

Erster Teil: Allgemeines Verwaltungsrecht

Im Allgemeinen Verwaltungsrecht sollen die Studierenden die Grundstrukturen, -elemente und -prinzipien des Verwaltungsrechts kennen lernen und sich die grundlegenden Fertigkeiten aneignen, die eine Fallbearbeitung auf allen Gebieten des Besonderen Verwaltungsrechts ermöglichen.

1. Abschnitt: Grundlagen

A. Die öffentliche Verwaltung

Fragen

1. Was ist die Aufgabe der öffentlichen Verwaltung?
2. Welche Funktionen nimmt sie wahr, um diese Aufgabe zu erfüllen?
3. Wie kann man den Begriff der öffentlichen Verwaltung definieren?
4. Welche Arten öffentlicher Verwaltung unterscheidet man?

Antworten

1. Aufgabe der öffentlichen Verwaltung

Die Aufgabe der öffentlichen Verwaltung besteht in der Besorgung von Angelegenheiten im Interesse und zum Wohl der Allgemeinheit. 1

2. Funktionen der öffentlichen Verwaltung

Wichtige Verwaltungsfunktionen¹ sind:

- die Verteidigungs- und Sicherheitsfunktion: Sicherung des Staates nach außen (durch Bundeswehr, Bundespolizei, Nachrichtendienste),
- die Ordnungsfunktion: Sicherung einer guten Ordnung im Gemeinwesen (Gefahrenabwehr aufgrund allgemeinen und besonderen Polizei- und Ordnungsrechts),
- die Betreuungsfunktion: Sicherung gegen existenzielle Risiken (Sozialversicherung, Sozialleistungen, Arbeitsförderung usw.),
- die Dienstleistungs-/Gewährleistungsfunktion: Erbringung oder Sicherstellung von Leistungen, auf die die Bürger angewiesen sind (z. B. Energie und Wasser, Abfallbe seitigung, Bildung und Kultur),
- die politische Funktion: eigenverantwortliches Treffen gestalterischer Entscheidungen (Planung, Erlass von Satzungen und Rechtsverordnungen),
- die Organisationsfunktion: Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen, um die nach außen gerichteten Funktionen erfüllen zu können (Einrichtung von Verwaltungsstellen, Personalwirtschaft, Ablauforganisation),

¹ Zu Verwaltung und Verwaltungswissenschaft siehe *Bogumil*, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl. 2009; *Bull/Mehde*, §§ 1 und 9; *Franz*, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013; *Joerger/Geppert*, Grundzüge der Verwaltungslehre, Band 1, 3. Aufl. 1983; *Möltgen-Sicking/Winter*, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, 2018; *Püttner*, Verwaltungslehre, 3. Aufl. 2000; *Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, 2000; *Thieme*, Verwaltungslehre, 4. Aufl. 1984; Einführung in die Verwaltungslehre, 1995; *Wimmer*, Dynamische Verwaltungslehre, 3. Aufl. 2013.

- die Fiskalfunktion: Beschaffung und Bewirtschaftung der finanziellen Mittel, um die Verwaltungsaufgaben durchführen zu können (Steuer- und Zollverwaltung, Erhebung von Gebühren, erwerbswirtschaftliche Betätigung, Beschaffungswesen).

3. Begriff der öffentlichen Verwaltung

- 3** Der Begriff der öffentlichen Verwaltung ist mehrdeutig. Er kann verstanden werden
- im organisatorischen Sinne als Verwaltungsorganisation, d. h. als Gesamtheit der Verwaltungsträger, -organe und sonstigen -einrichtungen,
 - im materiellen Sinne als Verwaltungstätigkeit, d. h. als die Staatstätigkeit, welche die Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zum Gegenstand hat,
 - im formellen Sinne als Summe der von den Verwaltungsbehörden tatsächlich wahrgenommenen Tätigkeiten ohne Rücksicht auf ihren Charakter.
- 4** Während der organisatorische und der formelle Verwaltungsbegriff durch den Bezug auf die klar abgrenzbare Verwaltungsorganisation bestimmt sind, bereitet die Definition des Verwaltungsbegriffs im materiellen Sinne große Schwierigkeiten. Forsthoff² hat treffend bemerkt, dass die Mannigfaltigkeit, in der sich die einzelnen Verrichtungen der Verwaltung ausfächern, der einheitlichen Formel spotte, weshalb die Eigenart der Verwaltung sich zwar beschreiben, aber nicht definieren lasse. Alle Versuche, den Begriff der öffentlichen Verwaltung **positiv** zu definieren, vermögen daher nur auf einzelne Aspekte typischer Verwaltungstätigkeit hinzuweisen. Damit erreichen sie durch ihre allgemeine abstrakte Natur weder Anschaulichkeit noch klare Abgrenzung, wie die wohl bekannteste Definition von Stober³ zeigt:

„Danach bedeutet **Verwaltung** (Administration) so viel wie eine sinnvolle, nämlich zweckgerichtete und darum grundsätzlich planmäßige Tätigkeit zur Besorgung von Angelegenheiten. Im Wortsinne liegt zudem, dass es sich nicht jeweils um eine einzelne Angelegenheit handelt, sondern um eine mannigfaltige, d. h. zeitlich andauernde Besorgung mehrerer Angelegenheiten, und dass der Verwaltende (wie der Waltende) selbst handelnd beteiligt ist, nicht also (wie ein Richter) als Unbeteiligter lediglich urteilt und verurteilt.“

- 5** Deshalb begnügt man sich meist mit einer **Negativabgrenzung**: Nach der Subtraktionsmethode werden aus dem Gesamtbereich der Staatstätigkeit die anderen Gewalten und innerhalb der vollziehenden Gewalt der Bereich der Regierung ausgeklammert.⁴

„**Öffentliche Verwaltung** ist die Tätigkeit des Staates oder eines sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt, die nicht Gesetzgebung, Regierung oder Rechtsprechung ist.“

Der Wert dieser Formel besteht darin, die öffentliche Verwaltung in den Gesamtzusammenhang der Staatstätigkeit zu stellen. Ihre Aufgabe ist die Vollziehung der abstrakt-generellen Normvorgaben des Gesetzgebers im Rahmen der von der Regierung gesetzten Leitlinien durch Entscheidung im Einzelfall, die gerichtlich überprüft werden kann.

Beispiel:

Der Gesetzgeber hat in § 3 Abs. 1 StVG für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen geregelt, dass die Fahrerlaubnisbehörde die Fahrerlaubnis zu entziehen hat, wenn sich jemand als ungeeignet oder nicht befähigt zum Führen von Kraftfahrzeugen erweist. Erlangt die Fahrerlaubnisbehörde der Stadt Köln Kenntnis davon, dass der Autofahrer Willi Schmitz in einem Jahr mehr als fünfzig gebührenpflichtige Verwarnungen und Bußgeldbescheide wegen Parkverstößen und Geschwindig-

2 Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1, 10. Aufl. 1973, § 1 S. 1.

3 In Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, § 3 Rn. 9.

4 Siehe nur Jellinek, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1931, Nachtrag 1950, Neudruck 1966, § 1 I S. 6; Ehlers, in: Ehlers/Pünder, § 1 Rn. 7 ff.

keitsüberschreitungen erhalten hat, so hat sie eine Entscheidung darüber zu treffen, ob sie ihm die Fahrerlaubnis entziehen muss oder nicht. Entzieht sie ihm die Fahrerlaubnis, kann er gerichtlich überprüfen lassen, ob sein Verhalten den vom Gesetzgeber vorgegebenen unbestimmten Rechtsbegriff der Ungeeignetheit zum Führen von Kraftfahrzeugen erfüllt oder nicht und ob die Entziehung der Fahrerlaubnis verhältnismäßig ist.

Die Schwächen der Negativdefinition liegen darin, dass die zur Abgrenzung herangezogenen anderen Staatsfunktionen gleichfalls keinen eindeutigen Begriffsinhalt haben. Das Prinzip der Gewaltenteilung ist nur mit mannigfaltigen Durchbrechungen und Überlappungen funktionsfähig. So gehören zu den Aufgaben der Verwaltung z. B. auch die Rechtsetzung in Form von Rechtsverordnung und Satzung und die Kontrolle im Wege des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens. Zudem bleibt die Verwaltung selbst durch die Negativabgrenzung als nicht weiter hinterfragte und veranschaulichte Größe übrig.

4. Arten öffentlicher Verwaltung

Eine Einteilung der öffentlichen Verwaltung wird nach den unterschiedlichsten Kriterien vorgenommen.⁵ Wichtige Differenzierungen sind:

nach den Verwaltungsträgern:

- Bundes- und Landesverwaltung
- unmittelbare und mittelbare Verwaltung
- Staats- und Selbstverwaltung

6

7

nach den Aufgaben:

- Ordnungsverwaltung
- Leistungsverwaltung
- Abgabenverwaltung
- Bedarfsverwaltung

8

nach den Auswirkungen:

- Eingriffsverwaltung
- pflegende Verwaltung
- wirtschaftende Verwaltung

9

nach der Rechtsform des Handelns:

- öffentlich-rechtliche (hoheitliche) Verwaltung
- privatrechtliche (fiskalische und verwaltungsprivatrechtliche) Verwaltung

10

nach der Bindung an das Gesetz:

- gebundene Verwaltung
- Ermessensverwaltung
- freie Verwaltung

11

B. Die Verwaltungsorganisation

Fragen

5. Was bedeuten folgende Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts: Organisationsgewalt, Organ, Organwalter, Behörde, Amt, Amtswalter, Hierarchie und Aufsicht, Amtshilfe?

⁵ Vgl. nur Maurer/Waldböff, § 1 Rn. 13 ff.; Ehlers, in: Ehlers/Pünder, § 1 Rn. 47 ff.

6. Wie ist die Bundesverwaltung aufgebaut?
7. Wie ist der Verwaltungsaufbau in den Ländern?
8. Welche Ziele verfolgt die Zuständigkeitsordnung und welche Arten von Zuständigkeiten gibt es?

Antworten

5. Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts

12 Organisationsgewalt

Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, müssen die Verwaltungsträger einen Verwaltungsapparat aufbauen, strukturieren und lenken.⁶ Die Befugnis dazu bezeichnet man als Organisationsgewalt. Sie umfasst die Kompetenz zur Bildung, Errichtung, Einrichtung, Änderung und Aufhebung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und von Organen, Behörden und Ämtern sowie die Bestimmung ihrer Zuständigkeiten, ihres Binnenaufbaus, ihrer persönlichen und sachlichen Ausstattung sowie ihrer Beziehungen untereinander. Die Aufteilung der Organisationsgewalt auf die beiden großen Verwaltungsträger, den Bund und die Länder, nimmt das Grundgesetz selbst vor in den Artikeln 83 bis 91e. Grundsätzlich liegt die Verwaltungskompetenz danach – auch für die Ausführung von Bundesgesetzen – bei den Ländern. Der Bund darf Verwaltungseinheiten nur schaffen, soweit ihm das Grundgesetz das gestattet.

13 Organ

Verwaltungsträger sind regelmäßig juristische Personen. Als solche sind sie nicht handlungsfähig. Handeln können nur natürliche Personen. Die Verwaltungsträger müssen deshalb mit natürlichen Personen besetzte Organisationseinheiten einrichten, die für sie handeln. Diese Einheiten, denen durch Rechtsnorm die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben übertragen ist, nennt man Organe. Organe sind z. B. die Bundesministerien, die Landeskriminalämter, die Kreistage und Gemeinderäte, die Landrätsinnen und Landräte, die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister.

14 Organwalter

Organwalter sind die natürlichen Personen, die nach außen im Namen des Organs auftreten. Sie sind Bedienstete des Verwaltungsträgers (vor allem Beamte und Tarifbeschäftigte), welche die dem Organ übertragenen Funktionen wahrnehmen.

15 Behörde

Der Begriff der Behörde ist ein Schlüsselbegriff des Verwaltungsrechts. Umso problematischer ist es, dass dieser Begriff in einem dreifachen Sinne verwendet wird.

- Entsprechend dem allgemeinen Sprachgebrauch kann der Begriff der Behörde zunächst im formellen oder organisatorischen Sinne als eine Organisationseinheit verstanden werden, durch die der Staat oder ein anderer Rechtsträger Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllt. Welche Behörden ein Verwaltungsträger eingerichtet hat, lässt sich auf Landesebene dem jeweiligen Landesorganisationsgesetz,

6 Näher zum Verwaltungsorganisationsrecht *Bull/Mehde*, § 10; *Burgi*, in: *Ehlers/Pünder*, §§ 7 bis 10; *Hofmann/Gerke/Hildebrandt*, 2. Abschnitt; *Maurer/Waldhoff*, 6. Teil, §§ 21 ff.; *Schmidt-De Caluwe*, JA 1993, 77, 115 und 143; *von Lewinski*, JA 2006, 517; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, *Verwaltungsrecht II*, 9. Teil, §§ 79 ff. Zum Verwaltungsmanagement siehe *Burkhart*, *Kommunales Verwaltungsmanagement*, 2012; *Gourmelon/Mroß/Seidel*, *Management im öffentlichen Sektor*, 2. Aufl. 2014; *Hopp/Göbel*, *Management in der öffentlichen Verwaltung*, 4. Aufl. 2013; *Nayer/Strimitzer*, *Handbuch des modernen Verwaltungsmanagements*, 2013; *Paulic*, *Verwaltungsmanagement und Organisation*, 3. Aufl. 2014; *Schmidt*, *Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungsmanagement*, 7. Aufl. 2009; *Siepmann/Siepmann*, *Verwaltungsorganisation*, 6. Aufl. 2004; *Stelkens*, *Jura* 2016, 1013, 1272. Zur demokratischen Legitimation und Verwaltungsorganisation vgl. *Groß*, *Jura* 2016, 1026.

bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden dem Kommunalverfassungsrecht entnehmen. Behörden im organisatorischen Sinne sind z. B. die Bundesministerien, das Statistische Bundesamt, die Landesministerien, das Landeskriminalamt, die Kreis- und Gemeindeverwaltungen.

- Das Verwaltungsverfahrensgesetz versteht den Begriff der Behörde demgegenüber in einem anderen Sinne. Indem § 1 Abs. 4 VwVfG jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, zur Behörde im Sinne dieses Gesetzes erklärt, hat der Gesetzgeber einen materiellen oder funktionalen Behördenbegriff geschaffen. Maßgeblich ist dafür nicht die generelle Einordnung und Bezeichnung der Stelle, sondern die konkret wahrgenommene Aufgabe. Den funktionalen Behördenbegriff erfüllt z. B. auch der Bundespräsident, wenn er Beamte oder Richter ernennt, der Bundestag, wenn er durch einen Untersuchungsausschuss von Zwangsmitteln Gebrauch macht, oder ein Privatunternehmer, der öffentliche Aufgaben als Beliehener wahrt.
- Die meisten fachgesetzlichen Behördennamen stellen bloße Funktionsbezeichnungen dar. Es gibt keine „Ordnungsbehörde“, „Straßenverkehrsbehörde“ oder „Ausländerbehörde“ im organisatorischen Sinne einer im Rechtsverkehr verselbstständigten Verwaltungseinheit. Die Verwendung von Funktionsbezeichnungen ist vor allem aus zwei Gründen zweckmäßig: Erstens enthebt sie den Gesetzgeber der umständlichen Notwendigkeit, in jeder Vorschrift den gesamten Behördenaufbau aufführen zu müssen. Zweitens ermöglicht sie es, die Bestimmung der Behörde im organisatorischen Sinne einem anderen zu überlassen. So kann jedes Land für die Ausführung von Bundesgesetzen eine dem eigenen Verwaltungsaufbau entsprechende Stelle bestimmen. Welcher Rechtsträger die Aufgabe wahrt, ist dann Ergänzungsnormen, insbesondere Zuständigkeitsverordnungen, zu entnehmen.

Amt

16

Während der Begriff der Behörde die Außenbeziehungen der öffentlichen Verwaltung betrifft, hat der Begriff des Amtes den verwaltungsinternen Aufbau im Auge. Der Amtsbegriff wird dabei sowohl aufgabenbezogen als auch personenbezogen verwendet. Einer Behörde im organisatorischen Sinne ist regelmäßig eine Vielzahl von Aufgaben zugewiesen. Vor allem bei den Gemeinden und Kreisen kommt so ein breites Aufgabenspektrum zusammen. Um allen Aufgaben gerecht werden zu können, bilden die Behörden intern verschiedene Ämter. Dadurch finden sich zahlreiche gesetzliche Funktionsbezeichnungen als Amtsbezeichnungen wieder (z. B. Ordnungsamt, Ausländeramt, Straßenverkehrsamt, Sozialamt).

Als Amt wird aber auch der auf eine Person zugeschnittene Aufgabenbereich bezeichnet. Man spricht z. B. vom Amt des Bürgermeisters oder vom Amt des Datenschutzbeauftragten. Der Amtsbegriff spielt auch im öffentlichen Dienstrecht eine wesentliche Rolle.

Vom verwaltungsinternen Amtsbegriff zu unterscheiden ist der kommunalrechtliche Begriff des Amtes im Sinne der §§ 133 bis 140 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf). Ämter sind nach § 133 Abs. 1 S. 1 BbgKVerf Körperschaften des öffentlichen Rechts, die aus aneinandergrenzenden Gemeinden desselben Landkreises bestehen. Das Amt verwaltet und unterstützt die amtsangehörigen Gemeinden. Es berät sie bei der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben und wirkt auf deren Erfüllung hin (§ 135 Abs. 2 BbgKVerf).

Amtswalter

17

Amtswalter nennt man die natürliche Person, die ein Amt inne hat.

Hierarchie und Aufsicht

18

Innerhalb eines Verwaltungsträgers gilt das Prinzip der hierarchischen Ordnung. Den obersten Organen kommt die Leitungsaufgabe zu. Sie leiten durch allgemeine Weisun-

gen (insbesondere Verwaltungsvorschriften) und Einzelweisungen (meist Erlasse genannt) den Gesetzesvollzug der ihnen nachgeordneten Behörden. Auch innerhalb einer Behörde stehen die Mitarbeiter in einer durch das Beamten- bzw. Arbeitsrecht festgeschriebenen hierarchischen Ordnung.

19 Die nachgeordneten Behörden und Organwalter unterstehen der Aufsicht. Es gibt drei Aufsichtsarten:

- Die Dienstaufsicht ist eine organisatorische Aufsicht. Sie erstreckt sich auf den Aufbau, die innere Ordnung, die Ausstattung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten der Behörde.
- Die Fachaufsicht ist eine inhaltliche Aufsicht. Sie überwacht die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung.
- Die Aufsicht in Selbstverwaltungsangelegenheiten ist darauf beschränkt, dass die Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen erfolgt. Sie ist deshalb eine reine Rechtsaufsicht.

Die Aufsichtsbehörden haben, damit sie ihren Aufgaben nachkommen können, ein umfassendes Informationsrecht. In Ausübung der Aufsicht können sie nach Maßgabe der einschlägigen Gesetze (vgl. §§ 7 ff. AZG Bln; §§ 108 ff. BbgKVerf; §§ 120 ff. GO NRW; §§ 7 ff. OBG NRW) darüber hinaus

- fachliche Weisungen erteilen,
- Beschlüsse und Anordnungen beanstanden und verlangen, dass sie rückgängig gemacht werden,
- Beschlüsse und Anordnungen aufheben,
- sonstige Anordnungen treffen und
- Befugnisse der nachgeordneten Behörden selbst ausüben.

20 *Amtshilfe*

Art. 35 GG verpflichtet alle Behörden des Bundes und der Länder sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe zu leisten. Näheres regeln die §§ 4 bis 8 VwVfG.

Im Jahr 2009 sind in das Verwaltungsverfahrensgesetz mit den §§ 8a bis 8e Regelungen zur Europäischen Verwaltungszusammenarbeit eingefügt worden.⁷

6. Aufbau der Bundesverwaltung

21 Zu unterscheiden ist zwischen der unmittelbaren und der mittelbaren Bundesverwaltung (vgl. Art. 86 GG).

22 *Unmittelbare Bundesverwaltung*

Unmittelbare Bundesverwaltung liegt dann vor, wenn die Bundesrepublik Deutschland selbst Verwaltungsträger ist. Das Grundgesetz setzt dem Bund hinsichtlich der Verwaltungskompetenz enge Grenzen. In den meisten Geschäftsbereichen kommt ihm nur eine leitende und koordinierende Funktion zu. Typisch für die unmittelbare Bundesverwaltung ist deshalb eine Vielzahl von Einzelbehörden ohne Verwaltungsunterbau.⁸

23 *Oberste Bundesbehörden* unterstehen keiner anderen Bundesbehörde und sind für das ganze Bundesgebiet zuständig. Oberste Bundesbehörden sind insbesondere die Bundesministerien, das Bundespräsidialamt, das Bundeskanzleramt, das Presse- und Informa-

⁷ Näher dazu *Schliesky/Schulz*, DVBl. 2010, 601; *Schmitz/Prell*, NVwZ 2010, 1121; *Weidemann*, VR 2010, 37. Zur Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts vgl. *Burgi*, JZ 2010, 105 und *Kahl*, NVwZ 2011, 449.

⁸ Ein Gesamtverzeichnis der Behörden und Institutionen des Bundes mit Suchfunktion findet sich im Bundesportal unter <http://www.bund.de>.

tionsamt der Bundesregierung, die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien sowie der Bundesrechnungshof.

Bundesoberbehörden sind Verwaltungsbehörden, die einer obersten Bundesbehörde unmittelbar unterstehen und für das ganze Bundesgebiet zuständig sind. Bundesoberbehörden sind u. a. das Bundesverwaltungsamt, das Bundespolizeipräsidium, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das Bundeskartellamt, die Generalzolldirektion und das Bundeszentralamt für Steuern.

Bundesmittelbehörden sind wie Bundesoberbehörden einer obersten Bundesbehörde unmittelbar unterstellt. Sie bilden also keine dritte Verwaltungsstufe, sondern stellen auf der zweiten Stufe eine alternative Organisationsmöglichkeit dar. Im Unterschied zur Bundesoberbehörde erstreckt sich ihr Zuständigkeitsbereich nur auf einen Teil des Bundesgebietes, sodass es mehrere von ihnen geben muss. Mittlere Bundesbehörden waren u. a. die Bundesfinanzdirektionen, die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen und die Wehrbereichsverwaltungen. Im Zuge der Konzentration der Bundesverwaltung sind die Mittelbehörden zu einer Oberbehörde zusammengefasst worden (Generalzolldirektion, Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt, u. a. das Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr).

Untere Bundesbehörden unterstehen einer oberen (oder mittleren) Bundesbehörde und haben einen noch engeren Zuständigkeitsbereich. Beispiele bilden die Bundespolizeidirektionen, die Hauptzollämter und Zollfahndungsämter sowie die Wasserstraßen- und Schifffahrtsämter.

Daneben verfügt der Bund über einige **unselbstständige Einrichtungen**, die sich nicht in den allgemeinen Verwaltungsaufbau einordnen lassen wie das Informationstechnikzentrum Bund, die Bundeszentrale für politische Bildung oder das Technische Hilfswerk.

Mittelbare Bundesverwaltung

Von mittelbarer Bundesverwaltung spricht man, wenn die Aufgabe durch rechtlich verselbstständigte Verwaltungsträger wahrgenommen wird.

Öffentlich-rechtliche Körperschaften sind mitgliedschaftlich verfasste, vom Wechsel der Mitglieder weitgehend unabhängige selbstständige Verbandsorganisationen, die öffentliche Aufgaben unter staatlicher Aufsicht wahrnehmen. Gemäß § 29 Abs. 1 SGB IV sind die Träger der Sozialversicherung Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Versicherungsträger auf Bundesebene sind insbesondere die Deutsche Rentenversicherung Bund und die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See. Auch die Bundesagentur für Arbeit ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung.

Öffentlich-rechtliche Anstalten sind zur Rechtsperson des öffentlichen Rechts erhobene Bestände an sächlichen und persönlichen Verwaltungsmitteln, die in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind. Rechtsfähige Anstalten im Bundesbereich sind u. a. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung sowie die Deutsche Nationalbibliothek.

Öffentlich-rechtliche Stiftungen sind durch Stiftungsakt an einen öffentlich-rechtlichen Zweck gebundene und durch Hoheitsakt zur juristischen Person des öffentlichen Rechts erhobene Vermögensmassen, die staatlicher Aufsicht unterliegen. Der Bund hat einige bedeutende Stiftungen eingerichtet, z. B. die Stiftung Preußischer Kulturbesitz, die Kulturstiftung des Bundes, die Deutsche Stiftung Friedensforschung, die Deutsche Bundesstiftung Umwelt und die Bundesstiftung Mutter und Kind.

24

25

26

27

28

29

30

31

- 32** Durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes kann ausnahmsweise auch natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts die Befugnis übertragen werden, Verwaltungsaufgaben im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen. Diese bezeichnet man dann als **Beliehene** oder **beliehene Unternehmen**.⁹ Beliehene im Bundesbereich sind u. a. das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. (DLR), das Personal privater Unternehmen, die im Auftrag der Bundespolizei an deutschen Flughäfen die Sicherheitskontrollen durchführen, die Toll Collect GmbH, die vom Bundesamt für Güterverkehr mit der Erhebung und Überwachung der LKW-Maut beauftragt worden ist, sowie die von Bundesministerien beliehenen Projektträger im Zuwendungsbereich.
- 33** Körperschaften und Anstalten kommen auch in der Form vor, dass sie nicht vollständig verselbstständigt, sondern nur mit einer (mehr oder weniger großen) **Teilrechtsfähigkeit** ausgestattet sind wie der Deutsche Wetterdienst oder die Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

7. Verwaltungsaufbau in den Ländern

- 34** Die Landesverwaltungen sind **nicht einheitlich** aufgebaut. Ein großes Flächenland verlangt eine andere Verwaltungsorganisation als ein kleines Flächenland oder ein Staatstaat. Zudem macht sich bis heute der Einfluss der Besatzungsmächte nach dem Zweiten Weltkrieg bemerkbar, der insbesondere zu verschiedenen Kommunalverfassungstypen geführt hat. Anders als der Bund haben die Länder den Verwaltungsaufbau in Landesorganisationsgesetzen und kommunalverfassungsrechtlichen Gesetzen (Kommunalverfassung, Gemeindeordnung, Landkreisordnung) festgelegt. Exemplarisch dargestellt wird der Aufbau der Landesverwaltung zunächst anhand der Flächenländer Brandenburg¹⁰ und Nordrhein-Westfalen. Dem wird dann der Aufbau eines Stadtstaates am Beispiel von Berlin gegenübergestellt.
- Auch bei der Landesverwaltung wird zwischen unmittelbarer und mittelbarer Verwaltung unterschieden.

35 Unmittelbare Landesverwaltung Brandenburg/Nordrhein-Westfalen

Landesbehörden sind in Nordrhein-Westfalen die obersten Landesbehörden, die Landesoberbehörden, die Landesmittelbehörden und die unteren Landesbehörden (§ 2 LOG NRW).

Demgegenüber ist der Aufbau der unmittelbaren Landesverwaltung im wesentlich kleineren Bundesland Brandenburg nur zweistufig (§ 3 Abs. 1 LOG Bbg): Die erste Stufe bilden die obersten Landesbehörden. Auf der zweiten Stufe stehen die Landesoberbehörden, die allgemeinen und die sonstigen unteren Landesbehörden sowie die Einrichtungen des Landes und die Landesbetriebe. Es fehlen also Mittelbehörden, durch die die Koordinierung und Kontrolle der unteren Landesbehörden gebietsmäßig aufgeteilt wird. Diese Aufgabe wird auch nicht Landesoberbehörden übertragen. Vielmehr führen die obersten Landesbehörden die Aufsicht auch über die unteren Landesbehörden durch.

- 36 Oberste Landesbehörden** sind die Landesregierung, die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident und die Landesministerien (§ 5 Abs. 1 LOG Bbg/§ 3 LOG NRW).

⁹ Zur Beleihung siehe *Kiefer*, NVwZ 2011, 1300; *Maurer/Waldhoff*, § 23 Rn. 63 ff.; *Schmidt am Busch*, DÖV 2007, 533; *Stelkens*, NVwZ 2004, 304; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht II, § 90; zur Beleihung Privater im Kernbereich hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung *Wiegand*, DVBl. 2012, 1134.

¹⁰ Unter <http://www.mik.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.245317.de> findet man Organigramme der unmittelbaren und der mittelbaren Landesverwaltung in Brandenburg sowie das Behördenverzeichnis nach § 10 LOG Bbg.

Landesoberbehörden sind Behörden, die einer obersten Landesbehörde unmittelbar unterstehen und für das ganze Land zuständig sind (§ 7 Abs. 1 LOG Bbg/§ 6 Abs. 1 LOG NRW mit Auflistung der Landesoberbehörden in Absatz 2). In Brandenburg sind Landesoberbehörden u. a. das Polizeipräsidium, die Landeshauptkasse, das Landesamt für Soziales und Versorgung, das Landesamt für Bauen und Verkehr, in Nordrhein-Westfalen das Landeskriminalamt, das Landesamt für Besoldung und Versorgung und das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz.

Landesmittelbehörden sind die einer obersten Landesbehörde unmittelbar unterstehenden Behörden, die für einen Teil des Landes (und in besonderen Fällen für das ganze Land) zuständig sind (§ 7 Abs. 1 LOG NRW). Landesmittelbehörden sind in Nordrhein-Westfalen die Bezirksregierungen und die Oberfinanzdirektionen (Absatz 2). Die Bezirksregierung ist die allgemeine Vertretung der Landesregierung im Bezirk (§ 8 Abs. 1 Satz 1 LOG NRW). Sie ist, wie Absatz 2 es ausdrückt, eine Bündelungsbehörde, denn gemäß Absatz 3 ist sie zuständig für alle Aufgaben der Landesverwaltung, die nicht ausdrücklich anderen Behörden übertragen sind.

Da Mittelbehörden in Brandenburg fehlen, trifft § 6 Abs. 3 LOG Bbg folgende Regelung: Wenn nach Bundesrecht eine höhere Verwaltungsbehörde, eine Mittelbehörde oder eine untere Verwaltungsbehörde zuständig ist, so bestimmt die Landesregierung durch Rechtsverordnung die zuständige Stelle. § 7 Abs. 1 Satz 2 LOG Bbg stellt klar, dass die Landesoberbehörden, soweit sie nach Bundesrecht zugleich Landesmittelbehörde sind, die Aufgaben für das ganze Land wahrnehmen.

Untere Landesbehörden sind nach § 8 Abs. 2 Satz 1 LOG Bbg die Behörden, die einer obersten Landesbehörde unterstehen und für Teile des Landes zuständig sind, in Nordrhein-Westfalen gemäß § 9 Abs. 1 LOG NRW die Behörden, die einer Landesoberbehörde oder einer Landesmittelbehörde unterstellt sind. Bei den unteren Landesbehörden unterschiedet man zwischen den allgemeinen und den sonstigen (vgl. § 3 Abs. 1 LOG Bbg). Allgemeine untere Landesbehörden sind gemäß § 8 Abs. 1 LOG Bbg die Landrätsinnen und Landräte und die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister, nach § 9 Abs. 2 LOG NRW die Landrätsinnen und Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörden. Die Länder bedienen sich zur Ausübung ortsnaher Verwaltungsaufgaben also regelmäßig der Landkreise und kreisfreien Städte. Die Landrätsinnen und Landräte sowie die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister erhalten dadurch eine Doppelstellung: Sie sind zum einen gewähltes Organ der Selbstverwaltungskörperschaft Landkreis bzw. kreisfreie Stadt (§§ 126 f. BbfKVerf/§§ 42 ff. KrO NRW), zum anderen als allgemeine untere Landesbehörde Organ der staatlichen Verwaltung (§ 132 Abs. 1 Satz 2 BbgKVerf/§§ 58 ff. KrO NRW). Sonstige untere Landesbehörden sind in Brandenburg die Finanzämter und die staatlichen Schulämter, nach § 9 Abs. 2 LOG NRW zusätzlich insbesondere noch die Kreispolizeibehörden.

Neben den Landesbehörden verfügt das Land gemäß § 9 Abs. 1 LOG Bbg/§ 14 LOG NRW über **Einrichtungen** wie Institute, Archive, Untersuchungsanstalten, Schulen¹¹ sowie **Landesbetriebe** (§ 9 Abs. 2 LOG Bbg/§ 14a LOG NRW).

Mittelbare Landesverwaltung Brandenburg/Nordrhein-Westfalen 41
Wichtigste Träger der mittelbaren Landesverwaltung sind die **Gebietskörperschaften**, also die Gemeinden und Gemeindeverbände (Landkreise, in Brandenburg auch die Ämter). Art. 28 Abs. 2 GG und die Landesverfassungen (vgl. Art. 97 Verfassung Bbg/Art. 78 Verfassung NRW) garantieren ihnen das Recht der Selbstverwaltung.¹²

¹¹ Zur Organisation der öffentlichen Schule siehe *Ennuschat*, Die Verwaltung 2012, 331.

¹² Eingehend dazu *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht II, § 96 f.; zur Klausur im Kommunalrecht siehe *Rennert*, JuS 2008, 119.

- 42** Die **Gemeinde** ist Grundlage und Teil des demokratischen Gemeinwesens (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 BbgKVerf/GO NRW). Sie erfüllt in ihrem Gebiet alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung, soweit die Gesetze nicht etwas anderes bestimmen (§ 2 BbgKVerf/GO NRW). Dazu können die Gemeinden ihre Angelegenheiten durch Satzung regeln (§ 3 BbgKVerf/§ 7 GO NRW).
- 43** Der **Landkreis** ist Gemeindeverband und Gebietskörperschaft mit dem Recht, überörtliche Angelegenheiten, die auf sein Gebiet begrenzt sind, im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich zu ordnen und zu verwalten (vgl. § 122 BbgKVerf/§ 2 KRO NRW). Der Landkreis erfüllt – wie § 122 Abs. 2 BbgKVerf anschaulich formuliert – „in seinem Gebiet in eigener Verantwortung alle die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter übersteigenden öffentlichen Aufgaben, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist und die Aufgaben nicht durch kommunale Zusammenarbeit erfüllt werden. Er fördert die kreisangehörigen Gemeinden und Ämter bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, ergänzt durch sein Wirken die Selbstverwaltung der Gemeinden und Ämter und trägt zu einem gerechten Ausgleich der unterschiedlichen Belastungen der Gemeinden und Ämter bei. Er fördert insbesondere die wirtschaftliche, ökologische, soziale und kulturelle Entwicklung seines Gebietes zum Wohle der Einwohner.“
- 44** Die Gemeinden und Gemeindeverbände wirken aber auch nach Maßgabe der hierfür geltenden gesetzlichen Vorschriften bei der Landesverwaltung mit (§ 12 LOG Bbg/§ 15 LOG NRW). Das Land kann sie durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten. Solche Aufgaben können als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder ausnahmsweise als Auftragsangelegenheiten übertragen werden (so ausdrücklich § 2 Abs. 3 BbgKVerf). Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen (so Art. 78 Abs. 3 Verfassung NRW; ähnlich Art. 97 Abs. 3 Verfassung Bbg).
- 45** Daneben gibt es **sonstige rechtsfähige Körperschaften sowie Anstalten und Stiftungen** (vgl. §§ 13 bis 15 LOG Bbg/§§ 18 bis 21 LOG NRW). Rechtsfähige Anstalten auf Landesebene sind z. B. die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Statistikämter, Landeslabore und Studentenwerke. Kommunale Einrichtungen wie Wasserwerke oder Verkehrsbetriebe werden oft als nicht rechtsfähige Anstalten betrieben. Auch eine **Beleihung Privater** ist nach Landesrecht möglich (vgl. § 16 LOG Bbg). Beispiele bilden öffentlich bestellte Vermessungsingenieure und Sachverständige, staatlich anerkannte Privatschulen und -hochschulen sowie beliebte Krankenhäuser zur Unterbringung psychisch kranker Menschen.
- 45a** *Sonderfall: Berliner Verwaltung*
Der Aufbau der Berliner Verwaltung¹³ weicht stark von den Organisationsmodellen der Flächenstaaten ab, da die Landkreise und Gemeinden als Hauptträger der Verwaltungsaufgabe wegfallen. Berlin ist gemäß Art. 1 Abs. 1 VvB ein deutsches Land und zugleich eine Stadt. Staatliche und gemeindliche Tätigkeiten werden nicht getrennt (§ 1 AZG Bln). Es gilt der Grundsatz der Einheit der Berliner Verwaltung.
- 45b** Die unmittelbare Verwaltung ist zweistufig, wird vom Senat (der Hauptverwaltung) und von den Bezirksverwaltungen wahrgenommen (§ 2 Abs. 1 AZG Bln).

¹³ Ein Organigramm der Berliner Verwaltung kann als pdf-Dateien heruntergeladen werden von der Seite <https://www.berlin.de/sen/inneres/service/ueber-uns/organigramme/>. Auch Organigramme der Senatsverwaltungen und der Bezirksämter sind im Internet eingestellt.