

Bund Deutscher Schiedsmänner und
Schiedsfrauen e.V. -BDS-
Postfach 100452 ♦ 44704 Bochum
www.schiedsamt.de ♦ info@bdsev.de



Die rechtliche Bedeutung von Verwaltungsvorschriften

von Dipl.Komm. Günter Schulte, Beigeordneter a.D., Bad Vilbel

Einführung

1. Begriffsbestimmung

Vorweg sei angemerkt, dass es keinen einheitlichen Terminus »Verwaltungsvorschriften« (V) gibt. In der Praxis treten V teilweise auch unter anderen Bezeichnungen auf, wie z.B. Durchführungsbestimmungen, Richtlinien, Erlasse, Allgemeinverfügungen. Entscheidend ist, dass es sich mindestens um formelle Rechtssätze handelt, die an nachgeordnete Behörden ergehen, wobei es zwei Arten von V gibt, zum einen zur Regelung des internen »Dienstbetriebes« und zum anderen zur einheitlichen Durchführung von Rechtsvorschriften.

Da es somit an einer einheitlichen Begriffsbestimmung durch den Gesetzgeber fehlt, haben sich das Schrifttum und die Rechtsprechung dieses Mangels angenommen. Nachstehend werden Definitionen einiger führender Autoren, die sie in ihren Fachbüchern veröffentlicht haben, wiedergegeben.

Ossenbühl¹ versteht unter V »Regelungen,

die innerhalb der Verwaltungsorganisation von übergeordneten Verwaltungsinstanzen oder Vorgesetzten an nachgeordnete Behörden² (Verwaltungsstellen oder Bedienstete) ergehen und die dazu dienen, Organisation und Handeln der Verwaltung näher zu bestimmen«. Weber³ definiert wie folgt: »Verwaltungsvorschriften enthalten Anordnungen der vorgesetzten gegenüber den nachgeordneten Behörden, die innerhalb der Verwaltung für eine Vielzahl von Fällen gelten sollen«. Schließlich äußert sich Maurer⁴ umfassender wie folgt: »V sind generell – abstrakte Anordnungen einer Behörde an nachgeordnete Behörden oder deren Vorgesetzte und an die ihnen unterstellten Verwaltungsbediensteten. Sie betreffen entweder die innere Ordnung einer Behörde oder das sachliche Verhandeln. Sie beruhen auf der wesentlichen Komponente der vorgesetzten Institution, die zu Einzelweisungen oder generellen Weisungen, die ebenfalls zu V führen können.« An

- 1 In Isensee/Kirchdorf »Handbuch des Staatsrechts« Bd. III, S. 425.
- 2 Das Schiedsamt und die Schiedsstelle sind Behörden (vgl. »Taschenlexikon«, 5. Auflage, S. 25, erschienen im Carl Heymanns Verlag, Köln).
- 3 In Creifelds »Rechtswörterbuch«, 19. Auflage, S. 1308, erschienen im Verlag C.H. Beck, München.

Nachdruck und Vervielfältigung

Nachdrucke, auch auszugsweise, sowie fotomechanische Vervielfältigungen, auch von Teilen eines Heftes, gleichgültig in welcher Anzahl, auch für innerbetrieblichen Gebrauch, sind nicht gestattet. Die vorbehaltenen Urheber- und Verlagsrechte erstrecken sich auch auf die veröffentlichten Gerichtsentscheidungen und ihre Leitsätze; sie sind vom Einsender oder von der Schriftleitung bearbeitet oder redigiert. Der Rechtsschutz gilt auch gegenüber Datenbanken oder ähnlichen Einrichtungen. Sie bedürfen zur Auswertung der ausdrücklichen Einwilligung des Carl Heymanns Verlages.

Bund Deutscher Schiedsmänner und
Schiedsfrauen e.V. -BDS-
Postfach 100452 ♦ 44704 Bochum
www.schiedsamt.de ♦ info@bdsev.de



anderer Stelle weist Maurer noch darauf hin, dass »die **VV verwaltungsinterne Regelungen** darstellen und als solche dem staatlichen Innenraum zuzuordnen sind. Sie sind zwar keine Rechtsnormen (Außenrechtsnormen), sondern Innenrechtssätze. Die Qualifizierung als Innenrecht schließt nicht aus, dass sie u.U. auf das Verhältnis Staat – Bürger, also auf die Außenbeziehungen einwirken und somit wenigstens **mittelbar eine gewisse Außenwirkung** entfalten.«

Einheitlich sind alle o.a. Begriffsbestimmungen in der Weise, dass es sich bei den **VV** nicht um Einzelanweisungen, sondern um generelle Anordnungen handelt, die von einer Institution (Ministerium oder einer anderen übergeordneten Behörde) erlassen worden sind.

2. Rechtscharakter der **VV**

Anders als Rechtsvorschriften (Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen) enthalten – auch nach Ansicht des Schrifttums (vgl. oben) – **VV** keine Rechtsnormen, sind also beispielsweise keine Durchführungsver-

4 In »Allgemeines Verwaltungsrecht«, 15. Auflage, § 24 Rdn.1.

5 In Wolff u.a., »Verwaltungsrecht I«, 12. Auflage, § 24 Rdn. 20, erschienen im Verlag C.H. Beck, München.

6 Maurer a.a.O. (Rdn.4).

ordnungen im materiell-rechtlichen Sinne. Das bedeutet, dass sie für die außerhalb der Behörde stehenden Bürgerinnen und Bürger nicht rechtsverbindlich sind. Sie können aus ihnen weder Rechte noch Pflichten herleiten, besitzen somit vom Grundsatz her keine unmittelbare Außenwirkung. Sie stellen schlechthin eine Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, die Handhabung von Beurteilungsspielräumen sowie die Ermessensausübung der ausführenden Behörden dar (so u.a. Stober/Kluth⁵).

Demnach haben auch die Gerichte – insbesondere die Verwaltungsgerichte – beispielsweise hinsichtlich der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes – nur zu prüfen, ob die **VV** sich im Rahmen einer Rechtsvorschrift (Gesetz, Rechtsverordnung oder Satzung) halten. Auch kann das Gericht die **VV** als sog. »sachverständiges Gutachten« berücksichtigen. Keinesfalls können die **VV** im Wege einer Normenkontrollklage oder Verfassungsbeschwerde angegriffen werden.

Infolgedessen bleibt festzuhalten, dass die **VV** in der Regel nur als sog. »Innenrecht« gilt. Allerdings schließt Maurer⁶ eine Qualifizierung nur als Innenrecht jedoch nicht aus, wenn sie unter Umständen auf

Bund Deutscher Schiedsmänner und
Schiedsfrauen e.V. -BDS-
Postfach 100452 ♦ 44704 Bochum
www.schiedsamt.de ♦ info@bdsev.de



das Verhältnis Behörde – Bürger, also auf die Außenbeziehungen einwirken. Hier wird faktisch zumindest eine mittelbare Außenwirkung entfaltet. Dies würde beispielsweise dann gegeben sein, wenn der außenstehende Dritte von der Behörde bzw. dem Amtsträger durch eine fehlerhafte Nichtbeachtung der Anwendung oder Auslegung der VV, beispielsweise durch Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes oder des Vertrauensschutzes, benachteiligt würde.

3. Ermächtigungsgrundlage zum Erlass und Bekanntgabe von Verwaltungsvorschriften

Grundsätzlich bedarf es zum Erlass von VV keiner besonderen gesetzlichen Ermächtigung, wenn sie nur eine interne Wirkung, also »Innenrecht«, erzeugen. Sollten jedoch die VV auch an Dritte (z.B. Bürgerinnen und Bürger, andere Behörden) gerichtet sein, und somit eine – wenn auch nur gewisse – Außenwirkung entfalten, so bedarf es einer Ermächtigung durch den Gesetzgeber, nicht etwa durch ein untergeordnetes Organ (z.B. Ministerium). Für den Bund ist dies durch den Art. 84 Abs. 2 und 85 Abs. 2 Satz 1 GG⁷ geregelt.

Da in diesem Falle die VV nicht nur

Rechtssätze im rechtstheoretischen Sinne enthalten, sondern auch materiellen Rechtssatzcharakter besitzen, müssen sie in dem für den Verwaltungsträger vorgeschriebenen Medium bekannt gemacht werden, um aus rechtsstaatlichen Gründen eine ausreichende Information sicherzustellen⁸. In der Regel geschieht dies durch Abdruck in einem Amts- oder Ministerialblatt. Fehlt die vorgeschriebene Bekanntmachung, würden die VV – zumindest in Bezug auf eine Außenwirkung – nicht rechtswirksam.

II. Rechtswirkungen der Verwaltungsvorschriften für das Schiedsamt/-stellenwesen

1. Allgemeines

Wie oben erwähnt, beinhalten die VV der einzelnen Bundesländer sowohl verwaltungsinterne Regelungen als auch Bestimmungen zur einheitlichen Durchführung der Vorschriften in den Schiedsamt/-stellengesetzen bzw. -ordnungen (SchG/O). Sofern die VV nur als »Innenrecht« gelten sollen, bedürfen sie weder einer gesetzlichen Ermächtigung noch einer amtlichen

7 Diese Vorschriften lauten: »Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen.«

8 BVerwG, Urt.v.25.11.2004 – 5 CN 1.03 –, DVBl. 2005, S. 766

Bund Deutscher Schiedsmänner und
Schiedsfrauen e.V. -BDS-
Postfach 100452 ♦ 44704 Bochum
www.schiedsamt.de ♦ info@bdsev.de



Veröffentlichung. Es reicht eine schriftliche aufsichtsbehördliche Anordnung und eine formlose Bekanntgabe an die Betroffenen aus.

Anders verhält es sich, wenn es sich zusätzlich um Bestimmungen handelt, die an Dritte gerichtet sind, z.B. an Dolmetscherinnen oder Dolmetscher sowie an Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Dadurch liegt zwar eine Qualifizierung als Innenrecht vor, jedoch mit einer gewissen Außenwirkung. Insofern besitzen in diesem Falle die VV materiellen Rechtscharakter u.a. mit der Folge, dass es sowohl einer gesetzlichen Ermächtigung, als auch einer Veröffentlichung in einem Amts- oder Ministerblatt bedarf.

Allerdings gibt es in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Vorschriften in den SchG/O sowohl in formeller als auch in materiell- rechtlicher Hinsicht. Bezüglich der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage ist dies in den Bundesländern Hessen (Hess), Mecklenburg-Vorpommern (M-V), Nordrhein-Westfalen (NRW), Rheinland-Pfalz (RhPf), Schleswig-Holstein (SchlH), Thüringen (Thür) und im Saarland (Saarl) gegeben. Das jeweilige Landesgesetz⁹ – mit Ausnahme von Bln und Hess – be-

stimmt, dass das Justizministerium und zusätzlich auch das Innenministerium die zur Ausführung des Gesetzes erforderlichen VV zu erlassen haben; diese sind durch gemeinsame Erlasse vollzogen worden. In Berlin (Bln) wurde die VV nur durch die Senatsverwaltung der Justiz (ohne Einschaltung der Senatsverwaltung des Innern) und in Hessen durch den Vorstand des Oberlandesgerichts jedoch im Einvernehmen mit dem Hess. Min. des Inneren veröffentlicht. Alle VV sind in den für sie betreffenden Amts – bzw. Ministerialblättern veröffentlicht worden. In den Bundesländern Brandenburg (Bbg), Niedersachsen (Nds) und Sachsen-Anhalt (SAnh) fehlt eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von VV durch den jeweiligen Landesgesetzgeber. In Bbg und SAnh wurde eine »Allgemeine Verfügung« durch die Justizministerien ohne Einschaltung der Innenministerien erlassen. In Niedersachsen gibt es insofern eine Besonderheit, als außer den VV noch rechtlich nicht verbindliche Leitlinien vom Justizministerium herausgegeben worden sind. Der Freistaat Sachsen

9 Vgl. § 50 BlnSchAG, § 51 HSchAG, § 55 SchStG M-V, § 49 SchAGNRW, § 45 SchORhPf, § 49 SchOSchlH, § 58 ThürSchStG – Im Saarland gibt es insofern eine Besonderheit, als die Ermächtigungsgrundlage der Art. 3 Nr. 3 des Gesetzes über die Saarländische Schiedsordnung vom 06.09.1989/ 26.11.1994 bildet.

Bund Deutscher Schiedsmänner und
Schiedsfrauen e.V. -BDS-
Postfach 100452 ♦ 44704 Bochum
www.schiedsamt.de ♦ info@bdsev.de



hat als einziges Bundesland keine VW erlassen; statt dessen wurde vom Staatsministerium der Justiz – ebenfalls ohne Einschaltung des Staatsministeriums des Inneren – ein nicht veröffentlichter Leitfaden¹⁰ für Gemeinden und Friedensrichter herausgebracht. Da somit in den o.a. Bundesländern eine Ermächtigungsgruppe fehlt, besitzen die VW nur eine interne und keine – auch nicht nur gewisse – Außenwirkung. Die in den VW enthaltenen Regelungen an Dritte haben demnach keine rechtliche Wirkung.

2. Rechtsfolgen für die Schiedsperson, Friedensrichter/innen und Gemeinden

2.1 Administerielle Anweisungen an Schiedsperson und Friedensrichter/ -innen (SchR/FRi)

Grundsätzlich haben die SchP/FRi als Amtsträger und die Bediensteten in den Gemeinden (im Einzelnen s. unten) die VW zu befolgen. Dabei ist es unbedeutend, ob die VW aufgrund einer gesetzlichen Ermäch-

¹⁰ Strittig ist die Frage, ob es sich bei dem Leitfaden auch um eine VW im weitesten Sinne oder nur um eine ministerielle Einzelanordnung handelt. Für das Weisungsrecht ist dies ohne Bedeutung. Insofern erübrigt sich ein weiteres Eingehen.

tigung erlassen oder unmittelbar von der vorgesetzten Behörde – in der Regel von den Ministerien – verfügt worden sind. Wie oben ausgeführt, ist eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage nur dann zwingend erforderlich, wenn es sich um VW mit Außenwirkung handelt. Dass auch die leitenden Organe der betreffenden Aufsichtsbehörden weisungsgebundene VW als dienstliche Anordnung erlassen können, ergibt sich aus dem sog. »Hausgut der Verwaltung«. Von daher bedürfen sie keiner besonderen Ermächtigung. Ähnlich verhält es sich bei dem für die Gemeinden und Friedensrichter im Freistaat Sachsen herausgegebenen Leitfaden. Festzuhalten bleibt, dass alle SchP/FRi – auch die in Sachsen – weisungsgebunden sind und somit die von den Institutionen erlassenen generellen oder Einzel – Anordnungen auszuführen haben. In diesem Zusammenhang gibt es jedoch eine grundsätzliche Ausnahme: Falls in einem konkreten Falle d. SchP/FRi Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der betreffenden Bestimmung der VW bzw. der dienstlichen Anordnung haben sollte, so muss dies bei der unmittelbaren Aufsichtsbehörde – in der Regel d. Aufsichtsrichter/in – geltend gemacht werden. Wird die Anordnung aufrechterhalten, so kann sich d. SchP/FRi an die nächsthöhere Aufsichtsbehörde wenden.

Bund Deutscher Schiedsmänner und
Schiedsfrauen e.V. -BDS-
Postfach 100452 ♦ 44704 Bochum
www.schiedsamt.de ♦ info@bdsev.de



Wird die Anordnung bestätigt, so muss d. SchP/FRI sie ausführen. Sollte dagegen die VV gegen Unionsrecht verstoßen, so braucht d. SchP/FRI wegen des Anwendungsvorranges des Unionsrechts in Art. 10 EGVP/Art. 1-5 EEV enthaltenen Gebotes die widersprechende VV bzw. Anordnung nicht zu beachten. In diesem Falle sollte die SchP/FRI zunächst den Rat bei der Geschäftsstelle des BDS in Bochum einholen.

2.2 Administerielle Anweisungen an Gemeinden

Auch die Gemeinden sind vom Grundsatz her weisungsgebunden. Dies trifft auf der Ebene der Verwaltungsvorschriften, also nicht im Bereich gesetzlicher Anordnungen, wo sie ja unter Umständen durch die gesetzliche Regelung schon selbst gebunden sind, z.B. der in den Landesgesetzen festgelegten Sachkostenübernahmepflicht, meines Erachtens allerdings nur dann zu, wenn die Verwaltungsvorschrift nicht allein von den Justizministerien, sondern auch von den Innenministerien erlassen worden ist; eine Einverständniserklärung dürfte ausreichen. Diese Voraussetzungen sind gegeben in den Ländern Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Thü-

ringen. Es ist daher in allen Schiedsamtlandsländern dem Gesetzgeber zu empfehlen, hinsichtlich verpflichtender Anordnungen in den Verwaltungsvorschriften, soweit nicht schon geschehen, gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen für die jeweiligen Ministerien, also auch die Innenministerien, zu schaffen, wenn nicht sogar im Interesse einer erhöhten Rechtssicherheit alle Muss- und Sollvorschriften unmittelbar in das jeweilige Landesgesetz (SchG/O) aufgenommen werden sollten.

2.3 Rechtsschutz

Weigert sich eine Gemeinde einer für sie durch Gesetz oder ggfs. Verwaltungsvorschrift verpflichtenden Anordnung nachzukommen, z.B. durch Nichtübernahme der in § 12 SchG/O bzw. § 8 SchG/O Rheinland-Pfalz oder § 15 SchStG Sachsen normierten Sachkostenübernahmepflicht – z.B. für die Beschaffung von Fachbüchern oder für eine Schulungsveranstaltung – so kann die SchP/FRI aber jedenfalls unabhängig vom Vorstehenden entweder sofort Klage beim Verwaltungsgericht erheben (ggf. nach einem Widerspruchsverfahren) oder vorerst eine Dienstaufsichtsbeschwerde bei einer Kommunalaufsichtsbehörde¹¹ einlegen. Dies

Bund Deutscher Schiedsmänner und
Schiedsfrauen e.V. -BDS-
Postfach 100452 ♦ 44704 Bochum
www.schiedsamt.de ♦ info@bdsev.de



gilt auch in den Ländern, in denen eine Weisungsgebundenheit aus den VW mangels entsprechender gesetzlicher Ermächtigungsgrundlage evtl. verneint werden muss, soweit es sich um Fälle nicht eingehaltener gesetzlicher Verpflichtungen handelt, wie in den oben genannten Beispielen zur Sachkostentragungspflicht. Hier haben die VW dann aber zumindest einen die gesetzlichen Regelungen näher bestimmenden Erläuterungscharakter.

III. Schlussbemerkung

Zu der rechtlichen Bedeutung von VW ist Folgendes festzuhalten: Allein aus rechtlichen Gründen ist es unbedingt erforderlich, dass zu den oben genannten gesetzlichen Vorschriften (Landesschlichtungsgesetze und Schiedsamt/-stellengesetze bzw. -ordnungen) nicht nur Leitlinien bzw. Leitfäden von den jeweiligen Justizministerien herausgeben, sondern rechtlich verbindliche VW erlassen werden. In den VW können – mit Zustimmung der Innenministerien – auch für Gemeinden bindende Regelungen getroffen werden, was durch Leitlinien bzw. Leitfäden der Justizministerien nicht geschehen kann. Während Niedersachsen außer den Leitlinien VW erlassen hat, hat das sächsische Staatsministerium der Justiz nur

einen Leitfaden für Gemeinden und Friedensrichter und keine VW herausgegeben. Es bleibt zu hoffen, dass auch im Freistaat Sachsen bei einer evtl. Gesetzesänderung, z.B. durch Einführung eines obligatorischen Güteverfahrens aufgrund des § 15a EGZPO, dann entsprechende VW erlassen werden; Niedersachsen könnte in diesem Falle als Vorbild dienen. Im Übrigen kann den anderen Bundesländern, in denen das Schiedsamtswesen gilt, dringend geraten werden, dem Beispiel Sachsens auf keinen Fall zu folgen. Eine Jahrzehnte lange bewährte Praxis muss unter allen Umständen beibehalten werden. Dabei ist zu bedenken, dass die VW im Gegensatz zu Leitfäden bzw. Leitlinien (auch) im Rahmen des sog. »Innenrechts« eine gewisse Außenwirkung entfalten (vgl. die o.a. Ausführungen zu I.2. und II.1.). Sollten statt der VW nur noch Leitlinien herausgegeben werden, würde dies nicht nur für die SchP/FRI, sondern auch für Außenstehende zu einer großen Rechtsunsicherheit führen. Dies gilt es zu verhindern.

11 Anmerkung: in Nds habe ich die Ermächtigungsgrundlage nicht gefunden. Fakt ist aber, dass die Ministerien dort seit Jahrzehnten die VW erlassen, jetzt wieder, und zwar alle gemeinschaftlich. Vielleicht gibt es diesbezüglich ein altes Artikelgesetz, wie z.B. so auch im Saarland.