



Bundesministerium
des Innern
und für Heimat



Staatsorganisation und Behördenaufbau in der Bundes- und Landesverwaltung

von Professor a. D. Dr. Raimund Brühl

**vorm. Professor für Öffentliches Recht an der
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung,
Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung**

**Ständiger Gastdozent der Bundesakademie
für öffentliche Verwaltung**

2. Aufl. 2022

Vorwort

Die öffentliche Verwaltung ist mit einer Vielzahl von Bundes- und Landesbehörden sowie selbständigen Verwaltungsträgern von den Sozialversicherungen bis zu den Kommunen nicht nur von außen schwer durchschaubar, sondern auch für alle, die dort zu arbeiten beginnen.

Mit der öffentlichen Verwaltung als Erkenntnisobjekt beschäftigt sich die Verwaltungswissenschaft oder Verwaltungslehre. Dabei handelt es sich um eine Querschnittswissenschaft, die Erkenntnisse und Methoden der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften einbezieht. Sie untersucht zum einen den äußeren Aufbau der öffentlichen Verwaltung (Aufbauorganisation), zum anderen die inneren Abläufe (Ablauforganisation). Die folgende Darstellung konzentriert sich auf den juristisch geprägten äußeren Aufbau der öffentlichen Verwaltung. Da die Bundesgesetze nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes grundsätzlich von den Ländern ausgeführt werden, wird auch der Aufbau der Landesverwaltungen am Beispiel eines großen Flächenlandes (NRW) und eines Stadtstaates (Berlin) behandelt. Ein kurzer Blick wird auch auf die Auswirkungen der Europäischen Union auf die deutschen Verwaltungen geworfen.

Das vorliegende Werkpapier wendet sich an alle neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vom mittleren bis zum höheren Dienst und Tarifbeschäftigte, die die Verwaltungsorganisation näher kennenlernen möchten.

Raimund Brühl

Inhalt

Abkürzungen	7
1 Die öffentliche Verwaltung – eine Annäherung	9
2 Aufgabe, Funktionen, Arten und Begriff der öffentlichen Verwaltung	10
2.1 Aufgabe der öffentlichen Verwaltung im gewaltenteiligen Rechtsstaat	10
2.2 Verwaltungsfunktionen	11
2.3 Arten öffentlicher Verwaltung	14
2.3.1 Unterscheidung nach den Verwaltungsträgern	14
2.3.2 Unterscheidung nach der Rechtsform des Handelns	15
2.3.3 Unterscheidung nach den Wirkungen	16
2.3.4 Unterscheidung nach der Gebundenheit	16
2.4 Begriff der öffentlichen Verwaltung	17
3 Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts	18
3.1 Organisationsgewalt	18
3.2 Organ	18
3.3 Organwalter	18
3.4 Behörde	19
3.5 Amt	20
3.6 Amtswalter	21
3.7 Hierarchie	21
3.8 Amtshilfe	22
4 Verwaltungsträger	23
5 Verteilung der Verwaltungsaufgaben auf Bund und Länder	25
5.1 Verwaltungstypen nach dem Grundgesetz	25
5.2 Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit	26
5.3 Bundesauftragsverwaltung	27
5.4 Bundeseigene Verwaltung	27
5.5 Gemeinschaftsaufgaben	28
6 Aufbau der Bundesverwaltung	30
6.1 Unmittelbare Bundesverwaltung	30
6.2 Mittelbare Bundesverwaltung	31
6.3 Behördeninterne Organisation	32
7 Aufbau der Landesverwaltungen am Beispiel eines Flächenstaates (NRW) und eines Stadtstaates (Berlin)	34
7.1 Aufbau der Landesverwaltung Nordrhein/Westfalen	34
7.1.1 Unmittelbare Landesverwaltung	34
7.1.2 Mittelbare Landesverwaltung	35
7.2 Aufbau der Berliner Verwaltung	37
7.2.1 Unmittelbare Landesverwaltung	37
7.2.2 Mittelbare Landesverwaltung	39
8 Die deutsche Verwaltung und die Europäische Union	40

9	Zuständigkeitsprüfung	42
9.1	Sachliche Zuständigkeit	42
9.1.1	Regelungstechniken	42
9.1.2	Funktionsbezeichnung – Rechtsträger – Behörde	44
9.2	Instanzielle Zuständigkeit	45
9.3	Örtliche Zuständigkeit	46
	Literaturhinweise	47
	Zum Autor	48

Abkürzungen

Abs.	Absatz
a. D.	außer Dienst
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AMG	Arzneimittelgesetz
Art.	Artikel
ASOG	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage
AZG	Allgemeines Zuständigkeitsgesetz
BAköV	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
Bbg	Brandenburg
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BDG	Bundesdisziplinalgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BezAufgZustV	Verordnung über die Zuständigkeit für einzelne Bezirksaufgaben
BezVwG	Bezirksverwaltungsgesetz
Bln	Berlin
BMinG	Bundesministergesetz
BPolG	Bundespolizeigesetz
BPolZV	Verordnung über die Zuständigkeit der Bundespolizeibehörden
DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V.
EASA	Europäische Agentur für Flugsicherung
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
f., ff.	folgende, fortfolgende
GewO	Gewerbeordnung
GewRV	Gewerberechtsverordnung
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
InfrGG	Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz
i. V. m.	in Verbindung mit
KrO	Kreisordnung
LKW	Lastkraftwagen

LOG	Landesorganisationsgesetz
NJW NRW	Neue Juristische Wochenschrift Nordrhein-Westfalen
o. Ä. OBG	oder Ähnliches Ordnungsbehördengesetz
pdf PUAG	Portable Document Format (Dateiformat) Untersuchungsausschussgesetz
Rdnr., Rn.	Randnummer
S.	Satz oder Seite
SGB IV	Viertes Buch Sozialgesetzbuch
SGB VIII	Achtes Buch Sozialgesetzbuch
SGB IX	Neuntes Buch Sozialgesetzbuch
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch
SGB XII	Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch
sog. StVO	sogenannte(s) Straßenverkehrs-Ordnung
TÜV	Technischer Überwachungsverein
u. Ä. usw.	und Ähnliches und so weiter
VvB VwVfG	Verfassung von Berlin Verwaltungsverfahrensgesetz
WaffG	Waffengesetz
z. B. ZustAVO ZustKat AZG ZustKat Ord	zum Beispiel Verordnung über Zuständigkeiten im Ausländerwesen Allgemeiner Zuständigkeitskatalog Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben

1 Die öffentliche Verwaltung – eine Annäherung

Nähern wir uns dem Begriff der öffentlichen Verwaltung über das Verb „verwalten“. Der Duden¹ führt dazu auf

„Bedeutungsübersicht:

- [im Auftrag oder anstelle des eigentlichen Besitzers] betreuen, in seiner Obhut haben, in Ordnung halten
- verantwortlich leiten, führen
- (ein Amt o. Ä.) innehaben, bekleiden ...

Synonyme zu *verwalten*

- sich annehmen, betreuen, erledigen, sich kümmern, versorgen; (umgangssprachlich scherzhaft) unter seine Fittiche nehmen
- administrieren, führen, kontrollieren, leiten, lenken, vorsitzen; (veraltet) verwesen
- ausüben, einnehmen, erledigen, innehaben, verrichten, versehen; (gehoben) bekleiden“

In der Vorsilbe „ver“ kommt eine Fremdbestimmung zum Ausdruck: Der Amtsträger verfolgt keine eigenen Interessen, sondern handelt fremdnützig und damit auftragsgebunden.

Der Begriff der Verwaltungsorganisation ist doppeldeutig. Zum einen bezeichnet er einen Bestand an Verwaltungsträgern mit Verwaltungsgebäuden, einer Binnenstruktur, Personal und Sachmitteln (sog. Aufbauorganisation). Zum anderen erstreckt er sich auf die Aufgabenerfüllung durch den Verwaltungsträger, das Verwaltungshandeln (sog. Ablauforganisation).

Der Begriff der Verwaltung ist nicht auf die öffentliche Verwaltung begrenzt. Auch Wirtschaftsunternehmen, Interessenvertretungen, Vereine, Familien und letztlich jeder Einzelne müssen sich „verwalten“, um leben zu können und Aufgaben zu erfüllen. Ein wesentlicher Unterschied ist, dass die „private“ Verwaltung in erster Linie Eigeninteressen (Gewinnerzielung oder Durchsetzung persönlicher Ziele) verfolgt, während die „öffentliche“ Verwaltung sich am Gemeinwohl orientiert. Ein weiterer wichtiger Unterschied liegt in den Mitteln, die zur Zielerreichung zur Verfügung stehen: Nur die öffentliche Verwaltung kann einseitig Rechte, Pflichten und Rechtsverhältnisse begründen, ändern und aufheben und die Befolgung von Rechtspflichten zwangsweise durchsetzen, eben hoheitlich handeln.

In Staat und Gesellschaft gibt es wohl kein anderes soziales Gebilde, das auch nur annähernd so weitreichend und vielgestaltig ist wie die öffentliche Verwaltung. Sie tritt nicht als einheitliche Organisation, sondern in einer verwirrenden Vielzahl unterschiedlichster Verwaltungsstellen in Erscheinung. Sie erscheint als ein engmaschiges Netz, das von der Geburt bis zum Grab das Leben überspannt.

¹ <https://www.duden.de/rechtschreibung/verwalten>

2 Aufgabe, Funktionen, Arten und Begriff der öffentlichen Verwaltung

2.1 Aufgabe der öffentlichen Verwaltung im gewaltenteiligen Rechtsstaat

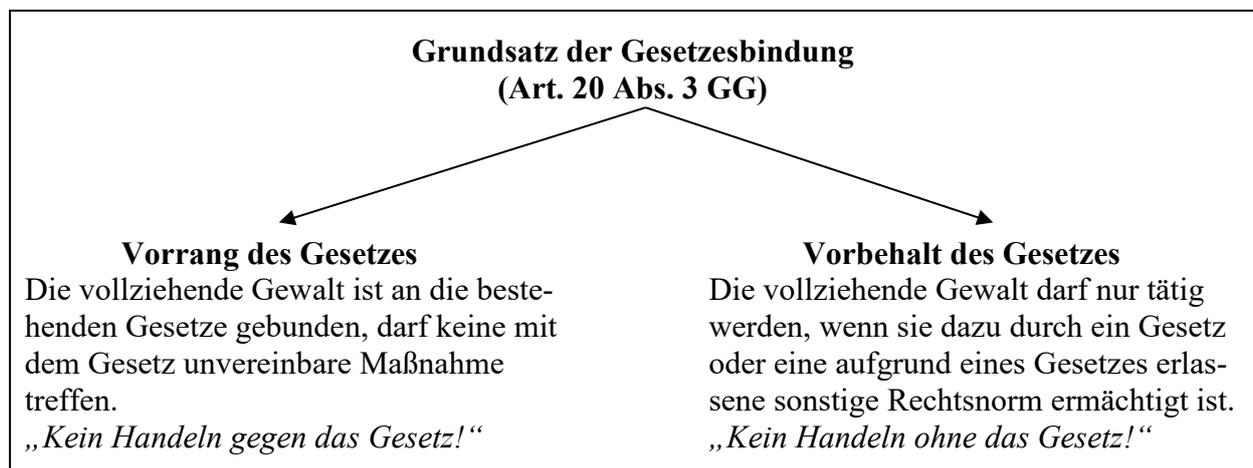
Die öffentliche Verwaltung ist Teil des Staates. Im gewaltenteiligen System der Bundesrepublik Deutschland gehört sie zur „vollziehenden Gewalt“ (vgl. Art. 20 Abs. 2 und 3 GG). Aus dieser Formulierung lässt sich ableiten, dass die öffentliche Verwaltung die Vorgaben des Gesetzgebers und der Regierung auszuführen und durchzusetzen, ihnen gesellschaftliche Wirklichkeit zu verschaffen hat.

Welche Aufgaben die öffentliche Verwaltung im Interesse und zum Wohl der Allgemeinheit zu erfüllen hat, hängt von den auf verfassungsrechtlicher Grundlage erlassenen Vorgaben ab. Diese werden im demokratischen Rechtsstaat in erster Linie von der Volksvertretung in Form von Gesetzen erlassen.

Art. 20 Abs. 3 GG

Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

Die Bindung der vollziehenden Gewalt an Gesetz und Recht hat zwei Auswirkungen, die als Prinzip vom Vorrang und vom Vorbehalt des Gesetzes bezeichnet werden.



Die Einhaltung dieser verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Verwaltungshandeln wird von der rechtsprechenden Gewalt kontrolliert.

Zu den Vorgaben des Grundgesetzes siehe *Raimund Brühl*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns, 6. Aufl. 2021; zur Rechtsmethodik *Raimund Brühl*, Einführung in die juristische Denk- und Arbeitsweise, 19. Aufl. 2021, jeweils pdf-Download von der Seite https://www.bakoev.bund.de/DE/03_Service/Publikationen/publikationen_node.html.

2.2 Verwaltungsfunktionen

Der moderne Staat, der sich umfassend um Sicherheit und Wohlergehen seiner Bürger/innen kümmert, erfüllt eine Vielzahl von Aufgaben. Einen Überblick gibt der Funktionenplan nach §§ 11 Absatz 2 i. V. m. § 49a HGrG als einheitliche Vorlage für die Haushaltspläne von Bund und Ländern.²

Funktionenplan nach §§ 11 Absatz 2 i. V. m. § 49a HGrG

0 Allgemeine Dienste

- 01 Politische Führung und zentrale Verwaltung
- 02 Auswärtige Angelegenheiten
- 03 Verteidigung (nur Bund)
- 04 Öffentliche Sicherheit und Ordnung
- 05 Rechtsschutz
- 06 Finanzverwaltung

1 Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten

- 11/12 Allgemeinbildende und berufliche Schulen
- 13 Hochschulen
- 14 Förderung für Schülerinnen und Schüler, Studierende, Weiterbildungsteilnehmende und dgl.
- 15 Sonstiges Bildungswesen
- 16 Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen (ohne Wehrforschung und wehrtechnische Entwicklung, vgl. Funktion 036)
- 18/19 Kultur und Religion

2 Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik

- 21 Verwaltung für soziale Angelegenheiten
- 22 Sozialversicherung einschl. Arbeitslosenversicherung
- 23 Familienhilfe, Wohlfahrtspflege u. Ä. (ohne Leistungen nach dem SGB VIII)
- 24 *gültig bis Haushaltsjahr 2023: Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen*
- 24 *neu gültig ab Haushaltsjahr 2024: Leistungen nach dem Sozialen Entschädigungsrecht und für Folgen politischer Ereignisse*
- 25 Arbeitsmarktpolitik
- 26 Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII (ohne Kindertagesbetreuung)
- 27 Kindertagesbetreuung nach dem SGB VIII
- 28 Soziale Leistungen nach dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz, Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen nach dem SGB IX
- 29 Sonstige soziale Angelegenheiten

3 Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung

- 31 Gesundheitswesen
- 32 Sport und Erholung
- 33 Umwelt- und Naturschutz
- 34 Nukleare Sicherheit und Strahlenschutz

² Stand 24. November 2021. Pdf-Download mit Untergliederung nach Funktionen und allgemeinen Vorschriften https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzes/Standards_fuer_Haushalte/funktionenplan.pdf?__blob=publicationFile&v=14

4	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste
41	Wohnungswesen, Wohnungsbauprämie
42	Geoinformation, Raumordnung und Landesplanung, Städtebauförderung
43	Kommunale Gemeinschaftsdienste (ohne Straßenbeleuchtung, Abwasserentsorgung und Abfallwirtschaft)
5	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
51	Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ohne Betriebsverwaltung)
52	Landwirtschaft und Ernährung
53	Forstwirtschaft und Jagd, Fischerei
6	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen
61	Verwaltung für Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen
62	Wasserwirtschaft, Hochwasser- und Küstenschutz
63	Bergbau, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe
64	Energie- und Wasserversorgung, Entsorgung
65	Handel und Tourismus
66	Geld- und Versicherungswesen
68	Sonstiges im Bereich Gewerbe und Dienstleistungen
69	Regionale Fördermaßnahmen
7	Verkehrs- und Nachrichtenwesen
71	Verwaltung des Verkehrs- und Nachrichtenwesens
72	Straßen
73	Wasserstraßen und Häfen, Förderung der Schifffahrt
74	Eisenbahnen und öffentlicher Personennahverkehr
75	Luftfahrt
77	Nachrichtenwesen
79	Sonstiges Verkehrswesen
8	Finanzwirtschaft
81	Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen
82	Steuern und Finanzaufweisungen
83	Schulden
84	Beihilfen, Unterstützungen u. Ä.
85	Rücklagen
86	Sonstiges
87	Abwicklung der Vorjahre
88	Globalposten
89	Haushaltstechnische Verrechnungen

Der Fülle der Staatszwecke entspricht die Vielfalt der Verwaltungsfunktionen.

Verwaltungsfunktionen

Verteidigung- und Sicherheitsfunktion

Ordnungsfunktion

Betreuungsfunktion

Dienstleistungs- und Gewährleistungsfunktion

Politische Funktion
Organisationsfunktion
Fiskalfunktion

Die *Verteidigungs- und Sicherheitsfunktion* ist auf die Sicherung des Staates nach außen und gegen Angriffe von innen gerichtet. Diese Aufgabe wird vor allem von der Bundeswehr, den Sicherheitsbehörden und der Bundespolizei wahrgenommen.

Die *Ordnungsfunktion* bezeichnet die älteste Aufgabe der öffentlichen Verwaltung, die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Innern zu gewährleisten. Für die Gefahrenabwehr sind zunächst die Polizei und die Ordnungsbehörden auf der Grundlage der allgemeinen polizei- und ordnungsbehördlichen Gesetze zuständig. Daneben besteht eine Vielfalt von Sondergesetzen, deren Ausführung zum Teil speziellen Gefahrenabwehr- und Fachbehörden übertragen ist.

Die *Betreuungsfunktion* dient der Umsetzung des als Staatsziel in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG festgeschriebenen Sozialstaats. Sie dient der Absicherung gegen existenzielle Risiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Armut durch Krankenversicherung, Sozialversicherung, Arbeitsförderung, Sozialleistungen und Ähnliches.

Über das nach dem Sozialstaatsprinzip Notwendige hinaus geht die *Dienstleistungsfunktion*. Mit ihr erbringt die öffentliche Verwaltung Leistungen, auf die der Mensch in der modernen Massengesellschaft angewiesen ist. Daseinsvorsorge betreibt sie durch Wasser-, Strom-, Gas- und Fernwärmelieferung, Müllabfuhr und Kanalisation, Schulen und Hochschulen, Theater, Museen, Sport- und Freizeitanlagen, Verkehrsbetriebe, Fernseh- und Rundfunkanstalten und vieles mehr. Der Gefahr, dass dadurch immer mehr Leistungen von der Privatwirtschaft auf den Staat verlagert werden, hat die Bundesrepublik Deutschland mit Privatisierungen (Bahn, Post und Telekommunikation), Aufgabenübertragung auf Privatunternehmen (z. B. bei der Müllentsorgung) und Verkauf von Unternehmensbeteiligungen (Lufthansa, Volkswagen) gegenzusteuern versucht. Die Dienstleistungsfunktion hat sich dadurch vielfach zu einer *Gewährleistungsfunktion* gewandelt: Der Staat erbringt wichtige Dienstleistungen nicht selbst, sondern überwacht die flächendeckende Erbringung durch Private und setzt die Konditionen fest (Beispiele: Aufsicht über die Verkehrs- und Energiewirtschaft, Bankenaufsicht).

Die *politische Funktion* zeigt sich zunächst im Einfluss der öffentlichen Verwaltung auf die Gesetzgebung und die Regierung. Die Ministerialbürokratie erarbeitet aufgrund ihres Expertenwissens Gesetzentwürfe und andere Lösungsvorschläge. In weitem Umfang überträgt der Gesetzgeber der öffentlichen Verwaltung gestalterische Entscheidungen durch die Ermächtigung, Rechtsverordnungen oder Satzungen zu erlassen. Teilweise bestehen sogar Selbstverwaltungsrechte (siehe für die kommunale Selbstverwaltung Art. 28 Abs. 2 GG).

Die *Organisationsfunktion* schafft die organisatorischen Voraussetzungen dafür, die nach außen wirkenden Funktionen wahrnehmen zu können. Dazu müssen Verwaltungseinheiten gebildet, mit Personal und Sachmitteln ausgestattet sowie die Abläufe sinnvoll organisiert, koordiniert und kontrolliert werden.

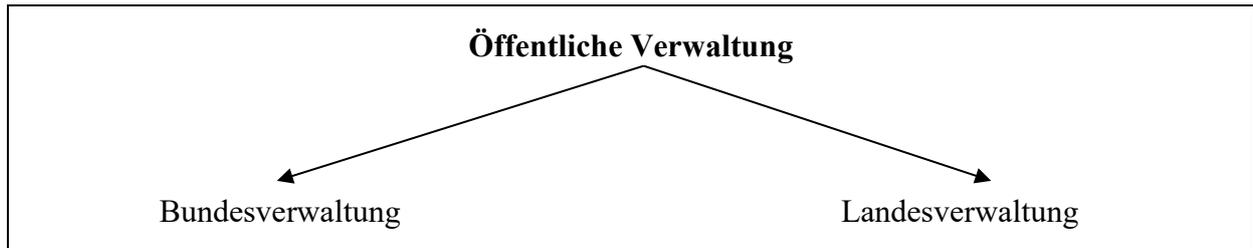
Die *Fiskalfunktion* ist auf die Beschaffung und Bewirtschaftung der für die Aufgabenerledigung notwendigen Geld- und Sachmittel gerichtet. Im Mittelpunkt steht die Steuer- und Zollverwaltung. Aber auch die Erhebung von Gebühren und Beiträgen gehört dazu wie auch das Haushaltsrecht und das Beschaffungswesen.

2.3 Arten öffentlicher Verwaltung

Die Wissenschaft hat immer wieder versucht, die öffentliche Verwaltung in Kategorien zu unterteilen. Aus der Vielzahl der Unterscheidungen seien einige wichtige Aufteilungen herausgegriffen.

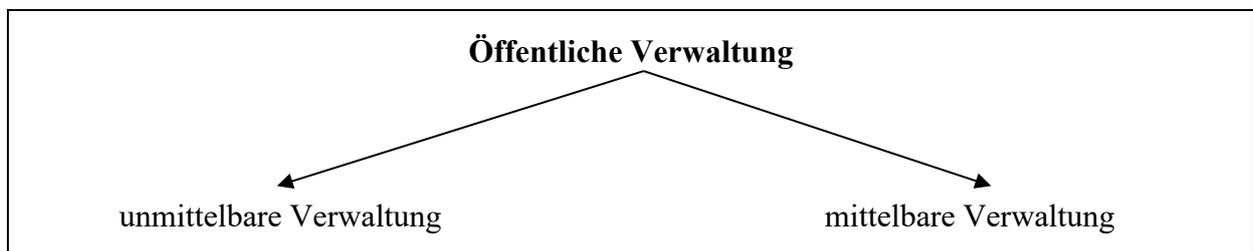
2.3.1 Unterscheidung nach den Verwaltungsträgern

Nach den Verwaltungsträgern lassen sich drei Unterscheidungen vornehmen.



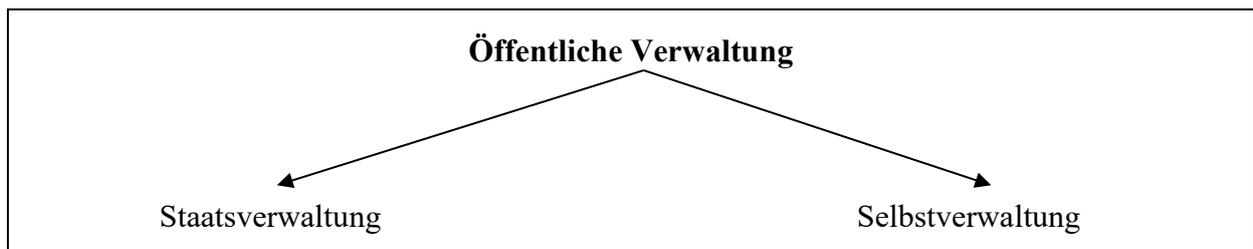
Dem Grundgesetz nach ist öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland entweder der Bundes- oder Landesverwaltung. Die Aufteilung wird in den Art. 83 ff. vorgenommen.

Näher dazu im Kapitel 5.



Die ihnen übertragenen Verwaltungsaufgaben können Bund und Länder zum einen durch eigene Behörden erfüllen. Diese bilden die unmittelbare Bundes- oder Landesverwaltung. Bund und Länder können dafür aber auch selbständige Verwaltungsträger errichten, insbesondere Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts, oder Private beleihen. Man spricht dann von mittelbarer Bundes- oder Landesverwaltung.

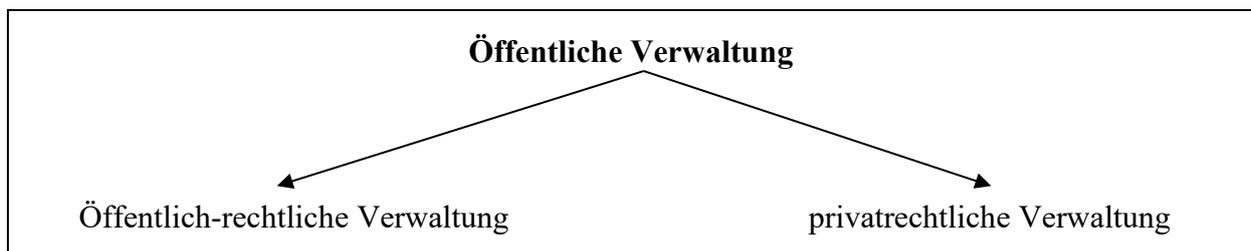
Näher dazu im Kapitel 4.



Von Staatsverwaltung spricht man, wenn der Bund oder die Länder staatliche Aufgaben durch eigene Behörden oder über verselbstständigte Verwaltungseinheiten ausführen, die ihrer Fach- und Rechtsaufsicht unterliegen. Den selbstständigen Verwaltungsträgern können Aufgaben aber auch zur Erledigung in eigener Verantwortung übertragen sein. Man spricht dann von Selbstverwaltung (Gemeinden und Gemeindeverbände, Hochschulen, Rundfunkanstalten, Handwerkskammern und Berufsvereinigungen). In diesem Fall übt der Staat nur die Rechtsaufsicht aus.

2.3.2 Unterscheidung nach der Rechtsform des Handelns

Eine grundlegende Unterscheidung ist nach der Rechtsgrundlage des Verwaltungshandelns zu machen.



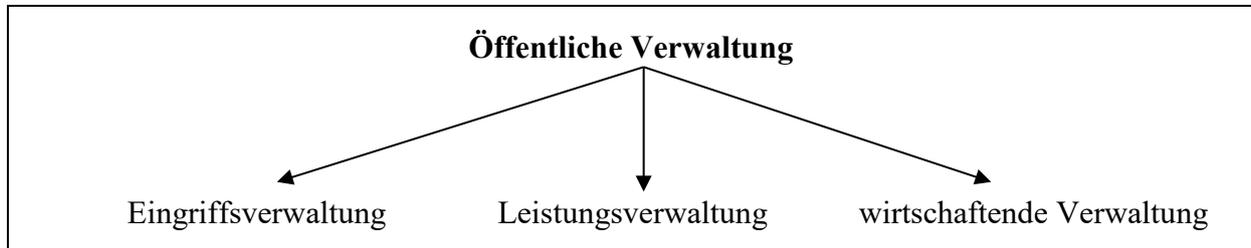
Kraft seiner Hoheitsgewalt und des damit verbundenen Gewaltmonopols hat der Staat sich eine Sonderrechtsordnung geschaffen, das öffentliche Recht. Dieses ermöglicht die obrigkeitliche Verwaltung, die von oben herab einseitig Rechte und Pflichten begründet und zwangsweise durchsetzt. Das moderne Verständnis von *hoheitlicher Verwaltung* umfasst aber auch kooperative Formen des öffentlich-rechtlichen Verwaltungshandelns wie den Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge.

Im Gegensatz dazu steht die *privatrechtliche Verwaltung*, die sich der Formen und Regeln des Privatrechts bedient. Dieses Rechtsgebiet ist ausgehend von der Annahme der Gleichheit der Vertragspartner vom Grundsatz der Privatautonomie (Gestaltungsfreiheit) geprägt. Um eine „Flucht in das Privatrecht“ zu verhindern, sind Beschränkungen entwickelt worden. Nach der *Lehre vom Verwaltungsprivatrecht* ist das Privatrecht, wenn es zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben genutzt wird, durch die wesentlichen öffentlich-rechtlichen Bindungen (Zuständigkeitsordnung, Grundrechte, allgemeine Grundsätze des Verwaltungshandelns) überlagert und gebunden. Die *Zwei-Stufen-Theorie* spaltet das Leistungs- oder Benutzungsverhältnis auf in die öffentlich-rechtliche Stufe der Zulassung („Ob“) und in die Stufe der Abwicklung der Leistung oder des Benutzungsverhältnisses („Wie“), die privatrechtlich ausgestaltet werden kann. Anwendung findet die Zwei-Stufen-Theorie insbesondere auf Subventionen, die über privatrechtliche Kreditverträge abgewickelt werden, und die Benutzung öffentlicher Anstalten und Einrichtungen.

Zur Unterscheidung zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht siehe *Raimund Brühl*, Einführung in die juristische Denk- und Arbeitsweise, 19. Aufl. 2021, 2.2 und 2.3, sowie eingehend *Raimund Brühl*, Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung, 9. Aufl. 2018, Rn. 56 bis 66.

2.3.3 Unterscheidung nach den Wirkungen

Den Auswirkungen des Verwaltungshandelns auf die Rechts- und Vermögenssphäre der Betroffenen nach wird zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung unterschieden. Zur Erfüllung der Organisationsfunktion kann man die wirtschaftende Verwaltung hinzunehmen.

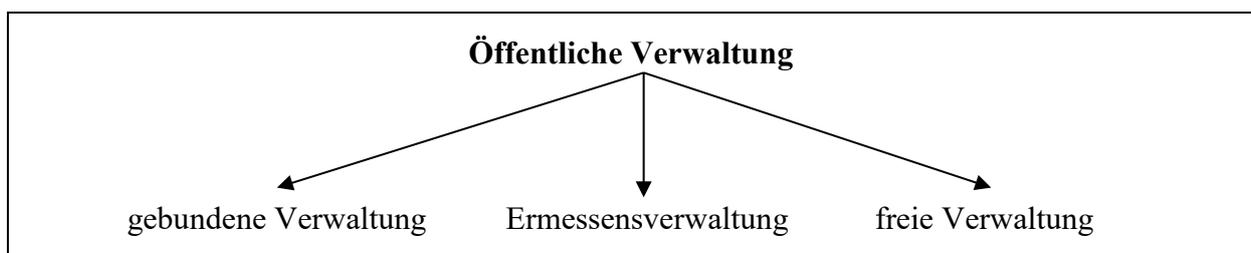


Die *Eingriffsverwaltung* greift in Rechte oder Vermögen ein. Kernbereiche sind die Ordnungs- und die Abgabenverwaltung, typische Handlungsformen der belastende Verwaltungsakt und der Verwaltungszwang.

Die *Leistungsverwaltung* verbessert die Rechts- oder Vermögenssphäre der Beteiligten. Ihre typischen Handlungsformen sind der begünstigende Verwaltungsakt und die tatsächliche Leistungserbringung (sog. schlichtes Verwaltungshandeln).

2.3.4 Unterscheidung nach der Gebundenheit

Eine weitere wichtige Unterscheidung bezieht sich auf die Rechtsgebundenheit der öffentlichen Verwaltung.



Bei *gebundener Verwaltung* muss die Behörde der gesetzgeberischen Anweisung nachkommen, es sei denn, höherrangiges Recht (EU-Recht oder das Grundgesetz, insbesondere die Grundrechte und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) stehen dem ausnahmsweise entgegen.

Im Bereich der *Ermessensverwaltung* darf die Verwaltung die im Einzelfall angemessene Handlungsalternative unter Beachtung der rechtlichen Anforderungen an eine pflichtgemäße Ermessensausübung (siehe § 40 VwVfG) selbst bestimmen.

Freie Verwaltung ohne rechtliche Bindung kommt im Rechtsstaat nur ganz selten vor, etwa im Rahmen der behördeninternen Organisation oder in gesellschaftlich-politischen Angelegenheiten wie der Verleihung von Ehrentiteln oder der Anordnung von Beflagung.

Näher zu den Rechtsfolgearten *Raimund Brühl*, Einführung in die juristische Denk- und Arbeitsweise, 19. Aufl. 2021, unter 4.6.

2.4 Begriff der öffentlichen Verwaltung

Jede Wissenschaft möchte ihren Erkenntnisgegenstand definieren. So hat es denn auch nicht an Versuchen gefehlt, den Begriff der öffentlichen Verwaltung in eine Formel zu fassen.

Die bekannteste *Positivdefinition* stammt von *Hans J. Wolff* (in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl. 2017, § 3).

Öffentliche Verwaltung (Positivdefinition)

„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 nur 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.“

Nach diesem Versuch kann man nur mit *Ernst Forsthoff* (Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band I, 10. Auflage 1973, § 1) zum Ergebnis kommen, dass die Mannigfaltigkeit, in der sich die einzelnen Verrichtungen der Verwaltung ausfächern, der einheitlichen Formel spottet, weshalb die Eigenart der Verwaltung sich zwar beschreiben, aber nicht definieren lässt.

An die Stelle einer Positivdefinition ist deshalb – zurückgehend auf *Walter Jellinek* (Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1931, Nachtrag 1950, Neudruck 1966, § 1 I) – weitgehend eine *Negativabgrenzung* getreten.

Öffentliche Verwaltung (Negativdefinition)

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

Dieser Ansatz stellt die Stellung der öffentlichen Verwaltung im Staatsganzen heraus (siehe oben 2.1), ist aber für eine Abgrenzung wenig geeignet, da die anderen Gewalten sich ebenfalls nicht genau positiv definieren lassen.

3 Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts

Im Verwaltungsorganisationsrecht werden Grundbegriffe verwendet, deren Bedeutung man kennen sollte.

<p style="text-align: center;">Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts</p> <p style="text-align: center;">Organisationsgewalt</p> <p style="text-align: center;">Organ</p> <p style="text-align: center;">Organwalter</p> <p style="text-align: center;">Behörde</p> <p style="text-align: center;">Amt</p> <p style="text-align: center;">Amtswalter</p> <p style="text-align: center;">Fiskalfunktion</p> <p style="text-align: center;">Hierarchie</p> <p style="text-align: center;">Amtshilfe</p>
--

3.1 Organisationsgewalt

Die Verwaltungsträger müssen einen Apparat aufbauen, strukturieren und lenken, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Die Befugnis dazu verleiht ihnen die Organisationsgewalt, die mit der Übertragung der Verwaltungskompetenz kraft Natur der Sache verbunden ist. Die Organisationsgewalt umfasst die Kompetenz zur Bildung, Errichtung, Einrichtung, Änderung und Aufhebung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und ihrer Organe, Behörden und Ämtern, der Festlegung ihres Binnenaufbaus, ihrer persönlichen und sachlichen Ausstattung sowie der Beziehungen untereinander.

3.2 Organ

Verwaltungsträger sind in aller Regel juristische Personen. Juristische Personen sind Vereinigungen von Personen oder Vermögensmassen, denen aus Praktikabilitätsgründen gesetzlich Rechtsfähigkeit zuerkannt ist. Als reine Rechtsgebilde können sie nicht handeln. Die Verwaltungsträger müssen deshalb Organisationseinheiten einrichten und mit natürlichen Personen besetzen, um handlungsfähig zu sein.

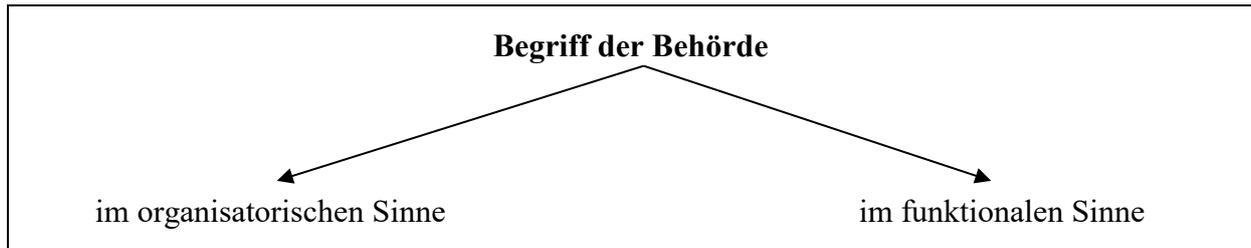
Organe sind u. a. die Ministerien, die nachgeordneten Behörden sowie in den Flächenstaaten die Kreistage und Landrätinnen und Landräte, die Gemeinderäte und Bürgermeisterinnen und Bürgermeister.

3.3 Organwalter

Organwahrer nennt man die natürlichen Personen (Beamtinnen und Beamte sowie Tarifbeschäftigte), die nach außen im Namen des Organs auftreten und die ihm übertragenen Funktionen wahrnehmen.

3.4 Behörde

Ein Schlüsselbegriff nicht nur des Organisationsrechts, sondern des gesamten Verwaltungsrechts ist der Begriff der Behörde. Umso bedauerlicher ist es, dass dieser Begriff nicht einheitlich verwendet wird.



Der allgemeine Sprachgebrauch versteht den Begriff der Behörde *im organisatorischen Sinne* als eine Organisationseinheit, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Man kann auch von einem formellen Behördenbegriff sprechen. Die Länder haben meist in einem Landesorganisationsgesetz ihre Behörden aufgelistet. Der Bund hat im Interesse der Flexibilität auf ein entsprechendes Gesetz für die Bundesverwaltung verzichtet. Bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden ergibt sich die Behördenregelung und -bezeichnung aus den kommunalrechtlichen Gesetzen. Behörden im organisatorischen Sinne sind z. B. die Bundes- und Landesministerien, die oberen, mittleren und unteren Bundes- und Landesbehörden. Organe sind also grundsätzlich Behörden mit Ausnahme der Selbstverwaltungsgremien (Kreis- und Gemeindevertretungen).

Wichtig zu wissen ist, dass nicht alle in Fachgesetzen verwendeten Behördenbezeichnungen auch Behörden im organisationsrechtlichen Sinne darstellen. Vielfach bedient sich der Gesetzgeber aus Gründen der gesetzestechischen Vereinfachung bloßer Funktionsbezeichnungen („Ausländerbehörde“, „Straßenverkehrsbehörde“ usw.).

Näher wird darauf im Kapitel 8 eingegangen.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz verwendet den Begriff der Behörde demgegenüber in einem umfassenderen Sinne.

§ 1 Abs. 4 VwVfG

Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

Maßgeblich für die Behördeneigenschaft ist danach nicht die organisatorische Einordnung oder Bezeichnung der Stelle, sondern die im Einzelfall wahrgenommene Aufgabe. Der Begriff der

Behörde wird also *in einem funktionalen Sinne* gebraucht. Zweck dieser Definition ist es, öffentliches Verwaltungshandeln überall dort, wo es stattfindet, den Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu unterstellen.

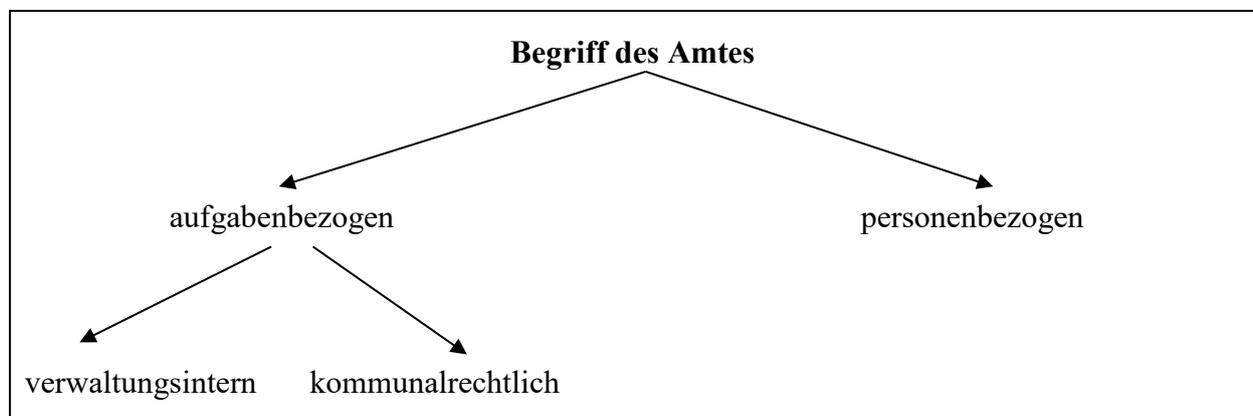
Siehe zu diesen Regelungen *Raimund Brühl*, Überblick über das Verwaltungsverfahrenrecht, 11. Aufl. 2019.

Behörde im funktionalen Sinne sind zunächst alle Behörden im organisationsrechtlichen Sinne. Darüber hinaus erfüllt diesen Behördenbegriff aber z. B. auch

- der Bundestagspräsident, wenn er das Hausrecht und die Polizeigewalt im Gebäude des Bundestages ausübt (Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG) oder im Rahmen der anteiligen staatlichen Parteienfinanzierung tätig wird (§§ 18 ff. des Parteiengesetzes),
- der Bundestag, wenn er durch einen Untersuchungsausschuss von Zwangsmitteln Gebrauch macht (Untersuchungsausschussgesetz – PUAG),
- die Bundesregierung bei der Erteilung oder Versagung einer Aussagegenehmigung für eines ihrer Mitglieder vor einem Gericht oder Untersuchungsausschuss (§ 7 BMinG),
- der Gerichtspräsident bei der Ausübung des Hausrechts oder
- Private, denen als sog. Beliehene oder beliehene Unternehmen hoheitliche Befugnisse zur Wahrnehmung im eigenen Namen übertragen sind (z. B. das Personal der Sicherheitsunternehmen, die im Auftrag der Bundespolizei an deutschen Flughäfen die Sicherheitskontrollen durchführen, oder der amtlich anerkannte Prüfer bei der Fahrzeug-Hauptuntersuchung).

3.5 Amt

Wie der Behördenbegriff so hat auch der Amtsbezug verschiedene Bedeutungen.



Der Begriff des Amtes wird zunächst aufgabenbezogen verstanden, und zwar allgemein im Hinblick auf den internen Aufbau einer Behörde. Eine Behörde kann nach innen und nach außen eine Vielzahl von Aufgaben zu erledigen haben. Vor allem den Kommunalbehörden sind zahlreiche Funktionen übertragen. Um ein solches breites Aufgabenspektrum erfüllen zu können, werden Ämter als *verwaltungsinterne Untergliederungen* gebildet. Dabei kehren die gesetzlichen Funktionsbezeichnungen häufig als Amtsbezeichnungen wieder („Ausländeramt“, „Straßenverkehrsamt“ usw.).

Vom verwaltungsinternen Amtsbezug zu unterscheiden ist der *kommunalrechtliche Begriff* des Amtes. In Brandenburg sind Ämter im Sinne des Teils 3 (§§ 133 bis 140) der Kommunal-

verfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) Körperschaften des öffentlichen Rechts, die aus aneinandergrenzenden Gemeinden desselben Landkreises bestehen, also Behörden.

Der Begriff des Amtes wird auch *personenbezogen* verwendet, indem er einen auf eine Person zugeschnittenen Aufgabenbereich bezeichnet (Amt der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters, Amt der/des Datenschutzbeauftragten, Amt der/des Beauftragten für den Haushalt usw.). Der Amtsbegriff spielt auch im öffentlichen Dienstrecht eine wesentliche Rolle.

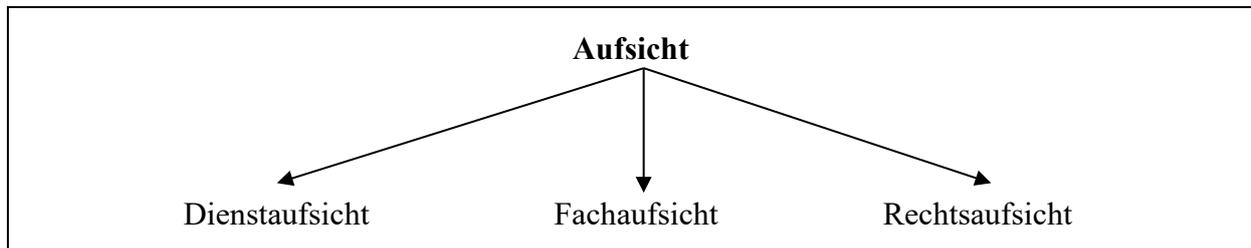
3.6 Amtswalter

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

3.7 Hierarchie

Sowohl innerhalb einer Behörde als auch zwischen den Behörden eines Behördenzweigs (Ressort) gilt das *Prinzip der hierarchischen Ordnung*. Den übergeordneten Behörden und den Vorgesetzten kommt die Leitungsaufgabe zu. Sie lenken und überwachen durch allgemeine Anordnungen (insbesondere Verwaltungsvorschriften) und Einzelweisungen (Erlasse, Verfügungen usw.) die Aufgabenerledigung der nachgeordneten Behörden und Untergebenen.

Die nachgeordneten Behörden und Beschäftigten unterliegen der *Aufsicht*. Man unterscheidet drei Aufsichtsarten.



- Die *Dienstaufsicht* ist eine organisatorische Aufsicht. Sie erstreckt sich auf den Aufbau, die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten der Behörde (vgl. § 12 Abs. 1 LOG NRW).
- Die *Fachaufsicht* ist demgegenüber eine inhaltliche Aufsicht über die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der Aufgaben (vgl. § 13 Abs. 1 LOG NRW).
- Hat die Behörde Selbstverwaltungsrechte, besteht nur eine *Rechtsaufsicht* darüber, ob die Behörde ihre Aufgaben im Einklang mit dem geltenden Recht erfüllt (vgl. § 20 Abs. 1 LOG NRW).

Auf der Grundlage eines umfassenden Informationsrechts können die Aufsichtsbehörden nach den einschlägigen Gesetzen (vgl. z. B. §§ 120 ff. GO NRW; §§ 7 ff. OBG NRW)

- 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.

3.8 Amtshilfe

Das Prinzip der Amtshilfe ist verfassungsrechtlich verankert.

Art. 35 Abs. 1 GG

Alle Behörden des Bundes und der Länder leisten sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe.

Nähere Regelungen zur Amtshilfe treffen die §§ 4 bis 8 VwVfG. Amtshilfe ist nach der Klammerdefinition des § 4 Abs. 1 VwVfG eine ergänzende Hilfe, die jede Behörde anderen Behörden auf Ersuchen leistet. Absatz 2 nimmt die Hilfeleistung innerhalb eines bestehenden Weisungsverhältnisses sowie die Vornahme solcher Handlungen, die der ersuchten Behörde als eigene Aufgabe obliegen, vom Begriff der Amtshilfe aus.

§ 5 Abs. 1 VwVfG führt Regelbeispiele an, bei denen eine Behörde um Amtshilfe ersuchen kann. Daraus ergibt sich, dass ein Ersuchen der verfahrensführenden Behörde an eine andere Behörde dann gerechtfertigt ist, wenn sie die ergänzende Hilfestellung zur Vorbereitung einer Sachentscheidung benötigt. In den folgenden Absätzen ist geregelt, wann die ersuchte Behörde Hilfe nicht leisten darf (Abs. 2) oder nicht zu leisten braucht (Abs. 3 mit Abs. 4) und wie in diesen Fällen zu verfahren ist (Abs. 5).

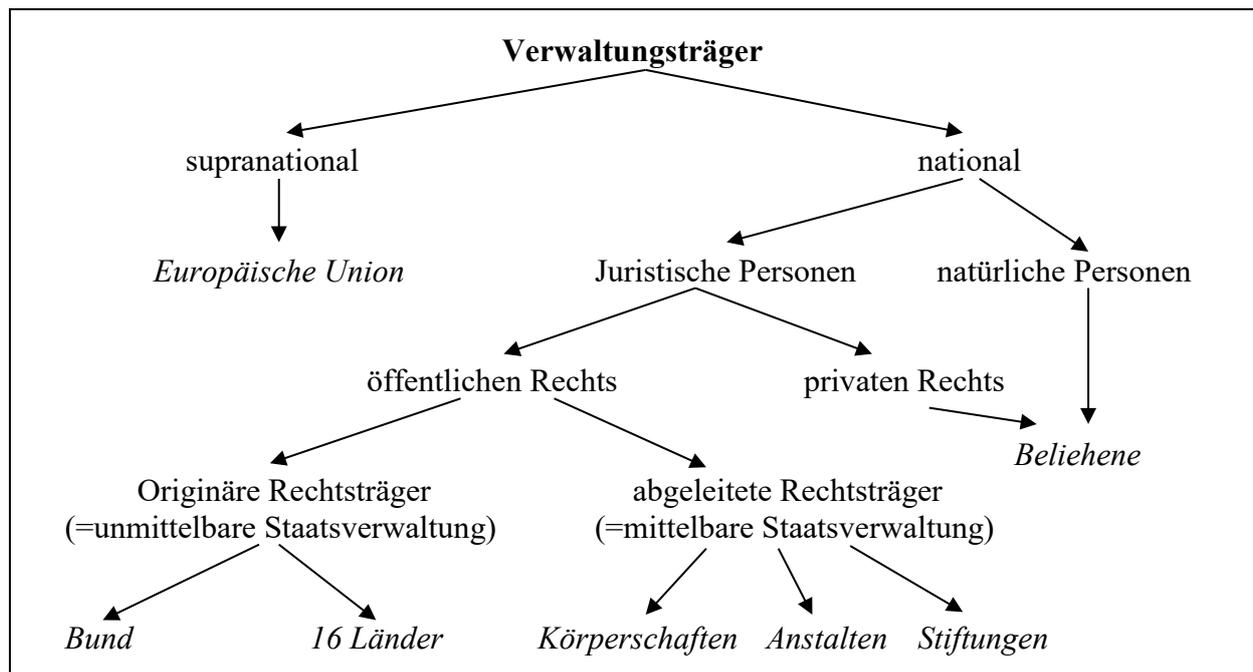
Ist das Ersuchen berechtigt, bestimmt allein die verfahrensführende Behörde, ob, von welcher Behörde und in welchem Umfang ihr Hilfe zu leisten ist. Kommen für die Amtshilfe mehrere Behörden in Betracht, so soll nach § 6 VwVfG nach Möglichkeit eine Behörde der untersten Verwaltungsstufe des Verwaltungszweiges ersucht werden, dem die ersuchende Behörde angehört. § 7 VwVfG legt das anzuwendende Recht fest: Die Zulässigkeit der Maßnahme, die durch die Amtshilfe verwirklicht werden soll, richtet sich nach dem für die ersuchende Behörde, die Durchführung der Amtshilfe nach dem für die ersuchte Behörde geltenden Recht (Absatz 1). Die ersuchende Behörde trägt gegenüber der ersuchten Behörde die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit der zu treffenden Maßnahme. Die ersuchte Behörde ist für die Durchführung der Amtshilfe verantwortlich (Absatz 2).

Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 VwVfG hat die ersuchende Behörde der ersuchten Behörde für die Amtshilfe keine Verwaltungsgebühr zu entrichten. Nimmt die ersuchte Behörde zur Durchführung der Amtshilfe eine kostenpflichtige Amtshandlung vor, so stehen ihr nach Absatz 2 die von einem Dritten hierfür geschuldeten Kosten (Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren und Auslagen) zu. Auslagen hat die ersuchende Behörde der ersuchten Behörde auf Anforderung zu erstatten, wenn sie im Einzelfall 35 Euro übersteigen, außer wenn Behörden desselben Rechtsträgers einander Amtshilfe leisten (§ 8 Abs. 1 Satz 2 und 3 VwVfG).

Im Jahr 2009 sind in das Verwaltungsverfahrensgesetz die §§ 8a bis 8e zur Europäischen Verwaltungszusammenarbeit eingefügt worden. Nach § 8a Abs. 1 VwVfG leistet jede Behörde Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf Ersuchen Hilfe, soweit dies nach Maßgabe von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft geboten ist.

4 Verwaltungsträger

Träger öffentlicher Verwaltung sind die Institutionen oder Personen, die einen Apparat zur Verfügung stellen, um öffentliche Verwaltungsaufgaben zu erfüllen. Da die öffentliche Verwaltung Rechtsbeziehungen eingehen, Verwaltungsakte erlassen, Verträge abschließen, Eigentum erwerben und übertragen muss, ist es unabdingbar, dass ihr Handeln einem Träger von Rechten und Pflichten zugerechnet werden kann. Rechtsfähig sind nur natürliche und juristische Personen. Als Rechtsträger der öffentlichen Verwaltung kommen in erster Linie *juristische Personen des öffentlichen Rechts* in Betracht, ausnahmsweise aber auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts.



Originärer Verwaltungsträger ist der *Staat*. Staatsqualität haben in Deutschland der Bund und die 16 Länder. Als (Gebiets-)Körperschaften des öffentlichen Rechts besitzen sie Rechtsfähigkeit. Der Bund und die Länder sind demgemäß die großen Verwaltungsträger in Deutschland. Der Bund hat aufgrund der in den Artikeln 23 und 24 GG enthaltenen Ermächtigung Hoheitsrechte zum Teil auf die Europäische Union übertragen.

Bund und Länder haben zur Erfüllung der ihnen übertragenen Verwaltungsaufgaben weitverzweigte Behördennetze aufgebaut. Diese bilden die sog. *unmittelbare Staatsverwaltung*.

Zusätzlich haben sie aber auch zur Entlastung des eigenen Verwaltungsapparates rechtlich selbstständige Verwaltungsträger errichtet. Diese bilden die sog. *mittelbare Staatsverwaltung*.

Viele haben Schwierigkeiten, die beiden Formen voneinander zu unterscheiden. Dabei ist es ganz einfach: Ist die Bundesrepublik Deutschland oder ein Land Träger/in der Rechte und Pflichten, liegt unmittelbare Staatsverwaltung vor. Ist es ein anderer Rechtsträger, handelt es sich um mittelbare Staatsverwaltung.

Träger mittelbarer Staatsverwaltung mit eigener Rechtspersönlichkeit

Körperschaften

Anstalten

Stiftungen

Beliehene

Körperschaften des öffentlichen Rechts sind mitgliederschaftlich verfasste, vom Wechsel der Mitglieder weitgehend unabhängige selbständige Organisationen, die öffentliche Aufgaben unter staatlicher Aufsicht wahrnehmen. Man unterscheidet zwei Formen:

- *Gebietskörperschaften*, die ihre Gebietshoheit auf alle Personen erstrecken, die in ihrem Gebiet leben. Die wichtigsten Gebietskörperschaften sind die Gemeinden und Landkreise.
- *Personalkörperschaften*, die ihre Mitglieder nach persönlichen Merkmalen erfassen wie die Sozialversicherungsträger, die Hochschulen oder die Industrie- und Handelskammern.

Anstalten des öffentlichen Rechts sind ein mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteter Bestand an Sach- und Personalmitteln, der in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck zu dienen bestimmt ist. Die Organisationsform reicht vom Bundesbereich (z. B. die Deutsche Bundesbank) bis auf die kommunale Ebene (z. B. Sparkassen).

Stiftungen des öffentlichen Rechts sind definiert als eine durch einen Stiftungsakt an einen öffentlich-rechtlichen Zweck gebundene und durch Hoheitsakt zur juristischen Person des öffentlichen Rechts erhobene Vermögensmasse, die der staatlichen Aufsicht unterliegt. Beispiele bilden die Stiftung Preußischer Kulturbesitz sowie die Bundesstiftung Mutter und Kind.

Beliehene sind natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, denen bestimmte Verwaltungsaufgaben zur Wahrnehmung im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts übertragen worden sind. Dazu gehören beispielsweise die beliehenen Projektträger bei der Vergabe von Zuwendungen (vgl. § 44 Abs. 3 BHO) oder die Autobahn-GmbH gemäß der InfrGG-Beliehungsverordnung.

Es gibt auch *teilrechtsfähige Verwaltungsträger*, die rechtlich beim Bund oder einem Land angebunden sind, denen aber für die Erfüllung bestimmter Verwaltungsaufgaben eine Teilrechtsfähigkeit zuerkannt worden ist. Dazu gehören die Sondervermögen des Bundes, der Deutsche Wetterdienst sowie die Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

5 Verteilung der Verwaltungsaufgaben auf Bund und Länder

5.1 Verwaltungstypen nach dem Grundgesetz

Eine grundsätzliche Aussage trifft das Grundgesetz bereits im Teil II. Der Bund und die Länder.

Art. 30 GG

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.

Demnach besteht eine Kompetenzvermutung zugunsten der Länder. Der Bund darf nur dann tätig werden, wenn ihn das Grundgesetz dazu ermächtigt. Kompetenzübertragungen auf den Bund werden für die Gesetzgebung allgemein in Art. 70 ff. GG, für die Bundesverwaltung in Art. 83 ff. GG, für die Rechtsprechung in Art. 92 ff. GG sowie für das Finanzwesen in Art. 104a ff. GG vorgenommen.

Während dem Bund der Hauptanteil an der Gesetzgebung zugewiesen ist, liegt das Schwerkraft der Verwaltungsaufgaben bei den Ländern. Diese führen nicht nur die Landesgesetze aus (was nicht zum Regelungsbereich des Grundgesetzes gehört), sondern grundsätzlich auch die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit.

Art. 83 GG

Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.

Der Grund für diese auf den ersten Blick erstaunliche Bestimmung liegt darin, dass die Länder anders als der Bund über ortsnahe Verwaltungsbehörden verfügen. Den Art. 83 bis 91e GG lassen sich mehrere *Verwaltungstypen* entnehmen.

Verwaltungstypen nach dem Grundgesetz

Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit (Art. 83, 84 GG)

Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder im Auftrag des Bundes (Art. 85 GG)

Bundeseigene Verwaltung (Art. 86 ff. GG)

Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a bis e; 108 Abs. 4 und 4a GG)

5.2 Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit

Nach Art. 83 GG stellt die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit den Normalfall dar. Art. 84 GG trifft dafür einige Festlegungen.

Absatz 1 überträgt die Einrichtung der Behörden und die Regelung des Verfahrens grundsätzlich den Ländern. Es gilt deshalb insbesondere auch für die Ausführung von Bundesgesetzen das Verwaltungsverfahrensgesetz des betreffenden Landes. Selbst wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Hat ein Land eine abweichende Regelung getroffen, treten in diesem Land hierauf bezogene spätere bundesgesetzliche Regelungen der Einrichtung der Behörden und des Verfahrens frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeiten für die Länder mit Zustimmung des Bundesrates regeln.

Mit der am 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform I ist in Art. 84 Abs. 1 eine wichtige Sperre ins Grundgesetz eingebaut worden.

Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG

Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.

Bund und Länder hatten in der Vergangenheit den kommunalen Selbstverwaltungsträgern immer mehr kostenträchtige Aufgaben zugewiesen, was deren Verschuldung stetig hat anwachsen lassen. Wenn das Land Gemeinden oder Gemeindeverbände zusätzliche Aufgaben überträgt, muss nach den Landesverfassungen die Deckung der Kosten geregelt werden.

Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Das Land kann die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. 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. Der Aufwendersatz soll pauschaliert geleistet werden. Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst. Das Nähere zu den Sätzen 2 bis 4 regelt ein Gesetz; darin sind die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen.

Die weiteren Absätze des Art. 84 GG ermöglichen es der Bundesregierung, Einfluss auf den Gesetzesvollzug zu nehmen:

- Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen (Absatz 2).
- Sie übt die Rechtsaufsicht aus (Absatz 3). Zu diesem Zweck kann sie Beauftragte zu den obersten Landesbehörden entsenden, mit deren Zustimmung oder mit Zustimmung des Bundesrates auch zu den nachgeordneten Behörden.
- Sie kann Mängel rügen, woraufhin der Bundesrat feststellt, ob das Land das Recht verletzt hat (Absatz 4).
- Ihr kann durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates auch die Befugnis verliehen werden, für besondere Fälle Einzelweisungen zu erteilen (Absatz 5).

5.3 Bundesauftragsverwaltung

Weitergehende Einflussmöglichkeiten hat der Bund, wenn die Länder die Bundesgesetze im Auftrag des Bundes ausführen. Die Bundesauftragsverwaltung findet nur in den im Grundgesetz abschließend aufgezählten Fällen statt, siehe

- Art. 87b Abs. 2 Satz 2 (Bundeswehrverwaltung),
- Art. 87c (Kernenergie),
- Art. 87d Abs. 2 (Luftverkehrsverwaltung),
- Art. 89 Abs. 2 Satz 3 und 4 (Bundeswasserstraßen),
- Art. 90 Abs. 3 (sonstige Bundesstraßen, soweit nicht Übernahme durch den Bund),
- Art. 104a Abs. 2 und 3 Satz 2, 108 Abs. 3 (Finanzverwaltung),
- Art. 143e Abs. 3 (auf Antrag Planfeststellung und Plangenehmigung für Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs).

Allgemeine Regelungen für die Bundesauftragsverwaltung durch die Länder trifft Art. 85 GG:

- Die Einrichtung der Behörden bleibt grundsätzlich Angelegenheit der Länder. Bundesgesetze können mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen (Absatz 1).
- Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen (Absatz 2 Satz 1).
- Sie kann die einheitliche Ausbildung der Beamten und Angestellten regeln. Die Leiter der Mittelbehörden sind mit ihrem Einverständnis zu bestellen (Absatz 2 Satz 2 und 3).
- Die Landesbehörden unterstehen den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Diese sind grundsätzlich an die obersten Landesbehörden zu richten, die deren Vollzug sicherzustellen haben (Absatz 3).
- Die Bundesaufsicht erstreckt sich auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung. Die Bundesregierung kann zu diesem Zweck Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Beauftragte zu allen Behörden entsenden (Absatz 4).

5.4 Bundeseigene Verwaltung

Die Ausführung der Bundesgesetze durch eigene Verwaltung des Bundes setzt nach der Kompetenzvermutung zugunsten der Länder in Art. 30 und 83 GG eine Ermächtigung aus dem Grundgesetz voraus.

Einschlägig sind die Art. 86 ff. GG, ergänzt durch Art. 108 GG für die Finanzverwaltung.

Art. 86 GG

Führt der Bund die Gesetze durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechtes aus, so erlässt die Bundesregierung, soweit nicht das Gesetz Besonderes vorschreibt, die allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Sie regelt, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, die Einrichtung der Behörden.

Dieser Eingangsartikel ist nicht so recht gelungen. Er unterscheidet zunächst zwischen der bundeseigenen (= unmittelbaren) Verwaltung und der mittelbaren Bundesverwaltung. Bei Letzterer verwirrt er mit der Bezeichnung „bundesunmittelbare“ (was sollen denn im Gegensatz dazu „bundesmittelbare“ Körperschaften und Anstalten sein?). Die Aufzählung ist außerdem unvollständig, weil die Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie die Beliehenen fehlen. Dass die Bundesregierung allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen und die Einrichtung der Behörden regeln darf, folgt aus der Organisationsgewalt und stellt deshalb eine entbehrliche Aussage dar.

Dafür ist die Aufzählung der Bereiche der bundeseigenen Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau in Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG mit dem Auswärtigen Dienst, der Bundesfinanzverwaltung und nach Maßgabe des Art. 89 für die Bundeswasserstraßenverwaltung, erweitert durch Art. 87b GG um die Bundeswehrverwaltung unvollständig. Der Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG ermächtigt zur Einrichtung von Bundespolizeibehörden sowie von Sicherheitsbehörden. Die Art. 87b ff. GG ermächtigen zur Einrichtung weiterer Bundesbehörden und machen zum Teil nähere organisationsrechtliche Vorgaben.

Als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts werden nach Art. 87 Abs. 2 GG insbesondere die Sozialversicherungsträger geführt, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt. Die Rechtsform einer bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts ist z.B. in Art. 87f Abs. 3 GG für hoheitliche Aufgaben im Bereich der Post und Telekommunikation vorgeschrieben.

Von großer Bedeutung ist die Öffnungsklausel des Art. 87 Abs. 3 GG.

Art. 87 Abs. 3 GG

Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichten werden. Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden.

5.5 Gemeinschaftsaufgaben

Die Art. 83 ff. GG weisen die Verwaltungskompetenz entweder dem Bund oder den Ländern zu. Sie begründen damit das Trennungsprinzip: Bund und Länder bleiben hinsichtlich der

Organisation der Verwaltung und der Aufgabenerfüllung getrennt. Daraus lässt sich ein *grundsätzliches Verbot der Mischverwaltung* ableiten. Davon lässt das Grundgesetz aber Ausnahmen zu.

Im Abschnitt VIIIa des Grundgesetzes sind *Gemeinschaftsaufgaben* festgelegt, bei denen eine Verwaltungszusammenarbeit stattfindet. Im Einzelnen handelt es sich um

- die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Art. 91a GG),
- die Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre sowie die Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens (Art. 91b GG),
- die Planung, Errichtung und den Betrieb informationstechnischer Systeme (Art. 91c GG),
- Vergleichsstudien zur Förderung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen (Art. 91d GG) sowie
- das Zusammenwirken hinsichtlich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Art. 91e GG).

Nach Art. 104b GG kann der Bund *Finanzhilfen* für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren. Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) zur Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ist Art. 104c GG eingefügt und durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) neu gefasst worden. Danach kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsstruktur gewähren. Der ebenfalls neu eingefügte Art. 104d GG ermöglicht Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich des sozialen Wohnungsbaus.

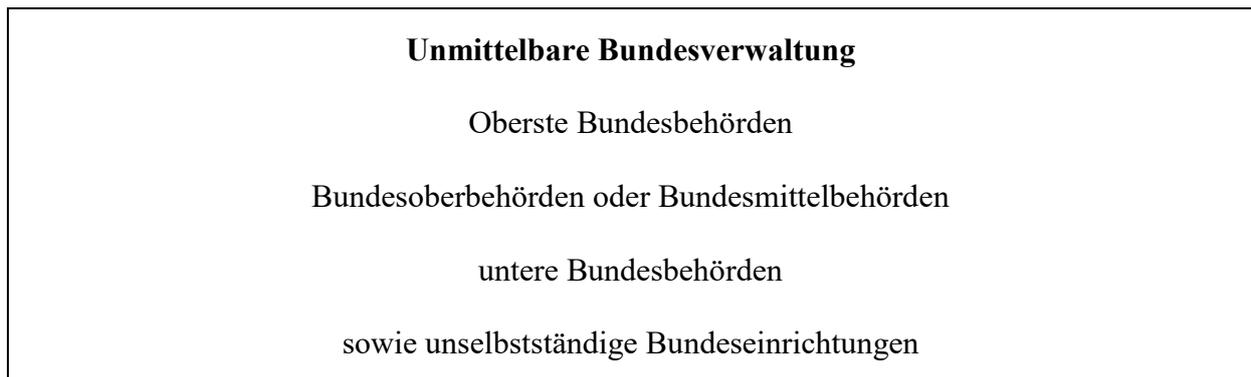
Ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden bei der Verwaltung von Steuern ist nach Art. 108 Abs. 4 und 4a GG zulässig.

6 Aufbau der Bundesverwaltung

Wie im Kapitel 4 dargestellt ist zwischen der unmittelbaren und der mittelbaren Bundesverwaltung zu unterscheiden.

6.1 Unmittelbare Bundesverwaltung

Bei der unmittelbaren Bundesverwaltung führt der Bund die Verwaltungsaufgabe durch eigene Behörden aus. Diese sind nach dem *Prinzip der hierarchischen Ordnung* (oben 3.7) gegliedert.



Oberste Bundesbehörden unterstehen keiner anderen Bundesbehörde und sind für das ganze Bundesgebiet zuständig. Oberste Bundesbehörden sind die Bundesministerien, das Bundespräsidialamt, das Bundeskanzleramt, das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, der 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 Fernstraßenbundesamt und das Bundeszentralamt für Steuern.

Bundesmittelbehörden sind wie Bundesoberbehörden unmittelbar einer obersten Bundesbehörde unterstellt. Sie stellen folglich nicht die dritte Verwaltungsstufe, sondern eine Alternative für die zweite Verwaltungsstufe dar. Während Bundesoberbehörden für das ganze Bundesgebiet zuständig sind, gibt es bei Bundesmittelbehörden mehrere, deren Zuständigkeitsbereich sich nur auf einen Teil des Bundesgebietes erstreckt. Die bekanntesten Bundesmittelbehörden waren die Bundesfinanzdirektionen, die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen und die Wehrbereichsverwaltungen. Im Zuge der Konzentration der Bundesverwaltung sind diese Mittelbehörden jeweils zu einer Oberbehörde zusammengefasst worden, der Generalzolldirektion, der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt und u. a. dem Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr. Seltsamerweise werden sie vielfach weiterhin als Bundesmittelbehörden bezeichnet. Die ehemaligen Mittelbehörden sind meist als (unselbstständige) Standorte erhalten geblieben.

Untere Bundesbehörden unterstehen einer oberen oder mittleren Bundesbehörde und haben einen noch engeren örtlichen Zuständigkeitsbereich. Untere Bundesbehörden gibt es nur in ganz wenigen Bereichen. Dazu gehören insbesondere die Bundespolizeidirektionen, die Hauptzollämter und Zollfahndungsämter sowie die Wasser- und Schifffahrtsämter.

Darüber hinaus gibt es als weiteres Organisationsmodell *unselbstständige Bundeseinrichtungen*. Dabei handelt es sich um Dienststellen für besondere Aufgaben im Geschäftsbereich einer obersten Bundesbehörde, die nicht in den allgemeinen Verwaltungsaufbau eingeordnet sind wie der Generalbundesanwalt, das Informationstechnikzentrum Bund, die Bundeszentrale für politische Bildung oder das Technische Hilfswerk.

6.2 Mittelbare Bundesverwaltung

Bei der mittelbaren Bundesverwaltung wird die Verwaltungsaufgabe durch rechtlich selbstständige Träger durchgeführt.

Träger mittelbarer Bundesverwaltung

Bundeskörperschaften des öffentlichen Rechts

Bundesanstalten des öffentlichen Rechts

Bundesstiftungen des öffentlichen Rechts

vom Bund beliehene natürliche und juristische Personen des privaten Rechts

Gemäß § 29 Abs. 1 SGB IV sind die Träger der Sozialversicherung Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. *Bundeskörperschaften* sind insbesondere die Deutsche Rentenversicherung Bund, die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft, Bahn, See, sowie die Bundesagentur für Arbeit.

Rechtsfähige *Bundesanstalten* sind u. a. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, die Deutsche Nationalbibliothek, die Deutsche Welle und der Deutsche Weinfonds.

Bundesstiftungen gibt es in vielen Bereichen, z. B. die Stiftung Preußischer Kulturbesitz, die Kulturstiftung des Bundes, die Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, die Deutsche Stiftung Friedensforschung, die Deutsche Bundesstiftung Umwelt, die Stiftung Erinnerung, Verantwortung, Zukunft, das Deutsche Krebsforschungszentrum und die Bundesstiftung Mutter und Kind.

Der Bund hat auch natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts die Befugnis übertragen, Verwaltungsaufgaben im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen (sog. *Beliehene oder beliehene Unternehmen*). 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, die Autobahn GmbH des Bundes sowie die von Bundesministerien beliehenen Projektträger im Zuwendungsbereich.

Nicht rechtlich verselbständigt, aber *teilrechtsfähig* sind der Deutsche Wetterdienst und die Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

6.3 Behördeninterne Organisation

Die behördeninterne Organisation wird durch Geschäftsordnungen, ergänzende Verwaltungsvorschriften sowie Dienstanweisungen geregelt.

In der *Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)* sind ressortübergreifende Standards festgelegt. Die Gemeinsame Geschäftsordnung regelt Grundsätze für die Organisation der Bundesministerien, die Zusammenarbeit der Bundesministerien und mit den Verfassungsorganen, die Mitwirkung bei der Rechtsetzung sowie für den Geschäftsverkehr nach außen (§ 1 Abs. 2 GGO). Sie gilt für die Bundesministerien (§ 1 Abs. 1 GGO), entfaltet aber auch Wirkung in deren Geschäftsbereiche hinein.

Das Kapitel 2 stellt Organisationsgrundsätze auf. In § 3 GGO werden die ministeriellen Aufgaben beschrieben.

§ 3 Ministerielle Aufgaben

(1) Die Bundesministerien nehmen Aufgaben wahr, die der Erfüllung oder Unterstützung von Regierungsfunktionen dienen. Dazu zählen insbesondere die strategische Gestaltung und Koordination von Politikfeldern, die Realisierung von politischen Zielen, Schwerpunkten und Programmen, die internationale Zusammenarbeit, die Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren sowie die Wahrnehmung von Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich. Zu den wesentlichen Elementen der Führung und Kontrolle der Bundesverwaltung zählt die Fachaufsicht. Oberstes Ziel der Fachaufsicht ist ein rechtmäßiges und zweckmäßiges Verwaltungshandeln.¹ Die Ausrichtung auf ministerielle Kernaufgaben ist durch ständige Aufgabenkritik sicherzustellen.

(2) Die Bundesministerien sollen Vollzugsaufgaben nur ausnahmsweise wahrnehmen, wenn es sich um Angelegenheiten von besonderer politischer Bedeutung handelt oder wenn eine andere Zuordnung nicht sachdienlich ist.

...

Das Kapitel 3 ist der Aufbauorganisation gewidmet. § 6 GGO regelt die Leitung des Bundesministeriums.

§ 6 Leitung des Bundesministeriums

(1) Die Bundesministerin oder der Bundesminister leitet das Bundesministerium. Die Vertretung erfolgt durch die Staatssekretärin oder den Staatssekretär, bei mehreren Staatssekretärinnen oder Staatssekretären im jeweiligen Zuständigkeitsbereich, soweit nichts anderes geregelt ist. Die §§ 14 Absatz 3, 14a der Geschäftsordnung der Bundesregierung bleiben unberührt.

(2) Staatssekretärinnen oder Staatssekretäre leiten die Verwaltung und sind für die zielorientierte Wahrnehmung der Aufgaben des Bundesministeriums verantwortlich. Sie entscheiden in Verwaltungsangelegenheiten in der Regel abschließend.

...

§ 7 GGO behandelt die Gliederung der Bundesministerien.

§ 7 Gliederung der Bundesministerien; Geschäftsverteilung

(1) Die Bundesministerien gliedern sich grundsätzlich in Abteilungen und Referate. Die tragende Einheit im Aufbau der Bundesministerien ist in der Regel das Referat. Es hat die erste Entscheidung in allen Angelegenheiten, die ihm in seinem Zuständigkeitsbereich zugewiesen sind.

(2) Zwischen den Referaten und innerhalb jedes Referats werden die Aufgabengebiete nach Sachzusammenhängen so gegliedert, dass die Zuständigkeit und die Verantwortung klar ersichtlich sind. Fachlich zusammenhängende Aufgaben sind in der Regel in einer Organisationseinheit wahrzunehmen. Die Verteilung der Aufgaben wird in einem Geschäftsverteilungsplan festgelegt.

...

§ 8 GGO beschäftigt sich mit den Abteilungen, § 9 GGO mit den Referaten und § 10 GGO mit besonderen Organisationsformen. Wichtig ist auch noch das Kapitel 4 zu Führung und Arbeitsablauf. In den Schlussbestimmungen werden ausdrücklich ergänzende ressortspezifische Regelungen ermöglicht.

§ 77 Ergänzende Regelungen

(1) Die Bundesministerien können ergänzende ressortspezifische Regelungen zu dieser Geschäftsordnung treffen. Ressortübergreifende Ergänzungen sind in den nach § 20 eingerichteten Ausschüssen abzustimmen.

Behördenspezifische Regelungen werden durch hausinterne Geschäftsordnungen sowie Aktenpläne getroffen. Näheres bestimmen *Dienstanweisungen*.

Für das Bearbeiten und Verwaltung von Schriftgut sind die *Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien* zu beachten.

7 Aufbau der Landesverwaltungen am Beispiel eines Flächenstaates und eines Stadtstaates

Auch für Bundesbedienstete ist es wichtig, grundlegende Kenntnisse über den Aufbau der Landesverwaltungen zu haben. Wie im Kapitel 5 gesehen werden die meisten Bundesgesetze von den Ländern ausgeführt. Dabei kommen dem Bund Leitungs- und Kontrollaufgaben zu. Ebenso wird die Verwaltungszusammenarbeit beständig ausgebaut. Besondere Bedeutung haben Berlin und Nordrhein-Westfalen als Sitzländer der Bundesregierung.

Die Landesverwaltungen sind nicht einheitlich aufgebaut. Es ist unmittelbar einsichtig, dass ein großes Flächenland eine andere Verwaltungsorganisation verlangt als ein kleines Flächenland oder ein Stadtstaat. Zudem prägen historische Besonderheiten, insbesondere verschiedene Kommunalverfassungstypen, bis heute die Landesverwaltungen. Transparenter wird der Einblick in den Verwaltungsaufbau dadurch, dass die Länder Landesorganisationsgesetze und kommunalverfassungsrechtliche Gesetze erlassen haben.

Im Folgenden wird exemplarisch der Verwaltungsaufbau des großen Flächenlandes Nordrhein-Westfalen und des Stadtstaates Berlin dargestellt.

7.1 Aufbau der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen

Auch bei der Landesverwaltung wird zwischen unmittelbarer und mittelbarer Verwaltung unterschieden.

7.1.1 Unmittelbare Landesverwaltung

Die unmittelbare Landesverwaltung weist die gleiche hierarchische Ordnung auf wie die unmittelbare Bundesverwaltung.

§ 2 Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen (LOG NRW)

Landesbehörden sind die obersten Landesbehörden, die Landesoberbehörden, die Landesmittelbehörden und die unteren Landesbehörden.

Oberste Landesbehörden sind die Landesregierung, der Ministerpräsident und die Landesministerien (§ 3 LOG NRW).

Landesoberbehörden definiert § 6 Abs. 1 LOG NRW als Behörden, die einer obersten Landesbehörde unmittelbar unterstehen und für das ganze Land zuständig sind, und listet in Absatz 2 die Landesoberbehörden auf. Dazu gehören u.a. das Landesamt für Besoldung und Versorgung, das Landeskriminalamt, das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz sowie das Landesamt für Finanzen.

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 die Bezirksregierungen und die Oberfinanzdirektionen (Absatz 2). Die Bezirksregierung hat eine besondere Stellung. Sie

weicht von dem die Bundesverwaltung prägenden Ressortprinzip ab, dass jeder Bundesminister im Rahmen der Richtlinien der Politik seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung leitet (Art. 65 GG). Die Bezirksregierung ist die allgemeine Vertretung der Landesregierung im Bezirk (§ 8 Abs. 1 Satz 1 LOG NRW). Sie ist eine Bündelungsbehörde (Absatz 2), die für alle Aufgaben der Landesverwaltung zuständig ist, die nicht ausdrücklich anderen Behörden übertragen sind (Absatz 3). Das ist nicht unproblematisch. Die Bezirksregierung verfügt durch die Bündelung von Informationen, Beziehungen und finanziellen Mitteln über Einfluss, der die Macht eines Ministeriums faktisch übersteigt.

Untere Landesbehörden sind gemäß § 9 Abs. 1 LOG NRW Behörden, die einer Landesoberbehörde oder einer Landesmittelbehörde unterstellt sind. Dabei unterscheidet man zwischen den allgemeinen und den sonstigen unteren Landesbehörden. Allgemeine untere Landesbehörden sind nach § 9 Abs. 2 LOG NRW die Landrätinnen und Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörden. Die Landrätinnen und Landräte, in kreisfreien Städten die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister haben eine Doppelstellung: Sie sind zum einen gewähltes Organ der Selbstverwaltungskörperschaft Landkreis / kreisfreie Stadt (§§ 42 ff. KrO NRW), zum anderen sind sie als allgemeine untere Landesbehörde Organ der staatlichen Verwaltung (§§ 58 ff. KrO NRW). Sonstige untere Landesbehörden sind nach § 9 Abs. 2 LOG NRW die Direktorinnen oder Direktoren der Landschaftsverbände als untere staatliche Maßregelvollzugsbehörde, die Finanzämter, die Kreispolizeibehörden, die Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführer der Kreisstellen der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragte im Kreise sowie die Schulämter.

Daneben verfügt das Land gemäß § 14 LOG NRW über *Einrichtungen* wie Institute, Archive, Untersuchungsanstalten, Schulen sowie *Landesbetriebe* (§ 14a LOG NRW).

7.1.2 Mittelbare Landesverwaltung

Die Hauptträger der mittelbaren Landesverwaltung sind die *kommunalen Gebietskörperschaften*, die Gemeinden und Gemeindeverbände (Landkreise). Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 Verfassung NRW garantieren ihnen das Recht der Selbstverwaltung.

Art. 28 GG

(2) Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.

Die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) beschreibt das Wesen der *Gemeinden* wie folgt:

§ 1 Wesen der Gemeinden

(1) Die Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaues. Sie fördern das Wohl der Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe. Sie handeln zugleich in Verantwortung für die zukünftigen Generationen.

(2) Die Gemeinden sind Gebietskörperschaften.

Entsprechend umfassend ist die Aufgabenübertragung in § 2 GO NRW: Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen, ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung. Die Gemeinden können ihre Angelegenheiten durch Satzung regeln, soweit Gesetze nichts anderes bestimmen (§ 7 GO NRW).

Den Gemeinden können nur durch Gesetz Pflichtaufgaben auferlegt werden. Pflichtaufgaben können ihnen zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden; das Gesetz bestimmt den Umfang des Weisungsrechts, das in der Regel zu begrenzen ist (§ 3 Abs. 1 und 2 GO NRW). Wichtigste Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung ist die Gefahrenabwehr nach dem Ordnungsbehördengesetz (OBG). Die Ordnungsbehörden führen diese Aufgabe gemäß § 1 Abs. 2 OBG NRW in erster Linie nach den hierfür erlassenen besonderen Gesetzen und Verordnungen durch, zu denen auch viele bundesrechtliche Rechtsquellen gehören. Werden den Gemeinden neue Pflichten auferlegt oder werden Pflichten bei der Novellierung eines Gesetzes fortgeschrieben oder erweitert, ist gleichzeitig die Aufbringung der Mittel zu regeln. Führen diese neuen Pflichten zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen (Absatz 4).

Die *Landkreise* sind Gemeindeverbände und Gebietskörperschaften (§ 1 Abs. 2 KrO NRW). Die Kreise verwalten ihr Gebiet zum Besten der kreisangehörigen Gemeinden und ihrer Einwohner nach den Grundsätzen der gemeindlichen Selbstverwaltung (§ 1 Abs. 1 KrO NRW). Sie sind, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen, ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung zur Wahrnehmung der auf ihr Gebiet begrenzten überörtlichen Angelegenheiten (§ 2 Abs. 1 KrO NRW). Nach Absatz 2 nehmen die Kreise ferner die Aufgaben wahr, die ihnen aufgrund gesetzlicher Vorschriften übertragen sind. Den Kreisen können nur durch Gesetz Pflichtaufgaben auferlegt werden. Pflichtaufgaben können den Kreisen zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden; das Gesetz bestimmt den Umfang des Weisungsrechts, das in der Regel zu begrenzen ist. Werden den Kreisen neue Pflichten auferlegt oder werden Pflichten bei der Novellierung eines Gesetzes fortgeschrieben oder erweitert, ist gleichzeitig die Aufbringung der Mittel zu regeln. Führen diese neuen Pflichten zu einer Mehrbelastung der Kreise, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen (Absatz 4).

Daneben gibt es sonstige rechtsfähige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen (vgl. §§ 18 bis 21 LOG NRW). Rechtsfähige Anstalten auf Landesebene sind u. a. die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Statistikämter, Landeslabore und Studentenwerke. Kommunale Einrichtungen wie Wasserwerke oder Verkehrsbetriebe werden meist als nicht rechtsfähige Anstalten betrieben. Eine Beleihung Privater findet nach Landesrecht z. B. statt bei öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren und Sachverständigen, staatlich anerkannten Privatschulen und -hochschulen sowie Krankenhäusern zur Unterbringung psychisch kranker Menschen.

7.2 Aufbau der Berliner Verwaltung

Der grundlegende Unterschied zu den Flächenstaaten besteht darin, dass die Landkreise und Gemeinden fehlen, die dort die Hauptlast der Verwaltungsaufgaben tragen. Außerdem deckt sich das Gebiet des Landes mit dem der Stadt. Diese Sondersituation wird in zwei Rechtsvorschriften berücksichtigt:

§ 1 Abs. 1 Verfassung von Berlin (VvB)

Berlin ist ein deutsches Land und zugleich eine Stadt.

§ 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG Bln)

In Berlin werden staatliche und gemeindliche Tätigkeit nicht getrennt.

Es gilt folglich der *Grundsatz der Einheit der Berliner Verwaltung*³. Diese ist wiederum in unmittelbare und mittelbare Verwaltung getrennt.⁴

7.2.1 Unmittelbare Verwaltung

Die unmittelbare Berliner Verwaltung durch Behörden und andere Verwaltungsorgane ist *zweistufig*, wie sich aus dem Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz (AZG Bln) ergibt.

§ 2 AZG Bln – Gliederung der Berliner Verwaltung

- (1) Die Berliner Verwaltung wird vom Senat (der Hauptverwaltung) und von den Bezirksverwaltungen wahrgenommen.
- (2) Die Hauptverwaltung umfasst die Senatsverwaltungen, die ihnen nachgeordneten Behörden (Sonderbehörden) und nicht rechtsfähigen Anstalten und die unter ihrer Aufsicht stehenden Eigenbetriebe.
- (3) Die Bezirksverwaltungen umfassen auch die ihnen nachgeordneten nicht rechtsfähigen Anstalten und die unter ihrer Aufsicht stehenden Eigenbetriebe.

Der *Senat* nimmt durch die *Hauptverwaltung* die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr (Art. 67 Abs. 1 VvB; § 3 Abs. 1 AZG Bln). Dazu gehören die Leitungsaufgaben, die Polizei-, Justiz- und Steuerverwaltung sowie einzelne andere Aufgabenbereiche, die wegen ihrer Eigenart zwingend einer Durchführung in unmittelbarer Regierungsverantwortung bedürfen. Die Aufgaben des Senats außerhalb der Leitungsaufgaben werden nach Art. 67 Abs. 3 VvB durch Gesetz mit zusammenfassendem Zuständigkeitskatalog bestimmt. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten erfolgt in der Anlage zum AZG Bln, dem Allgemeinen Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG Bln). Die Zuständigkeiten bei Polizeiaufgaben und

³ Vergleichbares gilt für die Hansestadt Hamburg.

⁴ Ein Organigramm der Berliner Verwaltung kann als pdf-Dateien heruntergeladen werden von https://www.berlin.de/sen/inneres/ueberuns/organigramme/gliederung_der_berliner_verwaltung_23.03.2021.pdf. Auch Organigramme der Senatsverwaltungen und der Bezirksämter sind im Internet eingestellt.

Ordnungsaufgaben sind durch besonderes Gesetz geregelt, dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG Bln), mit zusammenfassendem Zuständigkeitskatalog (ZustKat Ord Bln). Werden der Berliner Verwaltung durch Bundesrecht neue Aufgaben zugewiesen, so gelten, sofern nichts anderes vorgeschrieben wird, a) staatliche Aufgaben, die, soweit sie nicht Sonderbehörden zugewiesen sind, von der unteren Verwaltungsbehörde oder der Gemeindebehörde wahrzunehmen sind, und Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände als Aufgaben der Bezirke, b) andere staatliche Aufgaben als Aufgaben der Hauptverwaltung (§ 5 AZG Bln).

Zur Hauptverwaltung gehören gemäß § 2 Abs. 2 AZG Bln auch die den Senatsverwaltungen nachgeordneten Behörden (Sonderbehörden) wie der Polizeipräsident von Berlin, das Landeskriminalamt, die Finanzämter oder das Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin, die nichtrechtsfähigen Anstalten (z. B. das Landesarchiv Berlin und das Konzerthaus Berlin/Schauspielhaus am Gendarmenmarkt) und die unter ihrer Aufsicht stehenden Eigenbetriebe wie der Landesbetrieb für Gebäudebewirtschaftung oder die staatliche Münze Berlin.

Die *Bezirksverwaltungen* nehmen alle anderen Aufgaben der Verwaltung wahr (Art. 67 Abs. 2 VvB; §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 1 Satz 2 AZG Bln).

Nach Art. 4 Abs. 1 VvB (ebenso § 1 Abs. 1 Bezirksverwaltungsgesetz – BezVwG Bln) gliedert sich Berlin in zwölf Bezirke,

1. Mitte, Tiergarten und Wedding,
2. Friedrichshain und Kreuzberg,
3. Prenzlauer Berg, Weißensee und Pankow,
4. Charlottenburg und Wilmersdorf,
5. Spandau,
6. Zehlendorf und Steglitz,
7. Schöneberg und Tempelhof,
8. Neukölln,
9. Treptow und Köpenick,
10. Marzahn und Hellersdorf,
11. Lichtenberg und Hohenschönhausen,
12. Reinickendorf.

Die Bezirke haben keine eigene Rechtspersönlichkeit (so ausdrücklich § 2 Abs. 1 BezVwG Bln), erfüllen ihre Aufgaben aber nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung (Art. 66 Abs. 2 Satz 1 VvB). Sie nehmen regelmäßig die örtlichen Verwaltungsaufgaben wahr (Satz 2). Organe der Bezirke sind nach § 2 Abs. 1 BezVwG Bln die Bezirksverordnetenversammlungen und die Bezirksämter.

In jedem Bezirk wird eine *Bezirksverordnetenversammlung* in allgemeiner, gleicher, geheimer und direkter Wahl zur gleichen Zeit wie das Abgeordnetenhaus gewählt. Die Bezirksverordnetenversammlung besteht aus 55 Mitgliedern (Art. 69, 70 VvB). Sie ist Organ der bezirklichen Selbstverwaltung (Art. 72 Abs. 1 VvB), übt die Kontrolle über die Verwaltung des Bezirks aus, beschließt den Bezirkshaushaltsplan und entscheidet in den ihr zugewiesenen Angelegenheiten. Das Nähere ist im 2. Abschnitt des Bezirksverwaltungsgesetzes (§§ 5 bis 18) geregelt.

Das *Bezirksamt* besteht aus dem Bezirksbürgermeister und den Bezirksstadträten. Es soll auf Grund der Wahlvorschläge der Fraktionen entsprechend ihrem nach dem Höchstzahlverfahren (d'Hondt) berechneten Stärkeverhältnis in der Bezirksverordnetenversammlung gebildet

werden (Art. 74 Abs. 1 VvB). Das Bezirksamt ist die Verwaltungsbehörde des Bezirks; es vertritt Berlin in Angelegenheiten seines Bezirks (Absatz 2). Die Organisation der Bezirksverwaltung ist näher geregelt in § 37 BezVwG Bln (mit Anlage).

Die Bezirke nehmen alle Aufgaben der Verwaltung wahr, die nicht dem Senat (der Hauptverwaltung) zugewiesen sind (Art. 67 Abs. 2 VvB; §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 1 S. 2 AZG Bln; § 36 Abs. 2 BezVwG Bln). Aufgrund der Ermächtigung in § 3 Abs. 3 AZG sind durch die Verordnung über die Zuständigkeit für einzelne Bezirksaufgaben (BezAufgZustV Bln) einzelnen Bezirken Aufgaben zur Wahrnehmung für alle Bezirke übertragen (z. B. die Straßenreinigung, die öffentliche Beleuchtung, das Fundbüro).

Die Bezirksverwaltungen umfassen auch die ihnen nachgeordneten nichtrechtsfähigen Anstalten und die unter ihrer Aufsicht stehenden Eigenbetriebe (insbesondere Schulen und Sportstätten).

7.2.2 Mittelbare Verwaltung

Zur mittelbaren Berliner Verwaltung gehören die rechtsfähigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht durch das Land Berlin unterliegen:

Körperschaften des öffentlichen Rechts sind insbesondere die Ärzte-, Architekten- und Rechtsanwaltskammer Berlin, die Unfallkasse Berlin, die Charité Universitätsmedizin Berlin sowie die Freie Universität Berlin und die Humboldt-Universität zu Berlin.

Den Rechtsstatus einer *Anstalt des öffentlichen Rechts* haben u. a. die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR), die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), die Berliner Wasserbetriebe (BWB) sowie die Verwaltungsakademie Berlin.

Stiftungen des öffentlichen Rechts sind z. B. die Stiftung Oper in Berlin, die Stiftung Berliner Philharmoniker, die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg, die Stiftung Naturschutz und die Stiftung Zentral- und Landesbibliothek Berlin.

8 Die deutsche Verwaltung und die Europäische Union

Die Integration Europas hat weitreichende Auswirkungen auch auf die Verwaltungen der Mitgliedsstaaten.

Die Bundesrepublik Deutschland wirkt bei der Verwirklichung eines vereinten Europas auf der Grundlage der Art. 23, 24 GG mit. Zu diesem Zweck hat sie der Europäischen Union Hoheitsrechte übertragen.

Art. 23 Abs. 1 GG

Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. ...

Beim Recht der Europäischen Union sind das primäre und das sekundäre Unionsrecht zu unterscheiden.

- Die wichtigsten Rechtsquellen des primären Unionsrechts bilden der Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrages von Lissabon vom 13. Dezember 2007 (EUV) und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Zum primären Unionsrecht gehören auch die Europäische Grundrechte-Charta und ungeschriebene Rechtsgrundsätze wie die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen.
- Das von der Europäischen Union aufgrund der Übertragung von Hoheitsrechten erlassene Recht bildet das sekundäre Unionsrecht. Von den in Art. 288 AEUV aufgeführten Rechtsakten sind vor allem die Verordnungen und die Richtlinien bedeutsam. Die Verordnung ist unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat geltendes Recht. Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedsstaat hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt die Wahl der Form und des Mittels aber den innerstaatlichen Stellen. Sie muss erst vom nationalen Gesetzgeber oder den Regierungen umgesetzt werden. Immer mehr deutsche Bedienstete nehmen dadurch direkt oder indirekt an den Brüsseler Entscheidungsprozessen teil.

Die Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG), die das Verwaltungshandeln prägt, erhält durch die Rechtsakte der EU eine zusätzliche Ebene. Nebeneinander kann EU-Recht und nationales Recht anzuwenden sein.

Beispiel: Für das Asylrecht wird das aus dem Grundrecht selbst ersichtlich. Art. 16a GG bindet in Absatz 2 die Sonderrechtssituation innerhalb der Europäischen Gemeinschaften sowie das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ein und ermöglicht in Absatz 5 weitergehende völkerrechtliche Verträge.

Im Kollisionsfall gilt der Grundsatz vom Vorrang des EU-Rechts⁵: Steht eine nationale Rechtsnorm im Widerspruch zu einer Rechtsvorschrift der EU, müssen die Behörden der Mitgliedsstaaten die EU-Vorschrift anwenden. Der Grundsatz gilt uneingeschränkt für alle

⁵ Europäischer Gerichtshof, ausgehend vom Urteil Costa/.ENEL im Jahr 1964, Slg. 1964, 1251 = NJW 1964, 2371

Rechtsakte der EU und erfasst alle nationalen Rechtsakte der Legislative, der Exekutive und der Judikative.

Die Organe der Union sind nach Art. 13 Abs. 1 Satz 2 EUV

- das Europäische Parlament,
- der Europäische Rat,
- der Rat,
- die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“),
- der Gerichtshof der Europäischen Union,
- die Europäische Zentralbank,
- der Rechnungshof.

Wie die Rechtssetzung so führt die EU auch die Rechtsnormen und Entscheidungen grundsätzlich nicht selbst aus. Die Umsetzung ist ganz überwiegend den Verwaltungen der Mitgliedsstaaten übertragen oder erfolgt in Zusammenarbeit zwischen nationalen und supranationalen Behörden („Europäischer Verwaltungsverbund“).

Im Amsterdamer Vertrag von 1999 hat die EU die Asyl- und Flüchtlingspolitik als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse anerkannt und mit dem Haager Programm von 2004 (weitergeführt durch das Stockholmer-Programm von 2009) ein zweistufiges Programm zur EU-weiten Harmonisierung gestartet. Erste Schritte waren die Dublin-Verordnung, nach der ein Asylsuchender in dem Mitgliedsstaat, den er zuerst betreten hat, seinen Asylantrag stellen muss (Grundlage des Art. 16a Abs. 2 GG), sowie die Asylaufnahme-, Qualifikations- und Asylverfahrensrichtlinie. Mit dem Grenzüberwachungssystem Eurosur und der Überwachungsagentur Frontex sowie der Einrichtung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) hat die Europäische Union gemeinsame Einrichtungen geschaffen. Weitere Maßnahmen sind die Vereinbarung von Erstaufnahme- und Registrierungszentren (sog. Hotspots) sowie das Abkommen mit der Türkei. Nicht erfolgreich gewesen sind bislang die Bemühungen um einen EU-Verteilungsschlüssel.

Zentrale Europäische Verwaltungsbehörde ist die Kommission (Art. 244 bis 250 AEUV). Neben ihren Aufgaben als gesetzgebendes Organ und Kontrollorgan für die Einhaltung der Verträge ist die Kommission für die Verwaltung des EU-Haushaltes und für die Durchsetzung der beschlossenen Maßnahmen zuständig. Das umfasst nicht nur die gemeinschaftsinterne Verwaltung, sondern erstreckt sich auch auf außenwirkende Verwaltungsaufgaben wie den Vollzug des EU-Wettbewerbs- und Kartellrechts (Art. 101 ff. AEUV), die Subventionskontrolle (Art. 107 f. AEUV), die Verwaltung des Europäischen Sozialfonds (Art. 163 AEUV) sowie die Umsetzung von Entscheidungen im Bereich der europäischen Integration. Unterstützt wird die Europäische Kommission durch supranationale Behörden wie die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) in Köln und die Europäische Umweltagentur in Kopenhagen. Neben der Kommission gibt es u. a. noch die Europäische Investitionsbank und das Statistische Amt der EU.

Literaturhinweis: *Johannes Müller Gómez; Wolfgang Wessels: Die deutsche Verwaltung und die Europäische Union.* Stand: 21.11.2016. Die_deutsche_Verwaltung.pdf von <https://www.bakoev.bund.de>

9 Zuständigkeitsprüfung

Die Verteilung der Verwaltungsaufgaben auf die verschiedenen Verwaltungsträger und ihre Behörden erfolgt über Zuständigkeitsbestimmungen. Damit soll die vollständige und sachgerechte Erledigung der Aufgaben durch eine mit fachkundigem Personal und den notwendigen sachlichen Mitteln ausgestattete Stelle sichergestellt werden. Gleichzeitig wird dadurch eine Art Gewaltenteilung innerhalb der öffentlichen Verwaltung erreicht.

Die Aufgabenzuweisung erfolgt in bis zu drei Schritten.

Zuständigkeitsarten

1. sachliche Zuständigkeit
2. instanzielle Zuständigkeit
3. örtliche Zuständigkeit

9.1 Sachliche Zuständigkeit

Mit der *sachlichen Zuständigkeit* werden die vielfältigen Fachaufgaben auf die Verwaltungsträger (sog. Verbandskompetenz) und innerhalb der Verwaltungsträger auf die verschiedenen Behördenzweige (sog. Ressortkompetenz) verteilt.

9.1.1 Regelungstechniken

Regelungen der sachlichen Zuständigkeit müssen demgemäß eine Verwaltungsaufgabe beschreiben und diese einer Behörde oder einem Behördenzweig zuweisen. Dafür gibt es regelungstechnisch drei Wege.

Bei der ersten Regelungsform definiert der Gesetzgeber in der Zuständigkeitsnorm die wahrzunehmende Aufgabe.

§ 2 Abs. 1 Bundespolizeigesetz (BPolG) Grenzschutz

Der Bundespolizei obliegt der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebietes (Grenzschutz), soweit nicht ein Land im Einvernehmen mit dem Bund Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes mit eigenen Kräften wahrnimmt.

§ 24 Abs. 1 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) Strompolizei

Die Behörden der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes haben die Aufgabe, zur Gefahrenabwehr Maßnahmen zu treffen, die nötig sind, um die Bundeswasserstraßen in einem für die Schifffahrt erforderlichen Zustand zu erhalten (Strompolizei).

Es ist dann zu prüfen, ob die in Frage stehende Tätigkeit von der Aufgabenbeschreibung erfasst wird.

Bei der zweiten Regelungsform wird erst am Ende des Gesetzes oder der Rechtsverordnung die mit der Ausführung beauftragte Behörde bestimmt.

§ 71 Abs. 1 Satz 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)

Für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen nach diesem Gesetz und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen sind die Ausländerbehörden zuständig.

§ 44 Abs. 1 Satz 1 Straßenverkehrs-Ordnung (StVO)

Zuständig zur Ausführung dieser Verordnung sind, soweit nichts anderes bestimmt ist, die Straßenverkehrsbehörden.

Dann muss ergänzend zur Zuständigkeitsnorm eine Vorschrift aus den vorausgehenden (materiellen) Regelungen des Gesetzes herangezogen werden, aus dem Aufenthaltsgesetz zum Beispiel § 53 zur Ausweisung eines Ausländers, zu § 44 Abs. 1 StVO etwa § 32 Abs. 1 StVO zur Beseitigung von Verunreinigungen auf der Straße.

Als dritte Regelungsform gibt es Zuständigkeitszuweisungen in Tabellenform. Das Ministerium führt die in seinem Geschäftsbereich zu erledigenden Aufgaben in einer Tabelle auf und weist sie über Abkürzungen Behörden zu.

§ 2 Gewerberechtsverordnung (GewRV) NRW

(1) Für die Wahrnehmung der in der Anlage zu dieser Verordnung aufgeführten Verwaltungsaufgaben sind die dort bezeichneten Behörden sachlich zuständig. (Anlage)

(2) Die für die Erteilung von Erlaubnissen, Bestellungen oder sonstigen Berechtigungen zuständigen Behörden sind auch für deren Versagung, Rücknahme, Widerruf oder Entziehung sowie für die Zulassung von Stellvertretern zuständig.

Anlage

II. Erläuterungen zum nachfolgenden Verzeichnis
In dem Verzeichnis werden folgende Abkürzungen verwandt:

BezReg	Bezirksregierung
Gem	Gemeinde
IHK	Industrie- und Handelskammer
KrOrdB	Kreisordnungsbehörde
KrPolB	Kreispolizeibehörde
LOBA	Landesoberbergamt
LWK	Landwirtschaftskammer
OrdB	Örtliche Ordnungsbehörde
OrdB Große kreisangehörige Städte	Ordnungsbehörden der Großen kreisangehörigen Städte (gemäß § 4 Gemeindeordnung)
RP	Regierungspräsident

III. Verzeichnis

(Reihenfolge der Darstellung:

Laufende Nummer/Anzuwendende Rechtsnorm/Verwaltungsaufgaben/Zuständige Behörde)

1 Gewerbeordnung

...

1.17

§ 35 Absatz 1

Untersagung der Gewerbeausübung bei Unzuverlässigkeit

zuständig: OrdB Große kreisangehörige Städte, im Übrigen KrOrdB

1.18

§ 35 Absatz 2

Gestattung der Fortführung des Betriebes durch einen Stellvertreter

zuständig: OrdB Große kreisangehörige Städte, im Übrigen KrOrdB

1.19

§ 35 Absatz 6

Wiedergestattung der Ausübung des Gewerbes

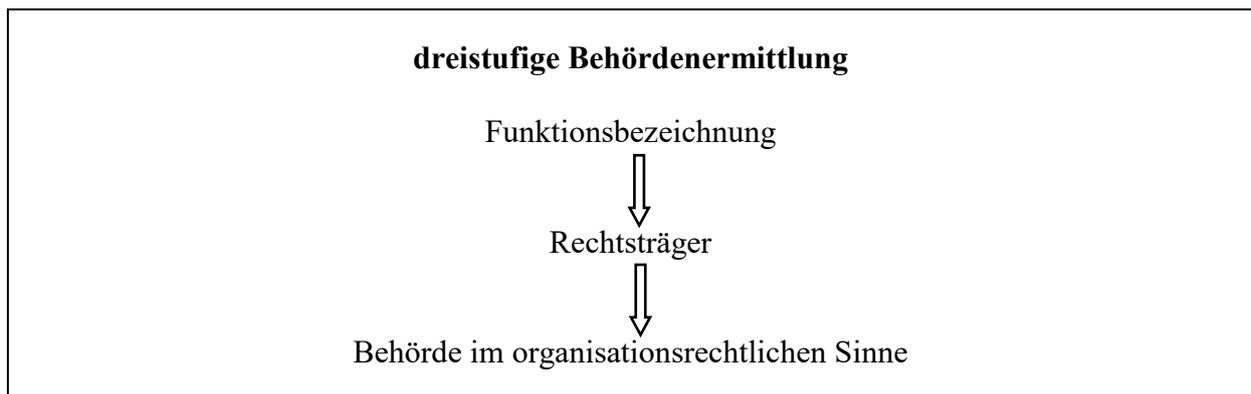
zuständig: OrdB Große kreisangehörige Städte, im Übrigen KrOrdB

Einen Sonderfall stellt die sog. *funktionelle Zuständigkeit* dar, die eine Zuständigkeitsbestimmung innerhalb der Behörde vornimmt. So bestimmt etwa § 17 Abs. 1 BDG, dass die Disziplinarbefugnisse vom Dienstvorgesetzten ausgeübt werden.

9.1.2 Funktionsbezeichnung – Rechtsträger – Behörde

Von vielen verkannt wird, dass die Behördenbegriffe in Fachgesetzen oftmals keine wirklich existierenden Behörden benennen, sondern reine *Funktionsbezeichnungen* sind. § 77 AMG verteilt die Zuständigkeiten im Arzneimittelrecht unmittelbar auf zwei Bundesoberbehörden, auf das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte und auf das Paul-Ehrlich-Institut, also auf Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung. Anders ist das in § 71 Abs. 1 Satz 1 AufenthG und § 44 Abs. 1 Satz 1 StVO: Es gibt weder eine Straßenverkehrsbehörde noch eine Ausländerbehörde als selbstständige Verwaltungsbehörde. Der Grund für die unterschiedliche Regelungstechnik liegt darin, dass der Vollzug des Arzneimittelgesetzes in bundeseigener Verwaltung erfolgt, während das Aufenthaltsgesetz und die Straßenverkehrs-Ordnung von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt werden. Damit steht diesen grundsätzlich die Bestimmung der Behörden zu (Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG). Der Bund darf deshalb keine organisationsrechtlichen Behördenbezeichnungen verwenden. Angesichts der Unterschiede im Aufbau der Landesverwaltungen wäre eine einheitliche Zuständigkeitsbestimmung zudem vielfach gar nicht möglich. Wenn selbst Landesgesetze Funktionsbezeichnungen verwenden, so geschieht das, um nicht bei mehrstufigem Behördenaufbau jedes Mal alle Ebenen aufführen zu müssen.

Bei Funktionsbezeichnungen muss die zuständige Behörde in einem dreistufigen Verfahren ermittelt werden.



Die Länder bestimmen die für die Ausführung von Bundesrecht zuständigen Behörden regelmäßig durch Rechtsverordnung.

§ 5 Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich Straßenverkehr und Güterbeförderung (NRW)

Straßenverkehrsbehörden im Sinne des § 44 Absatz 1 Satz 1 der Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367) in der jeweils geltenden Fassung sind die Kreisordnungsbehörden.

Verordnung über Zuständigkeiten im Ausländerwesen – ZustAVO (NRW)

§ 1 Satz 1 Ausländerbehörden

Die mit der Ausführung des Aufenthaltsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das durch Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes vom 4. November 2016 (BGBl. I S. 2460) geändert worden ist, und des Asylgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das durch Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 4. November 2016 (BGBl. I S. 2460) geändert worden ist, betrauten Ausländerbehörden sind

1. das für Ausländer- und Flüchtlingsangelegenheiten zuständige Ministerium als oberste Ausländerbehörde,
2. die Bezirksregierungen als obere Ausländerbehörden,
3. die Ordnungsbehörden der Städte Bielefeld, Dortmund und Köln sowie die Kreise Coesfeld und Unna als Zentrale Ausländerbehörden (ZAB) im Rahmen der ihnen gesondert übertragenen Aufgaben und
4. die Ordnungsbehörden der Großen kreisangehörigen Städte und der kreisfreien Städte, im Übrigen die Kreisordnungsbehörden als untere Ausländerbehörden.

Das Ministerium und die Bezirksregierungen in § 1 Nr. 1 und 2 ZustAVO (NRW) sind Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung. Demgegenüber verwenden die Ziffern 3 und 4 wie auch § 5 der Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich Straßenverkehr und Güterbeförderung (NRW) Funktionsbezeichnungen (Ordnungsbehörden, Kreisordnungsbehörden).

Zunächst muss geklärt werden, welchem *Rechtsträger* die Funktion übertragen ist. § 1 Nr. 3 und 4 ZustAVO (NRW) machen das teilweise bereits selbst, indem sie von Städten sprechen. Hinsichtlich der Funktionsbezeichnung „Kreisordnungsbehörden“ in diesen Nummern sowie in § 5 der Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich Straßenverkehr und Güterbeförderung (NRW) muss auf Ergänzungsnormen zurückgegriffen werden.

§ 3 OBG NRW:

(1) Die Aufgaben der örtlichen Ordnungsbehörden nehmen die Gemeinden, die Aufgaben der Kreisordnungsbehörden die Kreise und kreisfreien Städte als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (§ 9) wahr; dies gilt auch für die ihnen als Sonderordnungsbehörden übertragenen Aufgaben.

(2) Landesordnungsbehörden sind die Bezirksregierungen.

Die Funktion der Kreisordnungsbehörde nehmen also in Nordrhein/Westfalen die Kreise und kreisfreien Städte wahr.

Gemeinden, Kreise und kreisfreie Städte sind als Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts Rechtsträger. Sie sind nicht Behörde, sondern haben eine Behörde. Diese wird in der Kommunalverwaltung mit der Funktionsbezeichnung des Hauptverwaltungsbeamten (die Bürgermeisterin/der Bürgermeister, die Landrätin/der Landrat, die Oberbürgermeisterin/der Oberbürgermeister) benannt wird (vgl. § 62 Abs. 1 GO NRW, § 42 KrO NRW).

Die drei Stufen der Zuständigkeitsbestimmung finden sich im Landesbereich häufig im Briefkopf der Behörde wieder. Am Anfang steht der Verwaltungsträger, die Gebietskörperschaft. Es folgt dessen Behörde und abschließend die wahrgenommene Aufgabe als Funktions- oder Amtsbezeichnung.

Stadt Köln
Die Oberbürgermeisterin
Amt für öffentliche Ordnung

Wer diese Regelungstechnik nicht kennt, hält oft eine zuständige Behörde für unzuständig, weil sie unter einer anderen Funktionsbezeichnung in Erscheinung tritt (z. B. die Bürgermeisterin/der Bürgermeister als Ordnungsamt statt als Bauaufsichtsamt, die Landrätin/der Landrat als Straßenverkehrsbehörde statt als Ausländerbehörde). Die Zuständigkeit bezieht sich auf Behörden im organisationsrechtlichen Sinne, nicht auf Funktions- oder Amtsbezeichnungen.

9.2 Instanzielle Zuständigkeit

Die *instanzielle Zuständigkeit* bestimmt bei einem mehrstufigen Aufbau des Verwaltungszweigs wie oben in § 1 ZustAVO (NRW) und § 3 OBG (NRW), welche Ebene zum Handeln berechtigt ist. Die Regelzuständigkeit für die Aufgabenerledigung liegt bei der unteren Behörde.

§ 5 OBG (NRW) Sachliche Zuständigkeit

(1) Für die Aufgaben der Gefahrenabwehr sind die örtlichen Ordnungsbehörden zuständig.

(2) Die Zuständigkeit der Landes- und Kreisordnungsbehörden bestimmt sich nach den hierüber erlassenen gesetzlichen Vorschriften.

(3) Für den Erlass von ordnungsbehördlichen Verordnungen gelten die §§ 26 und 27.

§ 13 Sachliche Zuständigkeit der unteren Ausländerbehörden

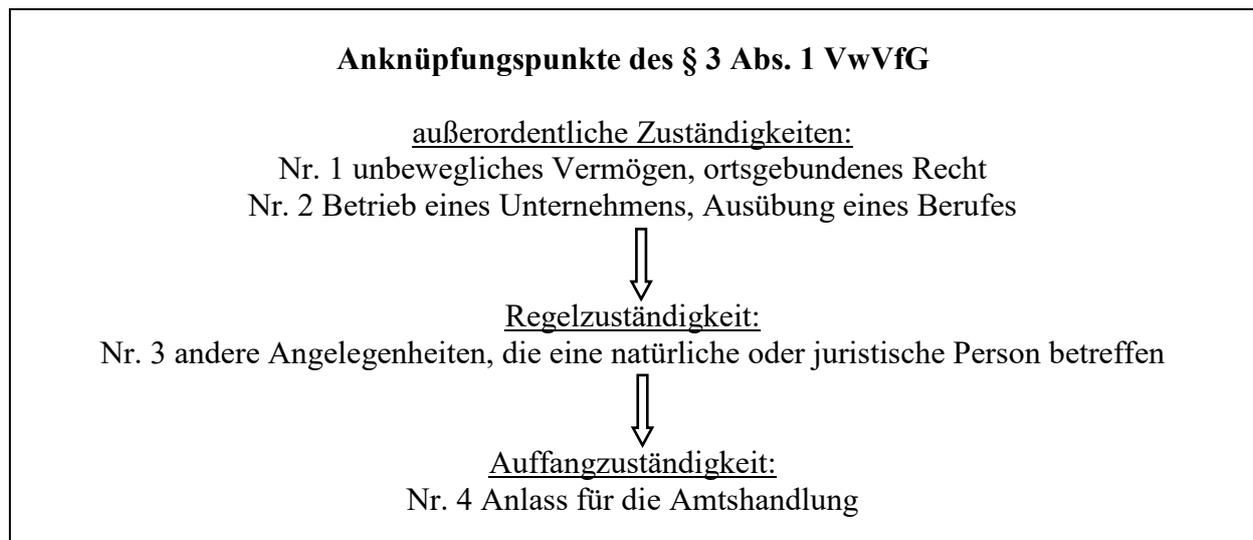
Die unteren Ausländerbehörden nehmen die Aufgaben der Ausländerbehörden nach dem Aufenthaltsrecht und dem Asylrecht wahr, sofern keine besonderen Zuständigkeiten für einzelne Aufgaben bestimmt sind.

Die Vorschriften über die instanzielle Zuständigkeit tragen wie in den obigen Beispielen oft die Überschrift „Sachliche Zuständigkeit“, weil die instanzielle Zuständigkeit früher als Unterfall der sachlichen Zuständigkeit verstanden wurde.

9.3 Örtliche Zuständigkeit

Die *örtliche Zuständigkeit* wird nur relevant, wenn es auf einer Verwaltungsstufe mehrere Behörden gibt. Das ist nur bei Mittelbehörden oder unteren Behörden der Fall, in der Bundesverwaltung also selten.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz stellt in § 3 VwVfG allgemeine Vorschriften für die örtliche Zuständigkeit zur Verfügung. Fachgesetze und -verordnungen brauchen daher die örtliche Zuständigkeit nicht zu regeln. Wie sich aus der Einleitung der Ziffern 3 und 4 ergibt, stehen die Anknüpfungspunkte des § 3 Abs. 1 VwVfG in einer festen Rangordnung.



Nach dem am Ende des § 1 Abs. 1 VwVfG festgeschriebenen Grundsatz der Subsidiarität des Verwaltungsverfahrensgesetzes geht jede inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmung vor (siehe z. B. § 2 Verordnung über die Zuständigkeit der Bundespolizeibehörden (BPolZV), § 61 GewO; § 49 WaffG).

Literaturhinweise

- Bogumil, Jörg /
Werner, Jann* Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland,
3. Aufl. 2020
- Bull, Hans Peter /
Mehde, Veith* Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre,
9. Aufl. 2015
- Frank, Horst* Verwaltungsorganisation. Organisationsmanagement,
2. Aufl. 2021
- Franz, Thorsten* Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013
- Grimmer, Klaus* Öffentliche Verwaltung in Deutschland, 2004
- Joerger, Gernot /
Geppert, Manfred* Grundzüge der Verwaltungslehre, 3. Aufl. 1983
- Mattern, Karl-Heinz
Reinfried, Hubert* Grundlagen der öffentlichen Verwaltung, Allgemeine
Verwaltungslehre, 1994
- Maurer, Hartmut /
Waldhoff, Christian* Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, 6. Teil.
Verwaltungsorganisation
- Möltgen-Sicking, Katrin /
Winter, Thorben* Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, 2018
- Popp, Christoph
(Marchivum)* Akte, Vorgang und Vermerk. Ein kurzer Leitfaden zur
Vorgangsbearbeitung und Schriftgutverwaltung, 2. Aufl. 2018,
pdf-Download von [https://www.marchivum.de/de/information/
services/schriftgutverwaltung](https://www.marchivum.de/de/information/services/schriftgutverwaltung)
- Püttner, Günter* Verwaltungslehre, 4. Aufl. 2007
- Schuppert, Gunnar Folke* Verwaltungswissenschaft, 2000
- Thieme, Werner* Verwaltungslehre, 4. Aufl. 1984
- Einführung in die Verwaltungslehre, 1995
- Wimmer, Norbert* Dynamische Verwaltungslehre, 4. Aufl. 2017
- Wolff, Hans J. / Bachof,
Otto / Stober, Rolf, Kluth,
Winfried* Verwaltungsrecht, Band 2, 7. Aufl. 2010
(8. Aufl. 2022 angekündigt)



Zum Autor:

Prof. a.D. Dr. jur. Raimund Brühl war nach wissenschaftlichen Arbeiten an den Universitäten Bonn und Bayreuth und Praxistätigkeiten in der Kommunal- und Bundesverwaltung von 1982 bis 2019 Hochschullehrer für öffentliches Recht an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Brühl. Seine Veranstaltungen im Fernstudiengang „Verwaltungsmanagement“ des Fachbereichs Allgemeine Innere Verwaltung und im Masterstudiengang „Master of Public Administration“ führt er fort. Er wirkt an einem Fernstudiengang zur Verwaltungsfachwirtin / zum Verwaltungsfachwirt nach Berliner und Brandenburger Recht zur Vorbereitung auf die staatliche Fortbildungsprüfung „Verwaltungsfachwirt/-in“ mit, den er für die Stiftung Weiterbildung nach der Wiedervereinigung mit aufgebaut hat. Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung unterstützt er seit über 30 Jahren bei der Konzeptionierung von Lehrgängen und als ständiger Gastdozent, insbesondere in den Lehrgängen zum Aufstieg in den höheren Dienst und bei der Qualifizierung von Neu- und Quereinsteigerinnen und -einsteigern. Darüber hinaus sind seine Beratung und Schulung in der Bundesverwaltung immer wieder vor Ort gefragt. Erfahrungen hat er auch im Bereich der Hochschulverwaltung, der Akkreditierung von Studiengängen sowie der Gesetzesevaluierung gesammelt. Seine Lehr- und Prüferfahrung hat er in zahlreichen Veröffentlichungen weitergegeben, deren Kennzeichen ein durchgängiger Fallbearbeitungsbezug ist. Für die BAKöV hat er mehrere Werkpapiere geschrieben.