständigkeit außer Anwendung lassen.²³

2. Bundesgesetze

Das »einfache« Gesetz oder **Parlamentsgesetz** bildet die wichtigste Normenkategorie des Verwaltungsrechts. Dies liegt zum einen daran, dass Grundrechtseingriffe oder -beschränkungen nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen dürfen, die Grundrechte also überwiegend unter **Gesetzesvorbehalt** stehen.²⁴ Entgegen dem durch die Formel von »Freiheit und Eigentum« erweckten Eindruck, es gebe einen generellen Gesetzesvorbehalt²⁵, muss festgehalten werden, dass es nicht nur *einen*, sondern *zahlreiche* Gesetzesvorbehalte gibt, die sich in den einzelnen Grundrechten finden und unterschiedlich konstruiert sind.²⁶ Sofern Spezialgrundrechte nicht einschlägig sind, folgt die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für belastende Maßnahmen aus Art. 2 Abs. 1 GG.²⁷

Neben die (grundrechtlichen) Gesetzesvorbehalte tritt ein durch das Bundesverfassungsgericht entwickelter **Parlamentsvorbehalt**. Das Bundesverfassungsgericht hat auch in Fällen, in denen keine Grundrechtsbeschränkung herkömmlicher Art vorlag, ein Parlamentsgesetz für erforderlich gehalten, wenn es sich um »wesentliche« sozialgestaltende Fragen handelte.²⁸ Die »**Wesentlichkeitstheorie**« ist keine wissenschaftliche Lehrmeinung, sondern ein vom Bundesverfassungsgericht entwickelter Versuch der Kompetenzabgrenzung zwischen Legislative und Exekutive. Die vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fälle²⁹ lassen nicht notwendig erkennen, dass es sich hier um ein **Kompetenzverteilungsprinzip** von großer Tragweite handelt. Wenn die Verwaltung für sozialgestaltende Entscheidungen eines Gesetzes bedarf, so ist hiermit dem Parlament ein bisher strittiger Bereich zur eigenverantwortlichen Entscheidung zugeordnet. Die Bedeutung des Kompetenzverteilungsprinzips wird nicht dadurch gemindert, dass es im Einzelfall schwierig ist, zwischen »wesentlichen« und

²² Während der Vorrang der Verfassung und das richterliche Prüfungsrecht in den U.S.A. seit der Entscheidung des U.S. Supreme Court aus dem Jahr 1803 (»Marbury v. Madison«) anerkannt war (vgl. W. Heun, Der Staat 42 [2003], S. 267), ist in Deutschland noch die Weimarer Staatsrechtslehre von einer Kontroverse über den Rangunterschied von Gesetz und Verfassung gekennzeichnet; vgl. J. Ipsen, Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt, S. 59 f.

²³ Vgl. J. Ipsen, Staatsrecht I, 21. Auflage 2009, Rdnr. 935.

²⁴ Vgl. J. Ipsen, Staatsrecht II, 12. Auflage 2009, Rdnr. 159 ff.

²⁵ Vgl. etwa BVerfGE 8, 155 (166 f.).

²⁶ Im Einzelnen sind Eingriffs-, Schranken- und Regelungsvorbehalte zu unterscheiden; vgl. J. Ipsen, Staatsrecht II, 12. Auflage 2009, Rdnr. 161 ff.

²⁷ Vgl. J. Ipsen, Staatsrecht II, 12. Auflage 2009, Rdnr. 736 ff.

²⁸ Vgl. J. Ipsen, Staatsrecht I, 21. Auflage 2009, Rdnr. 768, 800.

²⁹ Vgl. BVerfGE 34, 165 (»Förderstufe«); 41, 251 (»Speyer-Colleg«); 45, 400 (»Hessische Oberstufe«); 47, 46 (»Sexualkundeunterricht«); 58, 257 (»Schulentlassung«).

»unwesentlichen« Sachverhalten zu unterscheiden.³⁰ Ein dem Parlamentsvorbehalt entgegengesetzender »**Verwaltungsvorbehalt**« ist demgegenüber als verfassungsrechtliches Kompetenzverteilungsprinzip nicht anzuerkennen.³¹

- 104 Auf dem Gebiet des Straßenverkehrs hat der Bund aufgrund des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG das Straßenverkehrsgesetz erlassen. Es enthält Vorschriften über die Zulassung von Kraftfahrzeugen (§ 1), die Fahrerlaubnis (§§ 2 ff.), die Haftpflicht (§§ 7 ff.) sowie Straf- und Bußgeldvorschriften (§§ 21 ff.). Hinzugekommen sind Bestimmungen, in denen die Datenerhebung, -speicherung und -verwendung geregelt sind (§§ 28 ff. StVG). Der zunehmende Normenbestand im StVG zeigt insofern, welche Gegenstände im Laufe der letzten Jahrzehnte als gesetzlicher Regelung bedürftig angesehen worden sind. Bezeichnenderweise gehören die Verkehrsregeln nicht hierzu; das StVG beschränkt sich insoweit auf eine Verordnungsermächtigung (§ 6 Abs. 1 StVG).

3. Rechtsverordnungen

- 105 Rechtsverordnungen sind **untergesetzliche Rechtsnormen**, die von **Verwaltungsbehörden** aufgrund einer **gesetzlichen Ermächtigung** erlassen werden. Die Rechtsetzung durch die Exekutive bedeutet eine **Gewaltenverschränkung** und ist deshalb verfassungsrechtlich von engen Voraussetzungen abhängig gemacht worden. Das Gesetz muss **Inhalt, Zweck und Ausmaß** der erteilten Ermächtigung bestimmen (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG); die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung anzugeben (Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG).³² Mögliche Ordnungsgeber sind die **Bundesregierung**, ein **Bundesminister** oder die **Landesregierungen** (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG). Sofern Landesregierungen ermächtigt werden, sind die von ihnen erlassenen Verordnungen Landesrecht.³³ Statt Rechtsverordnungen zu erlassen, können die Bundesländer die Regelung auch durch (Landes-) Gesetz vornehmen (Art. 80 Abs. 4 GG).
- 106 Auf dem Gebiet des Straßenverkehrs hat der Bundesminister für Verkehr aufgrund der in § 6 Abs. 1 StVG enthaltenen Ermächtigung die Straßenverkehrsordnung (StVO), die Straßenverkehrszulassungsordnung (StVZO) und die Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) erlassen. Erst in diesen Verordnungen finden sich die Verkehrsregeln (StVO) und die Voraussetzungen für die Teilnahme am Straßenverkehr (StVZO, FeV).
- 107 Die Zahl der (Bundes-)Rechtsverordnungen beträgt etwa das Dreifache der Parliamentsgesetze³⁴; Rechtsverordnungen sind deshalb für die **Verwaltungspraxis** von großer Bedeutung. Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Rechtsnormen nimmt prinzipiell mit dem Grad ihrer Detaillierung zu. Es besteht deshalb Anlass zu der Vermutung, dass die »Steuerungsfähigkeit« von Rechtsverordnungen die der einfachen Gesetze regelmäßig übersteigt. Für das konkrete Verwaltungshandeln lässt sich feststellen, dass es durch den detailliertesten, nicht durch den ranghöchsten Rechtssatz gesteuert wird.

4. Satzungen (autonomes Recht)

- 108 Satzungen haben mit Rechtsverordnungen gemeinsam, dass sie **untergesetzliches Recht** darstellen. Der Unterschied zwischen beiden Normenkategorien besteht darin,

³⁰ Vgl. die Nachw. bei *M. Sachs*, in: ders. (Hrsg.), GG, 5. Auflage 2009, Art. 20 Rdnr. 117, Fußn. 462.

³¹ Vgl. insbes. *H. Maurer*, VVDStRL 43 (1985), S. 146 ff.

³² Vgl. *J. Ipsen*, Staatsrecht I, 21. Auflage 2009, Rdnr. 790 ff.

³³ So BVerfGE 18, 407 (414).

³⁴ Vgl. *J. Ipsen*, Staatsrecht I, 21. Auflage 2009, Rdnr. 788, Fußn. 12.