# Richtlinien für den Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften und die Führung der Loseblattsammlungen

Rd. Erl. des Innenministeriums vom 18.04.1994 - I B 2/17 - 1020

***Aufgehoben durch RdErl. v. 05.10.2015 (MBl. NRW. 2015 S. 664).***

[Link zur Vorschrift im SMBl. NRW. 1141:](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=1&ugl_nr=1141&bes_id=2151&val=2151&ver=7&sg=0&aufgehoben=J&menu=1)

## Vorbemerkung

Die Richtlinien betreffen in erster Linie den Erlass von Verwaltungsvorschriften und ihre Veröffentlichung im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (MBl. NRW.). Die für die Veröffentlichung in anderen amtlichen Bekanntmachungsblättern (§ 108 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 GGO) erlassenen Vorschriften bleiben unberührt.

Für den Erlass von Rechtsvorschriften gelten diese Richtlinien in Verbindung mit den Vorschriften der GGO sinngemäß. Anlage 5 mit den Hinweisen zur formalen und technischen Gestaltung von Vorschriftentexten ist zu beachten.

## l Verfahren beim Erlass von Verwaltungsvorschriften

1.1 Die Notwendigkeit neuer Verwaltungsvorschriften ist angesichts des ständig steigenden Umfangs der Verkündungsblätter besonders kritisch zu prüfen. Überflüssige oder zu breite Vorschriften kosten unnötig Geld, erschweren die Übersicht und gefährden das mit viel Arbeit und Geld erkaufte Ergebnis der Vorschriftenbereinigung. Bevor eine Vorschrift entworfen wird, ist deshalb zunächst anhand des bereinigten Vorschriftenbestandes in der SMBl. NRW. zu prüfen, ob der Gegenstand schon ausreichend geregelt ist. Häufig werden geringe Änderungen oder Ergänzungen vorhandener Vorschriften eine neue selbständige Regelung entbehrlich machen.

1.2 Vor dem Erlass von Verwaltungsvorschriften, die die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände allgemein und wesentlich berühren (das ist insbesondere der Fall, wenn sie neue, die Kommunen belastende Standards enthalten), sind die kommunalen Spitzenverbände frühzeitig entsprechend § 84 Abs. 3 GGO zu beteiligen. Dabei sind die zusätzlichen Kosten für die Kommunen anzugeben. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen einem Ressort und den kommunalen Spitzenverbänden über die Notwendigkeit neuer Standards ist der beim Innenministerium angesiedelte „Arbeitsstab Standardcontrolling" zu beteiligen. Das zuständige Ressort legt die Entwürfe mit dem Votum des Arbeitsstabes der Staatssekretärskonferenz zur Entscheidung vor. Über die Notwendigkeit der Standards entscheidet die Staatssekretärskonferenz binnen einer Frist von 3 Monaten nach Vorlage der Stellungnahmen aller kommunalen Spitzenverbände und begründet ihre Entscheidung. Die Landesregierung entscheidet endgültig, wenn alle kommunalen Spitzenverbände dies beantragen oder wenn innerhalb der Frist von 3 Monaten keine Entscheidung der Staatssekretärskonferenz erfolgt ist, und begründet ihre Entscheidung.

Bereits bestehende Verwaltungsvorschriften und Erlasse des Landes, die die Kommunen belastende Standards enthalten, werden dem Standardcontrollingverfahren entsprechend den Sätzen 3 bis 6 unterworfen, wenn die kommunalen Spitzenverbände dies im Einzelfall beantragen.

Das Innenministerium berichtet dem Landtag im Zweijahresrhythmus, welche Vorschriften in den jeweils letzten zwei Kalenderjahren Gegenstand des Standardcontrollingverfahrens waren und aus welchen Gründen den Anträgen entsprochen oder nicht entsprochen wurde.

1.3 Verwaltungsvorschriften, die sich an die Gemeinden oder Gemeindeverbände richten, müssen deutlich zum Ausdruck bringen, ob sie für die Adressaten verbindlich sind oder ob sie lediglich empfehlenden Charakter haben. Ergibt sich die Verbindlichkeit aus anderen Vorgaben (z. B. des Bundes), so muss dies ebenfalls zum Ausdruck kommen.

1.4 Die Geltungsdauer neuer Vorschriften, die sich an die Gemeinden oder Gemeindeverbände richten, ist zu begrenzen; dies gilt auch dann, wenn die Vorschriften in die SMBl. NRW. aufgenommen werden sollen. Höchstdauer soll ein Zeitraum von fünf Jahren sein. Werden bestehende Vorschriften geändert, so ist deren Geltungsdauer in gleicher Weise zu befristen. Die Regelungen des § 6 der Verwaltungsverordnung über den Abschluss der Bereinigung der Verwaltungsvorschriften vom 29. August 1961 (SMBl. NRW. 1141) bleiben ansonsten unberührt.

1.5 Für die geschäftsmäßige Behandlung gilt das anliegende Musterschreiben (Anlage 1). Zu seiner Erläuterung ist zu bemerken:

1.5.1 Die Mitzeichnung des dafür bestimmten Referates eines jeden Hauses (Veröffentlichungsreferat) ist bei jeder Veröffentlichung im GV. NRW. oder im MBl. NRW. erforderlich, ferner auch bei jedem Runderlass, der ausnahmsweise nicht veröffentlicht werden soll (vgl. Nr. 1.6.2).

Das Veröffentlichungsreferat prüft - unbeschadet der Verantwortlichkeit aller an der Verwaltungsvorschrift mitwirkenden Bediensteten - die Einhaltung dieser Richtlinien; es soll darauf hinwirken, dass Mängel vor der Vorlage zur Unterzeichnung abgestellt werden.

Bei Veröffentlichungen muss das Veröffentlichungsreferat die Mitprüfung auch auf dem schriftlichen Original des Veröffentlichungsersuchens bescheinigen.

1.5.2 Die Unterzeichnung von Verwaltungsvorschriften ist grundsätzlich der Abteilungsleiterin oder dem Abteilungsleiter vorbehalten. § 49 Abs. l Nr. 5 GGO und § 50 Abs. 2 Nr. l GGO bleiben unberührt.

1.6 Veröffentlichungszwang

1.6.1 Verwaltungsvorschriften sind grundsätzlich in einem amtlichen Organ (für die meisten Geschäftsbereiche: MBl. NRW.) zu veröffentlichen (§ 5 Abs. l Satz l der Verwaltungsverordnung über den Abschluss der Bereinigung der Verwaltungsvorschriften v. 29. August 1961 – SMBl. NRW. 1141).

Ausgenommen sind nach § 5 Abs. l Satz 2 der Verwaltungsverordnung:

Nr. 1: Die in § 2 Nr. l bis 7 genannten Verwaltungsvorschriften.

Nr. 2: Verwaltungsvorschriften, deren Inhalt vertraulich ist oder deren Veröffentlichung aus anderen Gründen bei Anlegen eines strengen Maßstabes untunlich erscheint.

Nr. 3: Verwaltungsvorschriften, die keine grundsätzliche Bedeutung haben und nur für wenige Empfänger von Interesse sind.

1.6.2 Eine qualifizierte Entscheidung über die Zulässigkeit der Ausnahme ist durch § 5 Abs. 2 der Verwaltungsverordnung nur für die Fälle des Absatzes l Satz 2 Nr. 2 vorgeschrieben. Über Ausnahmen nach Nr. 3. entscheiden die Abteilungsleiterin oder der Abteilungsleiter (vgl. Nr. 1.5.2) unter Mitzeichnung des Veröffentlichungsreferats (vgl. Nr. 1.5.1).

1.7 Veröffentlichung sogenannter Kopferlasse

1.7.1 Soll der Text einer Verwaltungsvorschrift aus den in Nr. 1.6.1 aufgeführten Gründen nicht veröffentlicht werden, so ist der Erlass dennoch in der Regel nur mit Betreff, Datum und Aktenzeichen, gegebenenfalls auch mit dem Zeitpunkt des Außerkrafttretens, in das Bestandsverzeichnis der SMBl. NRW. aufzunehmen (sog. Kopferlass). Damit wird eine Übersicht über die geltenden Verwaltungsvorschriften erreicht. Bei einem Kopferlass, dessen Geltungsdauer nicht beschränkt ist, bewirkt die Aufnahme in das Bestandsverzeichnis, dass er nicht gemäß § 6 Abs. 2 der Verwaltungsverordnung v. 29. August 1961 außer Kraft tritt. Umdruckerlassen, die als „Kopferlasse" in die SMBl. NRW. aufgenommen werden sollen, ist am Schluss folgender Absatz anzufügen:

„Dieser RdErl. wird in das Bestandsverzeichnis zur Gliederungsnummer ... der SMBl. NRW. aufgenommen."

1.7.2 Vielfach wird es angebracht sein, sogenannte „Broschürenerlasse" (z.B. umfangreiche Dienstanweisungen, die nur wenige Behörden betreffen) nicht im Wortlaut in die SMBl. NRW. aufzunehmen, auch wenn sie ausnahmsweise im MBl. NRW. veröffentlicht worden sind. Auch in diesen Fällen wird die Aufnahme eines sogenannten Kopferlasses zweckmäßig und ausreichend sein.

Ein Muster für das Anschreiben an die Redaktion des Innenministeriums wegen der Aufnahme eines Kopferlasses liegt als Anlage 2 bei.

1.7.3 Von der Aufnahme sogenannter Kopferlasse in die SMBl. NRW. darf nur dann abgesehen werden, wenn die gegen die Veröffentlichung des vollen Wortlauts stehenden Gründe auch die Aufnahme eines Kopferlasses untunlich erscheinen lassen.

1.7.4 Von der Verteilung von Erlassen im Umdruckverfahren ist regelmäßig abzusehen, wenn der Erlass veröffentlicht werden soll.

1.8 Nicht veröffentlichte Runderlasse

1.8.1 Runderlasse, die nicht in die SMBl. NRW. aufgenommen werden, sind mit der Gliederungsnummer des Sachgebietes zu kennzeichnen und in die nach Sachgebieten geordnete Sammlung nicht veröffentlichter Verwaltungsvorschriften zu nehmen (§§ 7 und 8 der Verwaltungsverordnung v. 29. August 1961). Obwohl Kopferlasse als in die SMBl. NRW. aufgenommen gelten (§ 3 Abs. l Satz 3 a.a.O.), sind auch sie in die Sammlung nicht veröffentlichter Verwaltungsvorschriften aufzunehmen, damit sie im Wortlaut auf dem laufenden gehalten werden können. Auf ihre Aufnahme in die Bestandsverzeichnisse der SMBl. NRW. ist jeweils hinzuweisen.

1.8.2 Runderlasse, die ausnahmsweise im Umdruckverfahren bekannt gemacht werden, sind in ausreichender Anzahl Überdrucke beizufügen. Auf den RdErl. d. Innenministers v. 23.5.1960 (SMBl. NRW. 20020) wird hingewiesen.

## 2 Fassung von Verwaltungsvorschriften .

2.1 Die Überschrift muss kurz sein. Sie darf nicht mit der Überschrift von Rechtsvorschriften übereinstimmen. Fundstellenangaben sind hier fehl am Platze. Änderungs- oder Aufhebungserlasse müssen die gleiche Überschrift wie die betroffenen Erlasse haben. Nr. 2.1 der Anlage 5 gilt sinngemäß. Auf die Kurzbezeichnung und die Abkürzung kann verzichtet werden.

2.2 Die Gliederungsnummer der SMBI. NRW. ist links neben der Überschrift an den Zeilenanfang zu setzen. Bei neuen Vorschriften ist auf die Eingliederung der vorhandenen Vorschriften Rücksicht zu nehmen. Verwaltungsvorschriften zu einer Rechtsvorschrift sind entsprechend der Rechtsvorschrift einzuordnen.

2.3 Bei der Datierung ist darauf zu achten, dass nicht mehrere Vorschriften zu einer Gliederungsnummer unter einem Datum veröffentlicht werden. Das erschwert sonst das Zitieren, die Bezeichnung in den Blatttiteln und die Einordnungshinweise. In Rechtsvorschriften wird die Bezeichnung des Monats ausgeschrieben, in Erlassen dagegen durch die dem Monat entsprechende Ordnungszahl ersetzt.

2.4 Die sprachliche Fassung soll einfach, klar und möglichst kurz sein (vgl. § 39 Abs. l GGO). Bei der Formulierung ist auf die Gleichstellung von Frau und Mann in der Rechts- und Amtssprache zu achten; auf den Gem. RdErl. d. Justizministeriums, d. Ministerpräsidenten und aller Landesministerien v. 24.3.1993 (SMBI. NRW. 20020) wird hingewiesen.

2.5 Zur Anwendung der Neuregelung der deutschen Rechtschreibung wird auf den Gem. RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Justiz, d. Ministerpräsidenten und aller Landesministerien v. 31. 7. 1998 (SMBl. NRW. 20020) verwiesen.

Die Änderung einzelner Textstellen einer Vorschrift ist nicht zum Anlass zu nehmen, die gesamte Vorschrift entsprechend der Neuregelung der deutschen Rechtschreibung umzustellen und neu zu veröffentlichen. Müssen bestehende Textstellen aus zwingendem Anlass geändert werden, sind aus verwaltungsökonomischen und aus Kostengründen nur bei diesen Textstellen die neuen Rechtschreibregelungen anzuwenden.

2.6 Die Gliederung (Bezeichnung der Abschnitte usw.) muss in sich einheitlich sein. Für umfangreichere Verwaltungsvorschriften empfiehlt sich eine Gliederung nach dem Dezimalsystem (vgl. Merkblatt, Anlage 3). Dieses erleichtert die Übersicht und das Zitieren sowie spätere Änderungen und Ergänzungen.

2.7 Ein „Bezug" ist bei veröffentlichten Erlassen nicht anzugeben. Da der Änderungs- oder Aufhebungserlass die betroffene Vorschrift bezeichnen muss, ist ein zusätzlicher „Bezug" am Ende des Erlasses überflüssig.

## 3 Zitieren von Rechts- und Verwaltungsvorschriften

3.1 Rechtsvorschriften

3.1.1 In Rechtsnormen sind Gesetze und Rechtsverordnungen mit ihren amtlichen Kurzbezeichnungen, bei Fehlen einer Kurzbezeichnung mit der vollen Bezeichnung, sowie mit dem Datum der Ausfertigung und der Fundstelle anzuführen. Bei allgemein bekannten Gesetzen können das Datum der Ausfertigung und die Fundstelle fehlen (vgl. § 89 Abs. 2 GGO). ,

3.1.2 Auf nachstehende Veröffentlichungsblätter wird wie folgt verwiesen (vgl. § 89 Abs. 5 GGO):

- Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen = GV. NRW

- Sammlung des bereinigten Landesrechts Nordrhein-Westfalen (1945-1956) = GS. NRW.

- Sammlung des in Nordrhein-Westfalen geltenden preußischen Rechts (1806-1945) = PrGS. NRW.

- Sammlung des als Landesrecht fortgeltenden ehemaligen Reichsrechts = RGS. NRW.

- Bundesgesetzblatt I bzw. II = BGB1. I bzw. II

3.1.3 In Verwaltungsvorschriften und im Schriftverkehr ist bei Hinweisen auf Rechtsvorschriften des Landesrechts neben der Fundstelle im Veröffentlichungsblatt auch die Fundstelle in der Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes anzugeben (Doppelzitat).

Beispiele:

a) Mehrfach geändertes Gesetz:

Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Dezember 1976 (GV. NRW. S. 438), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.November 1992 (GV. NRW. S. 446) - SGV. NRW. 2010-.

b) Neufassung eines Gesetzes (Kurzbezeichnung): Vermessungs- und Katastergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Mai 1990 (GV. NRW. S. 360/SGV. NRW. 7134).

c) Rechtsvorschrift, bei der ausnahmsweise der Jahrgang des GV. NRW. angegeben werden muss: Verordnung über die Bestimmung der Dienstvorgesetzten der Beamten der Handwerkskammern vom 12. Dezember 1963 (GV. NRW. 1964 S. 3/SGV. NRW. 20340).

3.2 Verwaltungsvorschriften

3.2.1 In die SMBl. NRW. aufgenommene Verwaltungsvorschriften werden nach erlassender Stelle, Datum und Gliederungsnummer, jedoch ohne Aktenzeichen, zitiert. Daneben kann, soweit dies erforderlich oder tunlich erscheint, auch die Fundstelle im MBl. NRW. zitiert werden, z.B. „RdErl. d. Innenministeriums v. 28. 6. 1992 (MBl. NRW. S. 1098/SMBl. NRW. 20319)". Die Fundstelle im MBl. NRW. soll nicht angegeben werden, wenn sie nicht mehr die geltende Fassung wiedergibt, die nur aus der SMBl. NRW. ersichtlich ist.

3.2.2 Bei Verweisungen auf nicht veröffentlichte Runderlasse sind der Zusatz „(n. v.)" und die Angabe des Aktenzeichens erforderlich. .

Beispiel: „RdErl. d. ...ministeriums v. 17. 11. 1961 (n. v.) - IV A 2 - 541.0"

3.2.3 Bei Erlassen, die nur in das Bestandsverzeichnis der SMBI. NRW. aufgenommen worden sind („Kopferlassen"), wird die Fundstelle in der SMBI. NRW. zusätzlich angegeben. Beispiel: „RdErl. d. ...ministeriums v. 10.1.1983 (n. v.) - IV C 2 - 8222 - (SMBI. NRW. 20510)".

## 4 Fortführung der systematisch geordneten SGV. NRW. und der SMBI. NRW.

4.1 Die Herausgabe der systematisch geordneten Sammlungen dient u.a. dazu, besondere Bereinigungsmaßnahmen entbehrlich zu machen. Die richtig geführte Sammlung muss einem ständigen Bereinigungsprozess unterliegen. Jedes Referat hat deshalb im Rahmen seiner sachlichen Zuständigkeit die in die Sammlung aufgenommenen Vorschriften immer wieder darauf zu prüfen, ob sie inhaltlich überholt, änderungsbedürftig oder gegenstandslos geworden sind. In die Prüfung sind auch die Vorschriften einzubeziehen, die von einem Rechtsvorgänger erlassen wurden.

4.2 Änderung oder Herausgabe von Vorschriften

4.2.1 Bei Ablauf der Geltungsdauer einer Vorschrift genügt ein formloses Herausnahmeersuchen an die Redaktion. Ansonsten ist grundsätzlich eine Änderungs- oder Aufhebungsvorschrift nötig. Ein Sonderfall wird unter Nummer 4.6 angesprochen.

4.2.2 Verfahren bei Kopferlassen

4.2.2.1 Wird ein Kopferlass geändert, so ist die Redaktion hiervon unter Angabe des Änderungserlasses zu unterrichten. Sie ändert daraufhin die Angaben im Bestandsverzeichnis.

4.2.2.2 Wird ein Kopferlass durch einen veröffentlichten Runderlass gegenstandslos, so ist er in diesem Runderlass förmlich aufzuheben. Die Redaktion veranlasst dann ohne weiteres die Herausnahme aus dem Bestandsverzeichnis.

4.2.2.3 Kopferlasse können im Übrigen nur durch einen neuen nicht veröffentlichten Runderlass aufgehoben werden. Die Redaktion ist unter Anführung des Aufhebungserlasses um Herausnahme des aufgehobenen Erlasses aus dem Bestandsverzeichnis zu ersuchen.

4.2.2.4 Ist ein Kopferlass offensichtlich gegenstandslos geworden, z. B. durch Wegfall der Rechtsvorschrift, zu deren Ausführung der Kopferlass, bestimmt war, so genügt ausnahmsweise zur Berichtigung des Bestandsverzeichnisses die .unter Nr. 4.6 genannte bloße Mitteilung an die Redaktion.

4.3 Ergänzungen oder Erläuterungen in die Sammlung aufgenommener Verwaltungsvorschriften durch neue selbständige Verwaltungsvorschriften, die unter der gleichen Gliederungsnummer in die SMBI. NRW. aufgenommen werden sollen, sind mit dem System der Sammlung nicht zu vereinbaren. Notwendige Ergänzungen oder Klarstellungen sind vielmehr regelmäßig über einen Änderungserlass (MBl. NRW., Teil I) in die SMBl. NRW. einzuarbeiten. Zusätzliche Verwaltungsvorschriften, Hinweise und dergleichen von zeitlich eng begrenzter Bedeutung sind hiervon ausgenommen; sie sind im MBl. NRW., Teil II, zu veröffentlichen.

4.4 Texte von Änderungs- und Aufhebungsvorschriften müssen so eindeutig gefasst sein, dass sie von den Bearbeitern der Sammlungen schnell und zweifelsfrei ausgewertet werden können:

4.4.1 Begründete Einleitungen für Änderungs- oder Aufhebungsvorschriften können nicht in die SMBI. NRW. aufgenommen werden; sie sind deshalb, soweit sie nicht überhaupt entbehrlich erscheinen, deutlich von der eigentlichen Sachregelung zu trennen.

4.4.2 Einzuarbeitende Texte sollen in Änderungsvorschriften deutlich gekennzeichnet werden. Die Einarbeitung schwieriger Änderungen muss der Redaktion erleichtert werden. Hierfür sind ihr neben dem Text, der für die Veröffentlichung im GV. NRW. oder im MBl. NRW. bestimmt ist, erläuternde Hinweise für die Anpassung der in die Sammlung aufgenommenen Texte (z.B. durch Beifügung neugefasster Klartexte) zu geben. Häufig wird es besser sein, überholte Bestimmungen durch eine Neufassung zu ersetzen, statt sie durch zahlreiche Einzeländerungen zu aktualisieren.

4.4.3 Aufzuhebende Vorschriften müssen im Einzelnen genau und mit Angabe der Fundstelle bezeichnet werden. Die umfassende Aufhebung „entgegenstehender Vorschriften", die nicht einzeln benannt sind, ist nicht zulässig. Denn sie lässt die Redaktion im Ungewissen, welche Vorschriften sie aus der Sammlung entfernen muss.

4.5 Unwesentliche Änderungen, vor allem rein redaktioneller Art, sind zur Kostenersparnis zurückzustellen, bis sich die Notwendigkeit ergibt, die Vorschrift aus zwingendem Anlass zu ändern. Es sollte insbesondere auf die Berichtigung solcher überholter Textstellen verzichtet werden, durch die Missverständnisse nicht entstehen können oder die die Anwendbarkeit der fraglichen Verwaltungsvorschrift nicht beeinträchtigen. Es ist hierbei zu berücksichtigen, dass für die Änderung eines einzigen Wortes ein Blatt in der Loseblattsammlung ausgewechselt werden muss.

4.6 Die Redaktion wertet jede Veröffentlichung im GV. NRW und im MBl. NRW., Teil I, aus, um die Sammlungen auf dem Laufenden zu halten. Sie ist jedoch nicht in der Lage, sogenannte „unsichtbare Änderungen" zu berücksichtigen, die sich nicht aus Veröffentlichungen in den genannten Verkündungsblättern ergeben. Das gilt insbesondere für die Aufhebung landesrechtlicher Vorschriften durch Bundesrecht und für das Gegenstandsloswerden von Verwaltungsvorschriften durch Wegfall der Rechtsgrundlage. In diesen Fällen kann nur das sachlich zuständige Referat der Redaktion die notwendigen Hinweise geben. Das gilt auch für die Berichtigung nicht mehr zutreffender Verweisungen und Fußnoten.