

Die Verwaltungsvorschrift als Form des Verwaltungshandelns

Prof. Dr. Annette Guckelberger,
Universität des Saarlandes

„Verwaltungs-vorschriften“

➤ sind nach ihrer herkömmlichen Konzeption

- **abstrakt-generelle** Regelungen (≠ Einzelweisungen)
- **von der Verwaltung** (≠ Parlamentsgesetz)
- **für die Verwaltung** (≠ Außenrecht)

→ d. h. allgemeine behördliche Arbeitsanweisungen
an die Verwaltungsstellen

- abstrakt-generelle Regelungen innerhalb der Verwaltungsorganisation, die von **übergeordneten Instanzen oder Vorgesetzten** an **nachgeordnete** Behörden bzw. Bedienstete ergehen und Organisation bzw. das Handeln der Verwaltung **steuern** sollen.
- **von großer praktischer Bedeutung**, da es Vielzahl von Verwaltungsvorschriften gibt.

Arten von Verwaltungsvorschriften

Organisationsvorschriften

schaffen Voraussetzungen für Aufgabenwahrnehmung

- interne Behördengliederung
- Geschäftsverteilung
- Aktenbearbeitung
- Dienstzeiten

verhaltenslenkende Vorschriften

hins. des Inhalts konkret zu treffender Verwaltungsentscheidungen

- norminterpretierende VV
- ermessenslenkende VV
- normkonkretisierende VV
- gesetzesvertretende VV

Norminterpretierende Verwaltungsvorschriften

=Vorgaben zur Auslegung von
Gesetzesbegriffen

➤ **Bsp.:** § 5 II Nr. 5 WaffnG

Die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen in der Regel
Personen nicht, die „wiederholt“ gegen das WaffnG
verstoßen haben.

Problem: „Wiederholt“ bei 2., 3. oder 4.
Verstoß?

Nr. 5.4 WaffVwV: schon ab 2. Verstoß

→ gleiche Auslegung des Begriffs durch
sämtliche Behördenbedienstete

Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften

➤ Steuerungsvorgaben für Ausübung des
Verwaltungsermessens

➤ **Bsp.:** § 81 S. 1 LBO

Verstoßen bauliche Anlagen gegen baurechtliche Vorschriften,
„kann“ die Bauaufsichtsbehörde deren Beseitigung verlangen.

Problem: „Kann“ - eröffnet Wahl zwischen verschiedenen
Rechtsfolgen; Verwaltung muss Pro und Contra abwägen

VV: Bei allen illegalen Anlagen in freier Natur und
Landschaft Anordnung der Beseitigung

→ gleichmäßige Ermessensausübung durch
Behördenbedienstete

Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften

= sollen „**offene**“ Gesetzestatbestände in einem mit erheblichen dezisionistischen Anteilen versehenen Konkretisierungsprozess **inhaltlich ausfüllen**

- **Bsp.:** § 5 I 1 Nr. 1 i.V.m. § 3 I BImSchG
Anlagen dürfen keine „schädlichen“
Umwelteinwirkungen hervorrufen.

Problem: Ab wann sind
Luftverunreinigungen oder Geräusche
schädlich?

§ 48 I BImSchG: Die Bundesregierung erlässt *nach Anhörung der beteiligten Kreise* (=Vertreter der Wissenschaft, der Betroffenen, der Wirtschaft, des Verkehrswesens und der obersten Landesbehörden für Immissionsschutz) *mit Zustimmung des Bundesrates* allgemeine Verwaltungsvorschriften über Immissions- und Emissionswerte.

In der **TA Luft** und **TA Lärm** wird festgelegt, ab welchem Immissionswert eine Luftverunreinigung und ab welcher Dezibelzahl Lärm schädlich ist.

- rechtssichere Beurteilungsgrundlage

Gesetzesvertretende Verwaltungsvorschriften

- steuern das Verwaltungshandeln in gesetzlich nicht konkretisierten Sachbereichen
- **Bsp.:** Ausweisung einer bestimmten Summe im Haushaltsplan für Wirtschaftssubventionen

Problem: Wie sind diese zu verteilen?

VV: Legt die Kriterien fest, bei deren Vorliegen einzelnen Unternehmen eine Subvention in bestimmter Höhe gewährt wird

- gleichmäßige Verteilung der Gelder

Praktische Bedeutung der Verwaltungsvorschriften

- **Beitrag zu einheitlichem/gleichmäßigem Verwaltungshandeln**
- **Arbeitserleichterung für Bedienstete**
müssen sich nicht stets von neuem Gedanken, z. B. über die Auslegung eines Gesetzesbegriffs, machen
- **ggf. Beschleunigung der Behördenentscheidungen**

Verhaltenslenkende Verwaltungsvorschriften arbeiten „gewichtige und große Schritte auf dem Weg von den allgemeinen Gesetzesbegriffen zu den konkreten Entscheidungen im Einzelfall ab“.

- **Achtung:** Verwaltungsvorschriften werden in der Praxis nicht immer als solche bezeichnet!
- **Weitere gängige Begriffe** sind z. B.
 - „Erlass“
 - „Verfügung“
 - „Dienstanweisung“
 - „Richtlinie“
 - „Merkblatt“
- ggf. ist zu **prüfen, ob** die **Merkmale** einer VV **erfüllt** sind

Hinweise zur Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen (WKA)

Gemeinsame Bekanntmachung der Ministerien ...

Mit diesen Hinweisen will die Regierung zu einem beschleunigten umwelt- und gesellschaftsverträglichen Ausbau der Windkraft beitragen.

Zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs und zur Erleichterung der Genehmigungsverfahren geben wir nachfolgende Orientierungshilfen und Hinweise: ...

- = **Verwaltungsvorschrift**, da Regelungen
- in **Vielzahl von Fällen** bei Entscheidungen im Zusammenhang mit WKA,
 - **von der Verwaltung** (s. Regierung),
 - **für die Verwaltung**, die über konkrete Genehmigungsanträge zu entscheiden hat.

- **Hinweise sind oft seitenlang**, da bei WKA diverse gesetzliche Vorgaben maßgeblich
- können eine **Kombination** z. B. von norminterpretierenden und ermessenslenkenden Vorschriften enthalten!

Verwaltungsvorschriften

intrasubjektiv

innerhalb **desselben**
Trägers öffentlicher
Verwaltung

„ist eine der Exekutive
inhärente Befugnis“
Organisations-/
Geschäftsleitungsgewalt
innerhalb
Verwaltungshierarchie
ohne spezielle Ermächtigung

intersubjektiv

zwischen
verschiedenen Trägern
öffentlicher Verwaltung
(z. B. WaffVwV BReg)

benötigen **eine gesetzliche**
Grundlage
Art. 84 II, 85 II 1, 108 VII GG

- Die Verwaltungsvorschriften sind für die **Beamten** und **Bediensteten** in den Behörden aufgrund ihrer **Weisungsgebundenheit** verbindlich,
s. Beamtenrecht bzw. Tarif-/ Arbeitsvertragsrecht i.V.m. Organisationsvorschriften.
- **§ 35 S. 2 BeamtStG**
Beamtinnen und Beamte müssen dienstliche Anordnungen ihrer Vorgesetzten ausführen und deren allgemeine Richtlinien [scil. Verwaltungsvorschriften] befolgen.
- **§ 36 II BeamtStG**
Remonstration bei Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dienstlicher Anordnungen

Ein Blick auf

- die **Befugnis zum Erlass** von Verwaltungsvorschriften,
- die **auf rechtliche Regelungen zurückzuführende Verbindlichkeit** von Verwaltungsvorschriften für die Amtswalter

ergibt,

dass diese zum **Innenrecht der Verwaltung** gehören.

Reichweite der Innenwirkung

→ abhängig von der jeweiligen VV-Regelung!

**Norminterpretierende
Verwaltungsvorschriften**

strikte Verbindlichkeit

→ nur eine richtige Auslegung

**Ermessenslenkende
Verwaltungsvorschriften**

**Abweichen in atypischen
Situationen (str.)**

s. VV ermöglichen nur eine
abstrakt-generelle Steuerung des
Verwaltungshandelns

→ Ermessenseinräumung aus
Gründen der
Einzelfallgerechtigkeit

Problem: Außenwirkung der VV

- Inwieweit kann sich **der Bürger** auf diese berufen?
- Inwieweit sind **Gerichte** an diese gebunden?
- Nach h.M. entfalten VV durch ihre Anwendung jdf. „**faktische**“ Außenwirkung
- Dies setzt aber m.E. voraus, dass Inhalt der VV Berührungspunkte nach außen hat.
(-), wenn z.B. Aktensortierungsregelung

„Rechtliche“ Außenwirkung von VV

→ ist seit langem umstr.

Lehre vom originären Administrativrecht

Exekutive darf **in ihrem Funktionsbereich** außenwirksame VV erlassen

- unmittelbar demokratisch legitimierter Gesetzgeber muss Wesentliches regeln
- Restbereich verbleibt der Exekutive zur normativen Ausgestaltung

Noch ü.M. verneint eine unmittelbare Außenwirkung

Art. 80 I GG e contrario

- außenwirksames Recht der Exekutive durch Rechtsverordnung
- VV werden im GG außerhalb des Abschnitts „Die Gesetzgebung“ erwähnt

Bindungswirkung norminterpretierender VV

- Bsp.: „wiederholter“ Verstoß i.S.v. § 5 II Nr. 5 WaffenG
= unbestimmter Rechtsbegriff ohne Beurteilungsspielraum
- **Art. 20 III GG:** Verwaltung ist an Gesetz gebunden
- **Gesetz** ist **gegenüber Bürger** maßgeblich
- **Gericht** ist gem. **Art. 20 III, 97 I GG** nur an Gesetze gebunden
- **Art. 19 IV 1 GG** verpflichtet Gerichte grds. zur **vollständigen Kontrolle**
- nach **Gewaltenteilung** obliegt die **letztverbindliche Normauslegung** den Gerichten

- BVerfG: „Verwaltungsvorschriften sind grundsätzlich **Gegenstand, nicht Maßstab gerichtlicher Kontrolle**“
- Entscheidend ist, wie das Gericht den Rechtsbegriff auslegt!
 - kann sich der Sicht der Verwaltung anschließen, wenn es Auslegung für richtig hält
 - wenn nein, legt es die aus seiner Sicht maßgebliche Auslegung zu Grunde
 - VV hat nur die Bedeutung eines „Auslegungsvorschlags“
- im Außenverhältnis keine rechtliche Bindungswirkung!

Bindungswirkung ermessenslenkender/gesetzesvertretender VV

Bsp.: Haushaltsplan - 10 Mio € zur Förderung Handwerk,

VV: pro Betrieb mit 3 Handwerkern 2.000,- €

Lehre vom originären Administrativrecht

Betriebsinhaber kann **aufgrund der VV** die Gewährung von 2.000,- € gerichtlich einfordern

Herrschende Meinung

Einzelner kann sich im Streitfall **nur auf außenrechts-wirksame Vorschriften** berufen
 → VV sind für Gerichte nicht maßgeblich!
 → **Frage: Was dann?**

Rspr.: „In ihrem Verhältnis zum Förderempfänger ist die Bewilligungsbehörde nur durch den **allgemeinen Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 I GG gebunden**. Wenn sich die Behörde an ihre Förderrichtlinien hält, ist sie daher durch das Gleichbehandlungsgebot verpflichtet, dies auch weiterhin zu tun.“

- VV entfalten über die **Umschaltnorm** des Art. 3 I GG sozusagen „mittelbar“ Außenwirkung
- Der Einzelne kann im Gerichtsprozess über Art. 3 I GG die Gewährung von 2.000,- € einfordern.

Problem: VV wurde neu erlassen und bislang noch nicht angewendet

weil es noch **keinen Vergleichsfall** gibt, kein Berufen auf Art. 3 I GG möglich

VV = Indizien künftigen Behördenverhaltens

→ wegen Bindung Amtswalter wird die Auszahlung von 2.000,- € in anderen Fällen vermutet = Anspruch aus Art. 3 I GG

Problem: Seit geraumer Zeit zahlt die Verwaltung nur noch 1.500,- € aus.

Einzelner kann **aus Art. 3 I GG i.V.m. VV** die Gewährung von 2.000,- € verlangen.

S. auch im ersten Fall wird auf den Inhalt der VV abgestellt.

BVerwG: Weicht die Behörde generell von den VV ab, verlieren diese ihre ermessensbindende Wirkung.

Ob „das Verwaltungshandeln mit dem Gleichbehandlungsgebot vereinbar ist, beurteilt sich dann nur nach der **tatsächlichen Verwaltungspraxis**“.

S. VV sind erleichtert abänderbar, Abweichungsmöglichkeiten.

Problem: Die VV verstößt gegen höherrangiges Recht. Kann der Einzelne sich im Gerichtsverfahren dennoch auf Art. 3 I GG berufen?

Problem: Die VV verstößt gegen höherrangiges Recht. Kann der Einzelne sich im Gerichtsverfahren dennoch auf Art. 3 I GG berufen?

Nein, sonst könnte sich die Verwaltung durch die Begründung einer abweichenden Verwaltungspraxis von ihrer Bindung an das Gesetz (Art. 20 III GG) lösen.

Bindungswirkung normkonkretisierender VV

A) sind kein Außenrecht

keine Bindung der Gerichte, wird eine solche angestrebt, Ermächtigung zu Grenzwerten in Rechtsverordnung

B) BVerwG: TAs entfalten ausnahmsweise unmittelbare Außenwirkung,

d. h. binden auch Gerichte

früher

antizipierte Sachverständigen-gutachten

Aber: Festlegung Grenzwerte = politische Entscheidung

heute

- **normative Ermächtigung**
- besonderes Verfahren zur **Richtigkeitsgewähr**
- Exekutive zur Grenzwertfestsetzung besser geeignet

➤ **Warum Anerkennung derartiger Exekutivregelungen neben den Rechtsverordnungen i.S.d. Art. 80 I GG?**

- u.U. wegen **geringerer Bindungskraft**, d. h. keine gesetzesgleiche Wirkung
 - = Gerichte können sie unberücksichtigt lassen
 - bei atypischen Situationen
 - bei inhaltlicher Überholung
- nur Ausfüllung eines **einzigsten Merkmals** einer Gesetzesvorschrift

Normkonkretisierende VV sind nur in engen Grenzen zulässig

- Gesetzgeber darf der Verwaltung eine solche Standardisierungsfunktion nur unter Beachtung der **Grundrechte**, des **Rechtsstaats**- und **Demokratieprinzips** verleihen
- Freistellung der Rechtsanwendung von gerichtlicher Kontrolle bedarf eines **hinreichend gewichtigen**, am Grundsatz wirksamen Rechtsschutzes ausgerichteten **Sachgrundes** (z. B. dynamischer Grundrechtsschutz, Exekutive besser geeignet)

- **Achtung:** Wegen ihrer Außenwirkung sind normkonkretisierende VV aus Rechtsschutzgründen und wegen des Rechtsstaatsprinzips **bekannt zu machen!**
- **EuGH:** Derartige VV eignen sich **nicht** zur **Umsetzung von EU-Richtlinien**, mit denen die Rechtsstellung einzelner Personen ausgestaltet wird.
S. haben keine gesetzesgleiche Wirkung.
→ Gefahr der Beeinträchtigung der Wirksamkeit des Europarechts

Rechtsschutz

➤ § 47 I VwGO

Das Oberverwaltungsgericht entscheidet im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit von

Nr. 1 ...

Nr. 2 anderen im Rang unter dem Landesgesetz stehenden

Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt (→ § 4 I Rh.-Pf. AGVwGO)

„Bündelungsfunktion“ der abstrakten Normenkontrolle, **§ 47 V 2 VwGO:**

- Kommt das OVG zu der Überzeugung, dass die Rechtsvorschrift ungültig ist, so erklärt es sie für unwirksam; in diesem Fall ist die Entscheidung **allgemein verbindlich**.
- Entscheidung wirkt nicht nur zwischen den Prozessparteien, sondern erga omnes!

Frage: Sind VV „Rechtsvorschriften“ i.S.d. § 47 I Nr. 2 VwGO?

**Frage: Sind VV „Rechtsvorschriften“
i.S.d. § 47 I Nr. 2 VwGO?**

Antwort BVerwG:

Sinn und Zweck des § 47 I Nr. 2 VwGO
legen ein weites Verständnis nahe

**= bei solchen Regelungen und VV
mit unmittelbarer rechtlicher
Außenwirkung**

bei normkonkretisierenden VV (+)

„Dagegen stellen allgemeine
Verwaltungsvorschriften, wenn und soweit
sie sich darauf beschränken,
verwaltungsintern das Handeln
nachgeordneter Behörden zu binden und zu
steuern, **keine Rechtsvorschriften** i.S.v.
§ 47 I Nr. 2 VwGO dar.“

= norminterpretierende und
ermessenslenkende VV sind nicht
normenkontrollfähig!

**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!**