



Zusatzmaterial zu

Gleichmäßigkeit der Verwaltung durch Verwaltungsvorschriften (VerwR, Rn. 448-450)

„Der Begriff der Verwaltungsvorschriften gehört zu den [...] Grundbegriffen des deutschen Verwaltungsrechts“¹. Die Gleichmäßigkeit und Rechtssicherheit der Anwendung von Rechtsnormen durch die Verwaltung werden mittels Verwaltungsvorschriften gewährleistet.²

Begriffsbestimmung

Verwaltungsvorschriften sind verbindliche **abstrakt-generelle Weisungen**, die verwaltungsintern von übergeordneten an untergeordnete Behörden oder von der Behördenleitung an ihre Beschäftigten erteilt werden und sich auf das „wie“ der Erfüllung von Aufgaben beziehen.³ In der Praxis sind sie auch als Erlass, Richtlinie oder Rundschreiben bekannt.⁴

Arten von Verwaltungsvorschriften

Es sind fünf Arten von Verwaltungsvorschriften zu unterscheiden:

Organisations- und Dienstvorschriften, die seitens der Behördenleitung aufgestellt werden, beinhalten Regelungen für die innere Organisation und das Verfahren der Verwaltung (z. B. Zuständigkeit und Dienstzeit).⁵

Norminterpretierende Verwaltungsvorschriften legen unbestimmte Rechtsbegriffe verwaltungsintern verbindlich aus.⁶ Von der vorgegebenen Auslegung darf innerhalb der Verwaltungsstelle – selbst im Falle der Rechtswidrigkeit – nicht abgewichen werden; die Gerichte hingegen sind daran nicht gebunden.⁷

Die vom BVerwG etablierten **normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften** füllen den der Verwaltung eingeräumten Beurteilungsspielraum durch allgemeine interne Regelungen aus, um die Gleichmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu gewährleisten.⁸

¹ *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 448.

² *Wißmann*, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 154.

³ *Maurer/Waldhoff*, VerwR AT, 21. Aufl., 2024, § 24, Rn. 1; *Schenke*, Rechtsquellen des Verwaltungsrechts, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2021, § 7, Rn. 52.

⁴ Siehe *Voßkuhle/Kaufhold*, Grundwissen – Öffentliches Recht: Verwaltungsvorschriften, JuS 2016, 314.

⁵ Vgl. BVerfGE 40, 237 (250) – Justizverwaltungsakt (1975); *Maurer/Waldhoff*, VerwR AT, 21. Aufl., 2024, § 24, Rn. 7; *Voßkuhle/Kaufhold*, Grundwissen – Öffentliches Recht: Verwaltungsvorschriften, JuS 2016, 314 (315).

⁶ *Schenke*, Rechtsquellen des Verwaltungsrechts, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2021, § 7, Rn. 54.

⁷ *Voßkuhle/Kaufhold*, Grundwissen – Öffentliches Recht: Verwaltungsvorschriften, JuS 2016, 314 (315).

⁸ BVerwG, NVwZ 1999, 1114 (1115).



Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften regeln, wie das gesetzlich eingeräumte Ermessen (insbesondere bei Subventionen) im Einzelfall ausgeübt werden muss.⁹

Gesetzesvertretende Verwaltungsvorschriften sind vor allem in der Leistungsverwaltung zu finden. Sie werden dann entwickelt und angewendet, wenn Gesetze keine spezifische Handlungsweise der Behörden vorschreiben und der Gesetzesvorbehalt in dem Gebiet nicht zwingend eine gesetzliche Regelung vorsieht.¹⁰

Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften

Verwaltungsvorschriften haben **grundsätzlich keine Außenwirkung**. Weder Belastungen noch Ansprüche des Bürgers können wegen Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG durch sie unmittelbar begründet werden.¹¹ Allerdings gibt es mehrere **Ausnahmen**:

Verwaltungsvorschriften können mittels des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. der tatsächlichen oder antizipierten Verwaltungspraxis mittelbare Außenwirkung entfalten.¹²

Anmerkung: In Klausuren werden insbesondere zwei Konstellationen thematisiert: Entweder begehrt eine Person eine Leistung, die ihr trotz bestehender Verwaltungspraxis oder Ermessensrichtlinien nicht gewährt wird. Oder die Person geht gegen einen belastenden, den Verwaltungsvorschriften widersprechenden Verwaltungsakt vor.¹³

Es ergibt sich dann folgendes Grundschema:¹⁴

I. Grundsatz: keine Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften

II. Ausnahme: Anspruch aus Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. der Verwaltungspraxis

1. Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 1 GG

2. Erörterung, ob und inwieweit die Gerichte an die Verwaltungspraxis gebunden sind

Ein Sonderfall ist die normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift (z. B. TA-Lärm oder TA-Luft): Sie entfaltet immer unmittelbare Außenwirkung.¹⁵

Den umgekehrten Fall bilden norminterpretierende Verwaltungsvorschriften: Hier kann selbst eine ständige Verwaltungspraxis keine Bindungswirkung erzeugen. In solchen Fällen ist lediglich das jeweilige Gesetz entscheidend, sodass das Gericht etwaige Konflikte durch eigenständige Auslegung lösen muss.¹⁶

Autor: Damian Peter, Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI) der Universität Münster

⁹ Voßkuhle/Kaufhold, Grundwissen – Öffentliches Recht: Verwaltungsvorschriften, JuS 2016, 314 (315).

¹⁰ Ebd.

¹¹ Schenke, Rechtsquellen des Verwaltungsrechts, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2021, § 7, Rn. 52, 55; Wißmann, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 449.

¹² Dazu BVerwGE 52, 193 (199) (1977); erläuternd Bull/Mehde, VerwR AT, 10. Aufl., 2022, § 6, Rn. 238; im Überblick Wißmann, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 449.

¹³ Orientiert an Voßkuhle/Kaufhold, Grundwissen – Öffentliches Recht: Verwaltungsvorschriften, JuS 2016, 314 (316).

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Bull/Mehde, VerwR AT, 10. Aufl., 2022, § 6, Rn. 245; die Begründung der Bindungswirkung ist umstritten: vgl. zum Überblick Schenke, Rechtsquellen des Verwaltungsrechts, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2021, § 7, Rn. 54.

¹⁶ Voßkuhle/Kaufhold, Grundwissen – Öffentliches Recht: Verwaltungsvorschriften, JuS 2016, 314 (315).